

DOSSIER NR. 79

Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung

Die Schweiz im Spiegel des europäischen Auslands

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Conclusion	6
1 Einleitung	9
2 Situation in der Schweiz	10
2.1 Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen	10
2.2 Aufklärung, Sensibilisierung	11
2.3 Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen	12
2.4 Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen	12
3 Blick über die Grenze: Die Europäische Union	14
3.1 Übersicht über die Situation in der EU	14
3.1.1 Ebene Gemeinschaft	14
3.1.2 Nationale Ebene der Mitgliedsstaaten	15
3.2 Unter der Lupe: Massnahmen in ausgewählten Mitgliedsstaaten	17
3.2.1 Belgien	17
3.2.2 Deutschland	19
3.2.3 Finnland	21
3.2.4 Frankreich	22
3.2.5 Grossbritannien	24
3.2.6 Luxemburg	26
3.2.7 Österreich	28
3.2.8 Schweden	29
4 Blick nach Übersee: Kanada	32
5 Fazit	34
6 Literatur	37
7 Anhang: Lohnunterschiede und Lohndiskriminierung – Begrifflichkeiten und Zahlen für die Schweiz	39

Vorwort

Schon der 1. Schweizerische Arbeiterkongress verabschiedete 1873 in seinem Programm die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit für Männer und Frauen. Ein ganzes Jahrhundert lang passierte aber wenig. Erst 1976 wurde die Lohngleichheit wieder aktuell, mit Einreichung der Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“. Den Anstoss dafür gab eine Resolution des vierten Schweizerischen Frauenkongresses, der 1975 in Bern stattfand. Die Initiative verlangte ausdrücklich gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit und untersagte jede geschlechtsbedingte Diskriminierung in Ausbildung und Beruf. Sie wurde zugunsten eines Gegenvorschlags zurückgezogen, dem das Volk am 14. Juni 1981 mit 60% Ja-Stimmen zustimmte. Dieser Verfassungsartikel hält fest, dass Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben.

Ein nächster Meilenstein war das Gleichstellungsgesetz (GIG), das seit Juni 1996 in Kraft ist. Erst der von den Gewerkschaften lancierte und von vielen Frauenorganisationen und –netzwerken mitgetragene Frauenstreik vom 14. Juni 1991 erzeugte den nötigen Druck zur Schaffung dieses Gesetzes. 2001 zog der SGB im Dossier "5 Jahre nach dem Gleichstellungsgesetz" eine erste Bilanz über die Wirkung des Gleichstellungsgesetzes. Er forderte nebst einem verbesserten Kündigungsschutz ein Behördenklagerecht nach dem Beispiel jener Länder, in denen spezialisierte Behörden auch mit entsprechender Untersuchungskompetenz ausgestattet sind.

2006 lancierten der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und seine Verbände eine Lohngleichheitskampagne. Sie forderten darin auch verbindlichere Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit. Die Einführung von Behörden mit Untersuchungs- und Kontrollkompetenzen wurde vom bürgerlich dominierten Parlament 2007 abgelehnt. Daraufhin starteten der Bund und die Sozialpartner im März 2009 den sogenannten Lohngleichheitsdialog (www.lohngleichheitsdialog.ch). Sein Ziel ist, möglichst viele Unternehmen zu einer freiwilligen, aber sozialpartnerschaftlich kontrollierten Überprüfung der Löhne zu bewegen. Die Zwischenbilanz nach zwei Jahren zeigt einen harzigen Verlauf. Die Zahl der Unternehmen, die sich dem Lohngleichheitsdialog anschliessen, muss markant steigen, soll er zum Erfolg kommen.

Seit der Einführung des Gleichstellungsgesetzes (GIG) haben sich die Lohnunterschiede und die Lohndiskriminierung – zwar viel zu langsam – aber trotzdem verringert. Die aktuellste Untersuchung auf Grund der Daten der Lohnstrukturhebung 2008 lässt jedoch aufhorchen: Erstmals seit Einführung des GIG haben Lohnunterschied und Lohndiskriminierung wieder zugenommen! Die Fakten sprechen eine klare Sprache: Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit, die allein auf „Freiwilligkeit“ beruhen, stossen an ihre Grenzen! Es braucht mehr Verbindlichkeit.

Der SGB hat Marianne Schär Moser und Silvia Strub beauftragt, freiwillige und gesetzliche Massnahmen zur Bekämpfung der Lohndiskriminierung in anderen Staaten darzustellen. Mit dem vorliegenden Dossier liegt das Resultat dieser Sichtung vor. Die geschilderten Massnahmen und Erfahrungen sind durchaus als Anregung für die Schweiz gedacht. Sie könnten – und sollten – nach dem 14. Juni 2011, dem Aktions- und Streiktag für Gleichstellung, auf einen fruchtbaren Boden fallen. Denn 30 Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels zur Gleichstellung und 20 Jahre nach dem Frauenstreik zeigt sich: Lohngleichstellung braucht einen neuen Schub. Die Gewerkschaften werden dazu beitragen.

Christina Werder, SGB Zentralsekretärin Gleichstellungspolitik

Christine Michel, Co-Präsidentin SGB Frauenkommission

Conclusion

En analysant les pays européens et le Canada, on s'aperçoit que la discrimination salariale est un problème non seulement en Suisse, mais dans tous les pays et qu'il y est répondu de façons très diverses. Aucun pays – même ceux qui s'attaquent très activement à cette question – n'est parvenu à ce jour à l'éliminer entièrement. Presque tous sont confrontés à des difficultés d'application et à des résistances politiques.

En matière de législation, d'application et de contrôle, de nombreux pays partagent la combinaison choisie en Suisse d'un principe constitutionnel et d'une loi sur l'égalité précisant ce principe. La Loi suisse sur l'égalité offre une base comparativement bonne en ce qui concerne l'action en justice individuelle, qu'il a été possible de renforcer au niveau des sanctions, à la faveur de la révision partielle en cours du Code des obligations. En revanche, comme dans la majorité des pays européens, il n'existe pas d'organisme spécifique chargé de vérifier activement le respect des prescriptions, ainsi que c'est le cas, par exemple, en Suède, en Autriche depuis peu ou encore dans les provinces canadiennes. En matière de politique des marchés publics, toutefois, les possibilités d'une vérification obligatoire par les autorités ont été nettement mieux utilisées en Suisse qu'à l'étranger. Aucun des pays pris en compte n'utilise la possibilité d'un contrôle systématique de l'égalité des salaires par un inspectorat du travail, la Suisse pas davantage que les autres.

Le domaine de la sensibilisation et de l'information est, dans presque tous les pays et en Suisse aussi, un champ d'action important. Ces activités, qui s'orientent vers des groupes cibles très différents (opinion publique, employeur(e)s, salarié(e)s, associations, etc.) et qui ont aussi pour objectif, outre la sensibilisation, la construction de savoirs spécifiques, sont incontestablement essentielles. Leur efficacité directe sur l'ampleur de la discrimination salariale doit cependant être plutôt faible.

Le rôle du partenariat social a une importance très diverse selon les pays considérés. Cela tient aux traditions particulières en matière de régulation du marché du travail et à l'influence des associations concernées¹. Certains pays connaissent l'obligation légale, pour les partenaires sociaux, de négocier ou de développer des plans d'action en matière de discrimination salariale ; dans certains endroits, la mise en pratique est toutefois peu efficace. En Suisse, contrairement à d'autres pays, il n'existe à ce jour que des mesures prises sur une base volontaire ; elles peuvent porter leurs fruits surtout lorsqu'elles sont traitées en priorité par rapport aux autres thèmes de la négociation par les responsables patronaux et syndicaux. Savoir dans quelle mesure le Dialogue sur l'égalité des salaires, qui peut être considéré comme un projet d'un genre nouveau pour la Suisse, aura du succès reste à l'heure actuelle une question ouverte.

Nombre de pays, en particulier ceux qui, comme la Suisse, misent prioritairement sur une application volontaire de l'égalité salariale dans les entreprises, connaissent des instruments et prévoient un soutien à cet effet. Mis au point en Suisse, Logib est un outil adopté par l'Union européenne qui le juge prometteur ; le label « Equal Salary » peut aussi être considéré, en comparaison internationale, comme un instrument novateur. Quelques pays recourent à une aide financière pour les entreprises, comme en Suisse où elles ne sont jusqu'à maintenant que peu utilisées. L'attribution de prix de l'égalité est d'une efficacité controversée sur la suppression des discriminations salariales.

Quelles conclusions tirer de ces remarques pour la Suisse ? Ci-après, les points principaux, selon nous.

¹ En ce qui concerne le rôle des négociations collectives dans la lutte contre la discrimination salariale, on consultera en détail Fuchs (2010a + b).

- Il n'y a pas de voie royale pour lutter contre la discrimination salariale. En observant la réalité des différents pays, il apparaît qu'il n'existe pas de voie royale pour la lutte contre la discrimination salariale, qui serait universellement valable. Et il n'y a pas non plus de mesure particulière susceptible de résoudre à elle seule le problème dans sa complexité. Il faut bien davantage un éventail de mesures à plusieurs niveaux, qui se combinent de manière judicieuse. Pour la Suisse, cela souligne la pertinence de poursuivre et d'intensifier tous les efforts réalisés jusqu'ici. Les bases existantes doivent être mieux utilisées (voir ci-dessous).
- Des dispositions plus contraignantes sont un moyen prometteur. Expérience faite du résultat insuffisant de mesures non obligatoires, quelques pays européens ont introduit des prescriptions contraignantes, par exemple sous la forme de rapports salariaux contrôlés par des autorités compétentes. Fuchs (2010a + b) montre que la réussite de ces organismes dépend très fortement de leur institutionnalisation formelle, des compétences qui leur sont attribuées, mais aussi de leurs ressources financières et en personnel. Les expériences d'autres pays font clairement apparaître le caractère indispensable de réglementations légales très claires, d'ancrage légal des possibilités et des procédures de contrôle et de définition des sanctions prises lors de violations des dispositions. L'autorité de contrôle ne peut devenir un outil efficace de réalisation de l'égalité qu'à condition de se fonder sur des prescriptions claires, de disposer d'un personnel compétent, d'un budget adéquat et des compétences suffisantes.

En Suisse, l'instauration d'une autorité publique dotée de compétences pour investiguer et faire appliquer des mesures a été proposée comme moyen d'améliorer l'efficacité de la Loi sur l'égalité, lors de son évaluation (Stutz et al. p. 124 ss.). Le Conseil fédéral l'a rejetée, car « politiquement inopportune » (Conseil fédéral, 2006 : 3092) et a priorisé les mesures volontaires. Dans le cadre d'une série de propositions du Parti socialiste à propos de l'égalité de traitement, une telle autorité a été réclamée en vain². Les Verts ont récemment relancé dans le débat politique cette demande de mise en place d'une autorité en matière d'égalité salariale, sous la forme d'une commission indépendante pour l'égalité des salaires³.

- Engager des ressources supplémentaires pour une meilleure utilisation de ce qui existe. Une intensification des efforts pour réduire l'inégalité salariale peut, d'une part, se concentrer sur de nouvelles possibilités (voir ci-dessus), mais, d'autre part, aussi porter sur une meilleure utilisation des possibilités existantes. En Suisse, on dispose d'une série d'instruments et d'éléments qui peuvent être encore mieux utilisés, pour autant que les forces soient davantage rassemblées et que des ressources additionnelles soient mobilisées. Cela vaut par exemple pour les contrôles en matière de marchés publics : outils prometteurs, ils ont révélé leur potentiel de développement. Grâce aux instruments à disposition, on peut s'attendre à un bon rapport coût-bénéfice des investissements supplémentaires. Ainsi, au niveau fédéral, les contrôles par sondage pourraient avoir un effet clairement amplifié s'ils disposaient de davantage de ressources. Des contrôles au niveau cantonal et communal pourraient être multipliés et renforcés. Une argumentation similaire s'applique aux compétences (professionnelles) des inspecteurs et inspectrices du travail et aux moyens disponibles en matière de contrôle des discriminations salariales. Un autre exemple de meilleure utilisation des ressources existantes se situe au niveau du partenariat social : en réservant une place de choix au thème de la discrimination salariale sur le marché du travail, il est possible d'obtenir beaucoup de choses encore sans avoir à recourir à une obligation légale de négocier l'égalité des salaires. La procédure

² Postulat 063033, rejeté le 8.3.06
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20063033

³ <http://www.gruene.ch/web/gruene/fr/news/egalite.html>

judiciaire conserve un rôle important et l'instrument stratégique de la tenue de procès peut être davantage utilisé (cf. à ce propos Fuchs 2010a + b).

- L'attractivité et le bénéfice des mesures volontaires ne sont encore pas assez reconnus. Des mesures de lutte contre la discrimination salariale peuvent être attractives pour les entreprises, lorsque les conditions-cadres sont au diapason. Actuellement, cette attractivité n'est véritablement reconnue que par quelques entreprises. Si l'on joue la carte des mesures prises volontairement, cela implique que les acteurs et actrices les plus importants reconnaissent que la discrimination salariale est un problème et qu'ils aient la volonté d'aborder cette question. Cela ne peut se faire de façon crédible qu'en utilisant des instruments reconnus dans un processus transparent (p. ex. par le truchement du partenariat social ou de la certification). Dans ce cadre, il faut chercher à accroître les connaissances. Les mesures d'informations et de sensibilisation, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, et la formation initiale et continue des (futurs) cadres restent essentielles.
- La transparence en matière de salaires doit continuer d'être encouragée. Dans la plupart des pays, il n'y a pas de transparence salariale ou alors elle se résume aux salaires conventionnels, qui ne reflètent pas toute la réalité. Dans de nombreux pays européens, on parle aussi de « tabous (culturels) profondément enracinés » (Foubert, 2010 : 16). Le Conseil fédéral juge aussi que cette transparence est importante pour l'égalité des salaires, mais considère qu'il est de la responsabilité des partenaires sociaux et des employeurs eux-mêmes de la réaliser (Conseil fédéral, 2006 : 3094). Pratiquement, cette tâche revient ainsi prioritairement aux syndicats.

La discrimination salariale ne disparaîtra pas d'elle-même. Les mesures permettant de la combattre – quel que soit leur niveau – ne sont pas gratuites. Une concentration des efforts et, en particulier, une augmentation des ressources financières et en personnel est nécessaire pour enfin traduire dans la réalité le principe constitutionnel : « L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale ».

1 Einleitung

Bundesverfassung und Gleichstellungsgesetz (GIG)⁴ schreiben seit 30 bzw. 15 Jahren gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit für Frauen und Männer vor. In der Realität ist dieser Grundsatz nicht erreicht. Die Statistiken zeigen weiterhin beachtliche Lohnunterschiede: Frauen verdienen – je nach Berechnungsart – in der Privatwirtschaft und im kantonalen öffentlichen Sektor ein Fünftel bis ein Viertel weniger als Männer, im öffentlichen Sektor des Bundes ein Achtel bis ein Sechstel⁵.

Diese Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern (international: „gender pay gap“⁶) können als allgemeines Mass für den Stand der Gleichstellung dienen. Ein Teil resultiert aus der unterschiedlichen Integration der Frauen ins Erwerbsleben: Frauen wählen andere Berufe als Männer und sind in anderen Arbeitsfeldern tätig, sie steigen familienbedingt phasenweise aus dem Erwerbsleben aus oder reduzieren ihr Arbeitspensum. Um Familie und Beruf zu vereinbaren, verzichten sie auf beruflichen Aufstieg oder Weiterbildung und sie verrichten Arbeiten, die unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau liegen. Diese mangelnde Chancengleichheit erklärt einen Teil der Lohnunterschiede – gemäss Studien rund drei Fünftel. Der andere Teil lässt sich nicht objektiv erklären, sondern ist ausschliesslich auf das Geschlecht zurückzuführen – und damit diskriminierend.

In Sachen Lohngleichheit besteht weiterhin Handlungsbedarf. Die Lohnunterschiede und die diskriminierenden Lohndifferenzen sind nicht nur nach wie vor beachtlich. Sie haben sich, trotz vielfältiger politischer Massnahmen, in den letzten Jahren nur minim verringert bzw. zwischen 2006 und 2008 gar wieder leicht vergrössert.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, Lohndiskriminierungen effektiv zu bekämpfen und damit die diskriminierenden Lohndifferenzen zu reduzieren. Die Reduktion des gesamten Lohnunterschieds durch weiterführende Gleichstellungsmassnahmen⁷ ist nicht Gegenstand der Betrachtungen.

In einem ersten Schritt werden die wichtigsten in der Schweiz getroffenen Massnahmen kurz dargestellt (Kapitel 2). Kapitel 3 stellt die Situation in den Ländern der Europäischen Union im Überblick dar (Kapitel 3.1) und nimmt einige Mitgliedstaaten mit interessanten Ansätzen unter die Lupe (Kapitel 3.2). Kapitel 4 skizziert die Situation in Kanada, welches bezüglich Bekämpfung der Lohndiskriminierung immer wieder als innovatives Beispiel genannt wird. Die Darstellungen konzentrieren sich auf Aktivitäten von staatlichen Stellen und der Sozialpartner/innen. In Kapitel 5 schliesslich folgt ein Fazit für die weitere Arbeit in der Schweiz. Der Bericht schliesst mit einem Literaturverzeichnis (Kapitel 6) und einem Anhang, in welchem die wichtigsten Begrifflichkeiten erläutert werden und die detaillierten Zahlen für die Schweiz aufgeführt sind (Kapitel 7).

⁴ SR 151.1, vgl. www.admin.ch/ch/d/sr/c151_1.html

⁵ Die genauen Zahlen und eine Definition der Begrifflichkeiten finden sich in Kapitel 7 im Anhang.

⁶ Der Gender Pay Gap bezeichnet die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern. Die europäische Definition des Begriffs vgl.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Gender_pay_gap

Der Gender Pay Gap wird auch „unbereinigter Verdienstabstand“ genannt, während die gesamtwirtschaftliche Lohndiskriminierung, also der nicht durch objektive Faktoren erklärbare diskriminierende Anteil als „bereinigter Verdienstabstand“ bezeichnet wird (Foubert, 2010: 7).

⁷ Laufbahnförderung von Frauen, Bekämpfung der Segregation des Arbeitsmarktes, Quotenregelungen oder die Integration von Männern in Haus- und Familienarbeit etc. sind Massnahmen, welche zur Reduktion der Lohnunterschiede beitragen können. Da der Charakter dieser Gleichstellungsmassnahmen wesentlich anders ist als jene, welche Lohndiskriminierung im engeren Sinn bekämpfen, werden sie in diesem Bericht nicht thematisiert.

2 Situation in der Schweiz

2.1 Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit“ ist in der Bundesverfassung⁸ verankert, die Umsetzung wird mit dem Gleichstellungsgesetz GIG konkretisiert. Aktuelle Kommentare zum Gleichstellungsgesetz auf Deutsch (Kaufmann & Steiger-Sackmann, 2009) und Französisch (Aubert & Lempen (2011) fassen Rechtsprechung und Lehre zusammen.

Die Evaluation des GIG (Stutz, Schär Moser & Freivogel, 2005⁹) hat gezeigt, dass das Gesetz 10 Jahre nach seiner Inkraftsetzung die Situation für von Diskriminierung Betroffenen in verschiedener Hinsicht verbessert hat, dass aber auch weiterhin Handlungsbedarf besteht. Dies gilt auch bezüglich Lohngleichheit. Die Evaluation belegt, dass bei den Gerichtsentscheiden die Lohngleichheitsfrage dominiert¹⁰ und dass von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen beim Thema Lohn der grösste Handlungsbedarf gesehen wird. Die Tatsache, dass die Verantwortung für die Einforderung des Rechts bei den Diskriminierten oder ihren Vertretungen in Organisationen liegt, wird in der Evaluation als problematisch erachtet. Bei der Lohndiskriminierung ist dies besonders offensichtlich, weil zusätzlich für Betroffene das Problem des Zugangs zu Lohndaten besteht und oft sehr langwierige und komplexe Gerichtsverfahren zu erwarten sind.

Die laufende Teilrevision des Obligationenrechts bezüglich Sanktionen bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung wird Auswirkungen auf die Verfahren nach Gleichstellungsgesetz haben. Vorgesehen ist eine Erhöhung des Höchstbetrages der Entschädigungen bei missbräuchlicher, ungerechtfertigter sowie diskriminierender Kündigung und bei sexueller Belästigung von sechs auf zwölf Monatslöhne¹¹.

Eine aktive Prüfung der Einhaltung des Lohngleichheitsgrundsatzes durch staatliche Stellen gibt es im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Basierend auf dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen¹² verlangt der Bund eine Selbstdeklaration der Unternehmen und führt Kontrollen durch. Bei Nichteinhaltung hat er die Möglichkeit, Anbieter auszuschliessen, Zuschläge zu widerrufen und Konventionalstrafen zu verhängen¹³. Die Kontrollen erfolgen durch statistische Lohnanalysen (vgl. dazu Strub 2005), die Unternehmen werden auf das Selbsttestinstrument Logib (vgl. unten, Kapitel 2.4) aufmerksam gemacht. Auf kantonaler Ebene läuft aktuell ein entsprechendes Pilotprojekt in Bern¹⁴. Dabei haben Unternehmen die Möglichkeit, im Rahmen des Pilotversuchs ihrer Offerte die Ergebnisse der Logib-Analyse beizulegen. Für deren Erstellung erhalten die Unter-

⁸ Artikel 8, Absatz 3 BV: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.“

⁹ Der Bericht und der dazugehörige Bericht des Bundesrates vgl.

<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html>

¹⁰ Zusammenstellung der Entscheide nach GIG für die Deutschschweiz www.gleichstellungsgesetz.ch, für die Romandie www.leg.ch. Das Erreichen der individuellen Lohngleichheit auf dem gerichtlichen Weg wird in diesem Bericht nicht näher thematisiert. vgl. dazu Stutz et al. 2005 und Stauber-Moser 2006.

¹¹ Die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes hat gezeigt, dass diskriminierende und missbräuchliche Kündigung häufig mit anderen Tatbeständen kombiniert sind (Stutz et al, S. 85ff.), damit ist diese Revision auch im Zusammenhang mit der gerichtlichen Einforderung von Lohngleichheit relevant und zu begrüssen. Nicht erhöht werden soll die Entschädigung bei diskriminierender Nichtanstellung (weiterhin max. 3 Monatslöhne), was von der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten kritisiert wird (vgl.

http://www.equality.ch/pdf_d/xS_CO_d.pdf)

¹² SR 172.056.1, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/sr/172_056_1/index.html

¹³ vgl. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02599/02603/index.html?lang=de> sowie <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00079/index.html?lang=de>

¹⁴ vgl. http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/oeffentliches_beschaffungswesen/lohngleichheit_fuermaennerundfrauen.html

nehmen kostenlose Unterstützung. Während der Pilotphase haben allfällige Hinweise auf Lohndiskriminierungen keine beschaffungsrechtlichen Konsequenzen. Die Unternehmen, welche ohne entsprechende Selbstdeklaration den Zuschlag für einen Auftrag erhalten, werden stichprobenweise auf die Einhaltung der Lohngleichheit kontrolliert. Der Aktionsplan Gleichstellung der Stadt Bern¹⁵ sieht ebenfalls Kontrollen für das Beschaffungswesen und subventionierte Organisationen vor, das entsprechende Umsetzungsprojekt ist in Vorbereitung.

2.2 Aufklärung, Sensibilisierung

Aufklärung und Sensibilisierung zum Thema Lohngleichheit und Lohndiskriminierung haben in der Schweiz bei den verantwortlichen staatlichen Stellen auf nationaler und kantonaler Ebene sowie bei Gewerkschaften und anderen Verbänden oder Organisationen seit Jahren ein grosses Gewicht.

- Regelmässig aktualisierte Zahlen zur Situation auf gesamtwirtschaftlicher Ebene liefert das Bundesamt für Statistik BfS¹⁶. Beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG gehört das Thema Lohngleichheit zu einem der Kernthemen im Bereich Gleichstellung im Erwerbsleben, und es wurden verschiedene Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten realisiert.
- Lohnrechner des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB und des BfS bieten Frauen und Männern die Möglichkeit, aufgrund ihres eigenen Qualifikations- und Tätigkeits-Profiles den branchenüblichen Lohn zu berechnen und zu erkennen, wie gross der Unterschied zwischen Frauen und Männern ist¹⁷.
- Mit Unterstützung von Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz wurden verschiedene Aktivitäten zur Lohngleichheit durchgeführt. Zu erwähnen ist beispielsweise das Projekt Fairpay des SGB (Kampagne, Publikationen etc.) oder die Plattform Lohngleichheit verschiedener kantonaler Gleichstellungsstellen¹⁸.
- Durch Initiative verschiedener staatlicher Stellen wurde das Thema Lohngleichheit in die Aus- und Weiterbildung verschiedener relevanter Fachpersonen (Personalfachkräfte, Anwält/innen und Richter/innen etc.) integriert und entsprechende Informationsunterlagen zur Verfügung gestellt.
- Auf Initiative von Business and Professional Women BPW Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Akteur/innen (Gewerkschaften, Frauenorganisationen, staatlichen Stellen) findet seit 2009 jährlich der Equal Pay Day statt¹⁹, der mit verschiedenen öffentlichen Anlässen mit dem Symbol der roten Tasche für die Thematik sensibilisieren und mobilisieren will.
- Die UN Women Schweiz haben aktuell eine Initiative lanciert, mit welcher sie Unternehmen zur freiwilligen Übernahme der „Women’s Empowerment Principles“ für ihr Unternehmen motivieren wollen. Zu diesen Prinzipien gehört auch die Lohngleichheit²⁰.

¹⁵ vgl. <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/gleichstellung/aktionsplan>

¹⁶ Aktuelle Indikatoren BFS vgl.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/loehne.html>, Informationen EBG vgl. www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/index.html?lang=de

¹⁷ Lohnrechner des SGB vgl. www.lohngleichheit.ch, Lohnrechner des BFS vgl. www.lohnrechner.bfs.admin.ch

¹⁸ Projekt SGB vgl. www.lohngleichheit.ch, Plattform Lohngleichheit mit Lohnfilm vgl. www.equality-lohn.ch

¹⁹ vgl. www.equalpayday.ch, der diesjährige Anlass war am 11. März. Das Datum markiert den Zeitraum, den eine Frau über den Jahreswechsel hinaus arbeiten muss, um den Jahresverdienst ihres männlichen Kollegen zu erreichen.

²⁰ vgl. http://www.unwomen.ch/go.cfm?vergangene_veranstaltungen&language=DE sowie http://www.unifem.org/partnerships/womens_empowerment_principles/

2.3 Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Massnahmen zur Verhinderung von Lohndiskriminierung werden auf freiwilliger Basis zwischen den Sozialpartner/innen im Rahmen der Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen schon seit längerem thematisiert. Viele Vertragswerke beschränken sich allerdings auf die Wiederholung der Grundsätze aus Verfassung und GIG. Auf Unternehmensebene wurden teilweise im Rahmen von Lohnverhandlungen Anpassungen für Frauenlöhne vorgenommen, auch Mindestlohnoffensiven der Gewerkschaften tragen zur Verhinderung von Lohndiskriminierung bei Wenig-Qualifizierten bei.

Neu gibt es ein nationales Vorhaben: Die Sozialpartner/innen haben gemeinsam mit Bundesämtern 2009 das Projekt Lohngleichheitsdialog gestartet und sich verpflichtet, gemeinsam die Umsetzung der Lohngleichheit zu beschleunigen. Möglichst viele Unternehmen sollen motiviert werden, ihre Löhne freiwillig zu überprüfen und allfällige Diskriminierungen innerhalb von 4 Jahren zu beseitigen. Für Unternehmen mit über bzw. unter 50 Mitarbeitenden sind unterschiedliche Vorgehensweisen festgelegt. Bisher haben sich erst einzelne Unternehmen dem Lohngleichheitsdialog verpflichtet²¹. Eine Zwischen-Evaluation des Projekts soll im Sommer 2011 vorliegen.

2.4 Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Unternehmen stehen zur Umsetzung der Lohngleichheit eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung:

- Das im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG entwickelte Selbsttestinstrument Logib²² ermöglicht Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden, mit geringem Aufwand selber zu überprüfen, ob bei ihnen Verdacht auf Lohndiskriminierung besteht. Es basiert auf der Methode der statistischen Lohnanalyse. Bleiben nach Berücksichtigung von unterschiedlichen persönlichen Qualifikationen, hierarchischer Position und Anforderungsniveau der Stelle Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen, ist eine Diskriminierung zu vermuten. Das Instrument wird auch im Rahmen der Lohnkontrollen im Beschaffungswesen und beim Lohngleichheitsdialog (vgl. oben, Kapitel 2.3) eingesetzt. Das Schweizer Vorbild wurde in Europa interessiert aufgenommen und bereits von zwei Ländern adaptiert (Deutschland, Luxemburg; vgl. Kapitel 3.1.2).
- Eine solide Grundlage für die Festlegung von Funktionslöhnen bietet eine geschlechtsneutrale analytische Arbeitsbewertung²³: Damit können Anforderungen und Belastungen einer Funktion objektiv erfasst und ihre Wertigkeit im Vergleich zu andern Funktionen im Unternehmen bestimmt werden. Das EBG stellt dafür das in seinem Auftrag entwickelte Instrument ABAKABA zur Verfügung²⁴.
- Das Label Equal Salary²⁵ ist ein Lohngleichheits-Zertifikat für Unternehmen. Es wurde mit Finanzhilfen nach GIG entwickelt und basiert ebenfalls auf der Methode der statistischen Lohnanalyse. Der Zertifizierungsprozess wird von der internationalen Firma SGS geleitet. Bisher wurde eine Handvoll Unternehmen in der Romandie zertifiziert.

²¹ vgl. www.lohnvergleichsdialog.ch, auf der Website werden elf beteiligte Unternehmen aufgeführt (Zugriff für Zahlen 16.5.11)

²² vgl. www.logib.ch, im Jahr 2010 wurde das Programm über 3700 mal heruntergeladen, über viermal mehr als 2009 (Auskunft S. Schmid, EBG vom 1.4.11)

²³ Kriterien für geschlechtsneutrale Arbeitsbewertung vgl. Schär Moser & Baillod, 2006.

²⁴ vgl. <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00078/index.html?lang=de>

²⁵ vgl. www.equalsalary.ch. Eine weitere in der Schweiz ansässige, international angelegte Initiative für ein Gleichstellungs-Zertifikat multinationaler Firmen, mit Lohngleichheit als einem von fünf Hauptpfeilern, ist das Gender Equality Label der Stiftung Gender Equality Project, vgl. <http://www.genderequalityproject.com/>.

- Seit 2009 können Unternehmen direkt von Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz profitieren. Wenn sie für ihre Mitarbeitenden Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit treffen, können bis zur Hälfte der Projektkosten übernommen werden²⁶. Die Erarbeitung von gleichstellungsgerechten Lohnsystemen fällt in den Förderbereich. Bisher haben nur wenige Unternehmen von den Finanzhilfen Gebrauch gemacht: Im Jahr 2010 wurden fünf Projekte bewilligt, davon vier im Bereich Lohngleichheit²⁷.

Zur Motivierung von Unternehmen zu freiwilligen Massnahmen im Gleichstellungsbereich gibt es verschiedene Preise, beispielsweise den Prix Egalité des Kaufmännischen Verbands²⁸, der im Jahr 2000 erstmals verliehen wurde. Lohngleichheit ist bei der Prüfung der Bewerbungen ein Kriterium unter anderen.

²⁶ Informationen unter www.mann-und-frau.ch. Es handelt sich um ein achtjähriges Pilotprojekt, das der Bundesrat im Nachgang zur Evaluation des GIG angeordnet hat (vgl. Verordnung <http://www.admin.ch/ch/d/as/2008/1213.pdf>) Eine Evaluation im Jahr 2016 soll die Grundlage für den Entscheid bieten, ob die Möglichkeit Bestand haben soll.

²⁷ vgl. Bericht Finanzhilfen des EBG
<http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00194/00204/index.html?lang=de>

²⁸ vgl. <http://www.prixegalite.ch/>

3 Blick über die Grenze: Die Europäische Union

Das folgende Kapitel betrachtet den Umgang mit der Frage der Lohngleichheit in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Nach einem groben Überblick (Kapitel 3.1) werden sieben ausgewählte Länder vertieft dargestellt (Kapitel 3.2). Dabei wurden Staaten ausgewählt, die neuartige Ansätze und/oder Massnahmen kennen, welche eine stärkere Verbindlichkeit bezüglich der Umsetzung des Lohngleichheitsgrundsatzes kennen. Die Darstellung fokussiert auf Aktivitäten von staatlichen Stellen und den Sozialpartner/innen. Die vielfältigen Aktivitäten anderer Organisationen werden nicht berücksichtigt.

Die Ausführungen stützen sich – wo nicht anders erwähnt – auf den Bericht der Europäischen Kommission (Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit; Foubert 2010) sowie die diesem Papier zugrunde liegenden Länderberichte (Foubert, Burri & Numhauser 2010)²⁹. Für Informationen zu Massnahmen auf nationaler Ebene wurde die im Internet³⁰ präsentierte Zusammenstellung der Europäischen Kommission beigezogen und durch weitere Internetrecherchen ergänzt. Informationen über die Wirkungen der präsentierten Massnahmen werden wo zugänglich aufgeführt. Vielerorts sind aber (noch) keine Aussagen möglich, auch weil es sich teilweise um neue, erst kürzlich lancierte Ansätze handelt. Die Zusammenstellung stellt eine Momentaufnahme dar und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3.1 Übersicht über die Situation in der EU

3.1.1 Ebene Gemeinschaft

Die Europäische Union EU setzt sich seit über 50 Jahren für den Grundsatz der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen für gleiche oder gleichwertige Arbeit ein. Dieser Grundsatz ist seit Gründung der EU 1957 im jeweils gültigen Gemeinschaftsvertrag festgeschrieben. Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern (Gender Pay Gap³¹) beträgt in der EU 17.8% (2008), wobei sich die einzelnen Mitgliedstaaten deutlich unterscheiden (von rund 5% in Italien bzw. rund 10% in Polen bis 30% in Estland). Mitgliedstaaten mit geringen Lohnunterschieden weisen häufig sehr tiefe Erwerbsquoten der Frauen auf.

Die Europäische Kommission hat sich in der 2010 verabschiedeten Frauencharta³² bezüglich Lohngleichheit verpflichtet, das geschlechtsspezifische Lohngefälle innert fünf Jahren deutlich zu verringern, indem sämtliche Instrumente, sowohl legislativer wie auch nichtlegislativer Art, mobilisiert werden. In ihrer Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015³³ will die Kommission einen koordinierten, sämtliche Politikbereiche der EU umfassenden Handlungsrahmen entwickeln, um Geschlechtergleichstellung im Allgemeinen und Entgeltgleichheit im Speziellen zu verwirklichen. Die Kommission ist auch im Bereich von Information und Sensibilisierung aktiv. So stellt sie beispielsweise einen Lohnrechner für Arbeitnehmende und Arbeitgebende zum geschlechtsspe-

²⁹ Der Bericht ist das Ergebnis einer umfassenden Befragung von Rechtsexpertinnen und -experten aus den derzeitigen 27 EU-Mitgliedstaaten, der EWR-Länder Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der EU-Bewerberländer Kroatien, EJR Mazedonien und Türkei. Er untersucht nationale Politiken, Initiativen und Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Verdienstabstands in den 33 Ländern. Verantwortlich zeichnet das *Europäische Netzwerk von Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern*.

³⁰ vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=687&langId=de>

³¹ vgl. Fussnote 6

³² vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0033_de.htm

³³ vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=683&langId=de>

zifischen Lohngefälle³⁴ zur Verfügung und realisierte 2011 erstmals einen europäischen Equal Pay Day³⁵.

Auf Ebene der gesamten europäischen Gemeinschaft gibt es weiter auch Aktivitäten zwischen den Sozialpartner/innen. Der Aktionsrahmen für die Gleichstellung der Geschlechter³⁶, der 2005 zwischen den europäischen Sozialpartner/innen vereinbart wurde, enthält eine Verpflichtung zur Reduzierung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern und zur Förderung der gleichen Bezahlung für gleichwertige Arbeit. Der Europäische Gewerkschaftsbund EGB hat eine Resolution zur Bekämpfung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern vorgelegt³⁷. Darin verpflichtet er sich, Maßnahmen zur Verminderung des geschlechterspezifischen Lohngefälles mit allen Mitteln Priorität einzuräumen, insbesondere bei Tarifverhandlungen, im Kampf gegen Niedriglöhne, durch die Aufwertung der Arbeit von Frauen und den Kampf für gleiches Entgelt für gleiche Arbeit.

3.1.2 Nationale Ebene der Mitgliedsstaaten

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Alle Länder kennen Rechtsvorschriften bezüglich Lohngleichheit³⁸. Einige Länder haben sie aufgrund der EU-Vorschriften erlassen, andere kannten bereits viel früher derartige Regelungen bzw. haben Vorschriften, welche deutlich über die EU-Vorgaben hinausgehen.

In verschiedenen Ländern existieren Verfassungsgrundsätze. Diese nehmen das Verbot der Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts gemeinsam mit anderen Kategorien wie Herkunft oder Religion auf (z.B. Zypern) oder widmen ihm einen eigenen Artikel (z.B. Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Ungarn). Auch der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche oder gleichwertige Arbeit ist in relativ vielen nationalen Verfassungen verankert (z.B. Finnland, Italien, Polen, Portugal, Spanien).

In einer Reihe von Ländern ist der Grundsatz der Lohngleichheit der Geschlechter nur auf Gesetzebene festgehalten (z.B. Grossbritannien, das in der angelsächsischen Rechtstradition keine Verfassung kennt). Andere Länder haben zusätzlich zum Grundsatz in der Verfassung Regelungen in andere Gesetze integriert oder Gleichstellungsgesetze erlassen, welche den Grundsatz weiter umsetzen (z.B. Frankreich, Polen, Schweden, Deutschland, Portugal). In den meisten Gesetzen fehlt eine Definition, was unter gleicher bzw. gleichwertiger Arbeit zu verstehen ist, so dass diese Bestimmung durch die Gerichte festgelegt werden muss.

Die meisten Länder haben staatliche Gleichstellungsstellen eingerichtet, welche sich bezüglich Ausstattung und Aufgaben sehr unterschiedlich präsentieren.

In einigen Ländern gibt es die gesetzliche Verpflichtung für Unternehmen (teilweise nur für grosse Unternehmen), ihre Löhne auf geschlechtsspezifische Lohndifferenzen hin zu prüfen und in Lohn- oder Gleichstellungsberichten offenzulegen und/oder Gleichstellungspläne zu erstellen (z.B. Finnland, Österreich, Schweden, Frankreich, vgl. Kapitel 3.2). Solche Berichte werden von Beobachtungsstellen geprüft und müssen vielerorts auch Arbeitnehmenden oder ihren Vertretungen zugänglich gemacht werden. In anderen Ländern wurde eine staatliche Behörde mit der Befugnis ausge-

³⁴ vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=835&langId=de>

³⁵ vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=681&newsId=999&furtherNews=yes>, Equal Pay Day vgl. Kapitel 2.2

³⁶ vgl. <http://www.etuc.org/r/704>

³⁷ vgl. http://www.etuc.org/IMG/pdf_Equal_pay_Exec_Com_24_June_08_resolution_EN1.pdf

³⁸ Die verschiedenen Möglichkeiten der Einklagung der individuellen Lohngleichheit in gerichtlichen Verfahren werden in diesem Bericht nicht thematisiert. Die Situation in Europa beschreibt Foubert, 2010: 22ff.

stattet, von Arbeitgebenden die Bereitstellung von Entgeltangaben zu verlangen, um die Einklagung von Entgeltgleichheit zu ermöglichen (z.B. Niederlande, Griechenland).

Die in vielen Ländern existierenden Behörden der Arbeitsaufsicht sind in einigen Ländern (z.B. Italien, Belgien, Griechenland, Spanien) auch für die Kontrolle der Einhaltung des Lohngleichheitsgrundsatzes zuständig, aus verschiedensten Gründen (Ressourcen, Fachwissen, unklare Zuständigkeiten) scheint diese Aufgabe aber nirgends eine zentrale Bedeutung zu haben.

Die öffentliche Auftragsvergabe (Beschaffungswesen) als Mittel, Unternehmen zur Prüfung und Umsetzung der Lohngleichheit zu bewegen, wird von den Mitgliedstaaten wenig genutzt. Erste Ansätze dazu gibt es in Österreich und Schweden, andere Länder (z.B. Norwegen, Grossbritannien) prüfen aktuell die Einführung gesetzlicher Regelungen. Dass diese Möglichkeit wenig genutzt wird, wird auf Unsicherheiten bezüglich der Rechtslage, mangelnden politischen Willen oder Unkenntnis der Möglichkeiten zurückgeführt.

Aufklärung, Sensibilisierung

In den meisten Ländern gibt es staatliche Stellen, welche in regelmässigen Abständen statistische Daten zu den gesamtwirtschaftlichen Lohnunterschieden veröffentlichen. Weiter werden vielerorts jährliche Berichte zum Stand der Lohngleichheit oder der Gleichstellung allgemein erstellt.

Aufklärung und Sensibilisierung für die Thematik gehört in vielen europäischen Ländern zu den Aufgaben der staatlichen Gleichstellungsstellen. Neben allgemeinen Kampagnen werden auch gezielt Schulungen für Akteur/innen aus Unternehmen oder Sozialpartnerschaft realisiert, häufig auch im Zusammenhang mit der Unterstützung bei der Nutzung von Instrumenten oder der Erfüllung von gesetzlichen Aufträgen.

Auch die Sozialpartner/innen – insbesondere die Vertretungen der Arbeitnehmenden – sind in diesem Bereich aktiv: Kampagnen, Broschüren, Checklisten und vieles mehr findet sich in vielfältiger Form in vielen Ländern.

Ein in verschiedenen Ländern stattfindender Anlass ist der Equal Pay Day. Er wurde in den 60er Jahren in den USA ins Leben gerufen³⁹ und findet nun in einer Reihe europäischer Länder statt (so u.a. in Spanien, Griechenland, Deutschland, Belgien, Polen, Estland, Österreich, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande). In vielen Ländern wird er von den Business and Professional Women in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und staatlichen Stellen umgesetzt.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Auf nationaler Ebene sind die Sozialpartner/innen durch EU-Richtlinien aufgefordert, im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten geeignete Massnahmen zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartner/innen mit dem Ziel der Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter zu treffen.

In der Mehrheit der Mitgliedstaaten gibt es keine expliziten gesetzlichen oder vertraglichen Aufträge an die Sozialpartner/innen, die Thematik der Lohngleichheit aktiv anzugehen. Einige Länder kennen aber mehr oder weniger weitreichende Verpflichtungen zu Verhandlungen (z.B. Belgien, Finnland, Frankreich, Schweden, vgl. Kapitel 3.2).

In einem Teil der Länder gibt es Gesamtarbeitsverträge, welche für die betroffenen Branchen Mindestlöhne vorschreiben. Inwieweit dies zur Reduzierung von Lohnunterschieden beiträgt, wird von den Expert/innen der verschiedenen Länder unterschiedlich eingeschätzt. Einerseits werden positi-

³⁹ vgl. <http://www.pay-equity.org/day.html>

ve Effekte wahrgenommen, andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Lohnunterschiede durch die Branchenorientierung der Verträge reproduziert werden. In einigen Ländern wurden gezielt Gelder in die Anhebung der Löhne in frauendominierten Berufen eingesetzt (z.B. Finnland, Norwegen).

Von Seiten der Sozialpartner/innen gibt es in vielen Ländern Grundsatzserklärungen oder übergeordnete Strukturen wie Ausschüsse oder Fachgruppen für Gleichstellungsfragen (z.B. Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien). Diese Gremien sind teilweise auch damit beauftragt zu prüfen, ob Gesamtarbeitsverträge diskriminierende Bestimmungen enthalten (z.B. Österreich, vgl. Kapitel 0).

Insgesamt gesehen scheint die Beseitigung der Lohnunterschiede in den meisten Ländern kein vorrangiges Verhandlungsthema, und die Aktivitäten konzentrieren sich auf Sensibilisierungsaktivitäten, Entwicklung von Instrumenten und Studien.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

In verschiedenen Ländern werden die Unternehmen von staatlichen Stellen ermuntert, in ihrem Unternehmen Massnahmen zur Umsetzung der Gleichstellung und spezifisch auch der Lohngleichheit zu treffen. Unterstützend wird ihnen von staatlicher Stelle eine Fülle von Instrumenten zur Verfügung gestellt. Dazu gehören Checklisten, Leitfäden, Instrumente zur geschlechtsneutralen Arbeitsbewertung und neuerdings auch das in der Schweiz entwickelte Selbsttest-Tool Logib (vgl. Kapitel 2.4), welches in Deutschland und Luxemburg bereits eingeführt wurde und auf EU-Ebene als mögliches Instrument zur Verringerung der Lohnungleichheit propagiert wird⁴⁰.

Als Motivator für freiwillige Massnahmen gedacht sind verschiedene Gleichstellungspreise für Unternehmen (von staatlicher Seite z.B. Frankreich, Spanien, Ungarn, Griechenland).

3.2 Unter der Lupe: Massnahmen in ausgewählten Mitgliedsstaaten

Im Folgenden werden exemplarisch acht EU-Mitglieder unter die Lupe genommen, bei welchen in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Lohndiskriminierung neuartige Ansätze vermutet werden und/oder es Ansätze zur Umsetzung des Lohngleichheitsgrundsatzes gibt, welche weg von der Freiwilligkeit hin zu grösserer Verbindlichkeit zeigen. Die Darstellung der Massnahmen in den acht Ländern konzentriert sich auf diese neuartigen bzw. verbindlicheren Aspekte und erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige Skizzierung der nationalen Situation. Vorgestellt werden (in alphabetischer Reihenfolge) Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg, Österreich und Schweden.

3.2.1 Belgien

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Das Gender Gesetz von 2007 zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen wurde im Zuge der Umsetzung der EU Gender-Direktiven eingeführt. Es ersetzt das bisherige Gleichbehandlungsgesetz. Daneben gibt es eine Reihe von regionalen Dekreten für öffentliche Arbeitgebende. Das Gender Gesetz überträgt dem König bzw. der Regierung die Aufgabe, Schritte einzuleiten, dass die Funktionsklassifizierungen geschlechtergerecht sind. Bisher wurde dies nicht getan.

⁴⁰ vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=681&newsId=967&furtherNews=yes> Neu hat auch die UNO Interesse am Instrument gezeigt, es wurde im Februar 2011 im Rahmen der 55. Sitzung der Frauenrechtskommission vorgestellt vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/55sess.htm>

Belgische Unternehmen müssen ihrer Jahresrechnung einen Sozialbericht beilegen⁴¹. Dieser umfasst seit der letzten Neuerung des Inhalts 2008 Angaben zur Belegschaft, zu Fluktuation und zu Weiterbildungsaktivitäten. Der Vorschlag, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Lohninformationen in diesen Bericht zu integrieren, wurde bislang von den Arbeitgebendenorganisationen abgelehnt, mit der Begründung, der administrative Aufwand sei zu gross.

Aufklärung, Sensibilisierung

Zur Überwachung der Fortschritte bezüglich Lohnunterschiede werden im Auftrag der Regierung seit 2006 jährlich Lohnstudien erstellt, welche aufgrund von statistischen Daten Stand und Entwicklung aufzeigen⁴².

Im Rahmen der Förderung von geschlechtsneutralen Funktionsbewertungen (vgl. unten) gibt es gezielte Schulungsaktivitäten für die Sozialpartner/innen.

Der Equal Pay Day findet seit 2005 auch in Belgien statt. Er wird von der progressiven Frauenbewegung ZIJ-Kant und der Gewerkschaft ABVV Women getragen und tritt provokativer auf als die in anderen europäischen Ländern mit Beteiligung der Business and Professional Women stattfindenden Anlässe⁴³.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Es gibt keine Verpflichtung für die Sozialpartner/innen, Lohngleichheit in ihre Kollektivverhandlungen aufzunehmen. Die Sozialpartner/innen haben aus eigener Initiative in verschiedenen Vereinbarungen ihre Sorge über die Lohnunterschiede ausgedrückt. In einer noch geltenden nationalen Vereinbarung werden die Unternehmen und Sektoren verpflichtet, ihre Lohnklassifikationen zu überprüfen und allenfalls vorhandene Diskriminierungen zu beseitigen. Dabei sollen die von den staatlichen Stellen erarbeiteten Instrumente (vgl. unten) genutzt werden. Weil aber die Benutzung von Funktionsbewertungssystemen zur Lohnfestlegung nicht obligatorisch ist und keine Kontrollen vorgesehen sind, ist die Wirkung dieser Vereinbarung gering.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Staatliche Stellen und Sozialpartner/innen haben gemeinsam mit Expert/innen ein Instrument zur geschlechtsneutralen Funktionsklassifizierung entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Checkliste mit einem sie begleitenden Leitfaden⁴⁴, welche die geschlechtsneutrale Anwendung von geschlechtsneutralen Systemen der analytischen Arbeitsbewertung fördern will. Es wird kein eigenes Bewertungssystem angeboten, vielmehr müssen die auf dem Markt angebotenen Systeme geschlechtsneutral sein, was aber bisher nicht überprüft wird.

⁴¹ zum Hintergrund vgl. <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=529>, sowie Detailinformationen unter http://www.nbb.be/pub/03_00_00_00_00/03_01_01_00_00.htm?l=fr

⁴² vgl. http://igvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009_FR_tcm337-44055.pdf für den Bericht von 2009.

⁴³ vgl. www.equalpayday.be

⁴⁴ Das Instrument verfügbar unter <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=8486>, weitere Instrumente, insbesondere auch Schulungsunterlagen sind beim staatlichen „Institut pour l'égalité des femmes et des hommes“ verfügbar http://igvm-iefh.belgium.be/fr/domaines_action/emploi/egalite_salariale/valorisation_de_fonctions/

2006 wurde von staatlicher Seite ein Pilotprojekt für ein Label „Egalité Diversité“ gestartet. Am Pilotprojekt nahmen 15 Unternehmen teil, welche in ihrem Betrieb Gleichstellungsmassnahmen umsetzten. In den Jahren 2007 und 2008 wurden die ersten Label vergeben.⁴⁵

3.2.2 Deutschland

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Deutschland kennt keine spezifische Gesetzgebung explizit zu Lohngleichheit, sondern regelt sie in genereller Form im Rahmen des Verbots geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Erwerbsleben. Das Verbot einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist in der deutschen Verfassung (Grundgesetz) festgehalten. Weiter gebietet das Arbeitsgesetz die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. Seit 2006 gilt das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, welches die Europäischen Gleichstellungs-Direktiven umsetzt, als wichtigste Grundlage für die Lohngleichheit. Im Betriebsverfassungsgesetz werden die Sozialpartner/innen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmenden gemäss Gesetz gleichbehandelt werden. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz schreibt vor, dass Teilzeitarbeit gleichbehandelt werden muss und der Lohn nach dem Prorata-Temporis-Prinzip zu entrichten ist. Die Prinzipien der Gleichbehandlung und spezifische Regelungen für Mitarbeitende mit Familienpflichten sind weiter in rechtlichen Grundlagen für Angestellte der öffentlichen Hand festgehalten.

Aufklärung, Sensibilisierung

Staatliche Stellen haben verschiedene Bemühungen unternommen, um Wissensstand und Bewusstsein zu Fragen der Lohngleichheit bei Arbeitgebenden, Verbänden und Arbeitnehmenden zu verbessern. Sie stellen etwa Leitfäden⁴⁶, aktuelle statistische Informationen⁴⁷ oder Forschungsergebnisse zur Verfügung.

Information und Sensibilisierung im Zusammenhang mit Lohndiskriminierung ist für einige Gewerkschaften und Verbände in Deutschland zu einem sehr wichtigen Aktivitätsfeld geworden. In verschiedenen Projekten und mit verschiedenen Aktivitäten (Websites, Kurse, Broschüren, Checklisten) werden verschiedene Akteur/innen angegangen⁴⁸. Im Auftrag der Hans-Böckler Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes wurde der Entgeltgleichheits-Check (eg-check)⁴⁹ entwickelt. Er will die Prüfung der Einhaltung der Lohngleichheit mit verschiedenen Instrumenten (Statistiken, Checkliste zur Analyse von vertraglichen Regelungen und direkter Paarvergleich von Tätigkeiten) ermöglichen und Diskriminierungen sichtbar machen.

Auch der von den Business and Professional Women initiierte Equal-Pay-Day existiert in Deutschland und wird von Regierungsstellen mitgetragen⁵⁰.

⁴⁵ vgl. <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=8138>, was seit 2008 mit dem Label geschieht, ist auf der offiziellen Homepage nicht ersichtlich, es wird generell auf die Evaluation der Erfahrungen verwiesen.

⁴⁶ z.B. Leitfaden für Tarifpartner
<http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste.did=100390.html>

⁴⁷ Mit dem neuen Verdienststatistikgesetz wurden hierzu im Jahr 2007 die nötigen Grundlagen für eine gute Datenbasis geschaffen <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/verdstatg/gesamt.pdf>

⁴⁸ z.B. www.lohnspiegel.de mit Lohnrechner und Übersicht über Tariflöhne, www.entgeltgleichheit.de

⁴⁹ vgl. <http://www.eg-check.de/>

⁵⁰ vgl. www.equalpayday.de

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Eine Mehrheit der Arbeitsverhältnisse in Deutschland ist weiterhin durch Gesamtarbeitsverträge geregelt. In den Verhandlungen gibt es keine Tradition der Berücksichtigung des Themas Lohndiskriminierung. Die meisten Abkommen enthalten heute keine direkten Diskriminierungen mehr, indirekte können aber weiterhin vorkommen, insbesondere im Zusammenhang mit diskriminierenden Funktionsbewertungen. Einige Sozialpartner/innen nehmen die Thematik in den letzten Jahren vermehrt auf und nutzen die Verhandlungen um Gehaltsgruppen und Lohnsysteme auf ihre Geschlechtsneutralität hin zu prüfen. Zusätzlich investieren sie in Information und Sensibilisierung (vgl. oben). Der gesetzliche Auftrag zur Gleichbehandlung hat primär appellativen Charakter.

Für Angestellte der öffentlichen Hand wurde im Jahr 2006 ein neuer Gesamtarbeitsvertrag ausgehandelt (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst). Dieser schreibt vor, dass die diskriminierenden Funktionsbewertungen, auf welchen die Löhne beruhen, überarbeitet werden müssen. Die Parteien konnten sich bisher nicht auf ein neues System einigen, beschlossen aber 2010, dass sie die Verhandlungen über ein transparentes Lohngruppensystem weiterführen werden⁵¹.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Deutschland setzt im Zusammenhang mit Lohngleichheit stark auf freiwillige Massnahmen.

Im Jahr 2001 haben die Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft eine Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft abgeschlossen. Unternehmen verpflichten sich zu aktiven betrieblichen Förderungsmassnahmen, die Regierung dazu, Initiativen zur Erreichung der Gleichstellung in der Privatwirtschaft auf gesetzlichem Weg zurückzustellen. Die Bilanz im Jahr 2009 zeigt⁵², dass die betrieblichen Aktivitäten auf sehr tiefem Niveau geblieben sind.

Im Rahmen der Bundesinitiative zur Gleichstellung von Frauen in der Wirtschaft können deutsche Unternehmen seit 2009 von Finanzhilfen für Projekte zur Förderung der Gleichstellung profitieren⁵³. Von den bisher geförderten Projekten fokussiert keines explizit auf Lohndiskriminierung.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellt seit 2010 das Online-Tool Logib-D zur Verfügung⁵⁴. Das Instrument beruht auf dem in der Schweiz entwickelten Instrument (vgl. Kapitel 2.4). Es hilft Unternehmen, basierend auf einer statistischen Analyse ihre Salärstruktur zu untersuchen und Lohndiskriminierungen zu erkennen. Der Einsatz des Instruments ist freiwillig, die zuständige Bundesministerin ist aktiv in der Propagierung des Instruments als Chance für Unternehmen. Rund 200 Unternehmen können bis 2012 zusätzlich von einer kostenlosen Beratung profitieren, welche weiterführende Analysen und Vorschläge zu konkreten Handlungsmöglichkeiten im Unternehmen bietet⁵⁵.

⁵¹ vgl. <http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/tr/2010/>

⁵² vgl. <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2609.pdf>

⁵³ vgl. <http://www.bundesinitiative-gleichstellen.de/>

⁵⁴ vgl. <http://www.logib-d.de/> (**Lohn**gleichheit im **B**etrieb – **D**eutschland) Für ein Web-Tool von Logib-D, das seit Sommer 2010 zur Verfügung steht, sind Anwendungszahlen verfügbar: Gemäss Aussage der Projektverantwortlichen wurde das Tool von Juli-Dezember 2010 rund 800 mal gestartet und es wurden gut 600 Berichte ausgedruckt (Mail von K. Greszczuk an Autorinnen 17.2.11)

⁵⁵ Bisher haben dies rund 50 Unternehmen getan, bis 2012 sollen es rund 200 sein (Mail von K. Greszczuk an Autorinnen 17.2.11)

3.2.3 Finnland

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

In Finnland ist das Verbot der Lohndiskriminierung auf Verfassungsebene festgehalten und wird in einem Gesetz (Act on Equality between Women and Men) konkretisiert. Der Ombudsmann für Gleichstellung ist für die Kontrolle der Umsetzung zuständig. Als neue Fördermassnahmen wurde im Jahr 2005 die Verpflichtung für Arbeitgebende mit mehr als 30 Mitarbeitenden eingeführt, jährlich (bei gegenseitigem Einverständnis dreijährlich) einen Gleichstellungsplan vorzulegen⁵⁶. Er muss in Zusammenarbeit mit Arbeitnehmendenvertretungen erarbeitet werden und einen Lohnbericht enthalten, welcher auch Massnahmen zur Erreichung der Lohngleichheit festlegt. Wie genau die Lohnberichte aussehen müssen, ist im Gesetz nicht detailliert vorgeschrieben. In der Praxis gab es hier Uneinigkeit, die Richtlinien des Ombudsmannes, der Gewerkschaften und der Arbeitgebendenorganisationen widersprechen sich teilweise. Die Widersprüche beziehen sich insbesondere darauf, inwieweit die Löhne unabhängig von Tarifverträgen angegangen werden oder nicht. Der Gleichstellungs-Ombudsmann hat die Berichtseinreichung zu überwachen, und auf seinen Antrag hin kann das nationale Gleichstellungsgremium (Equality Board) eine Busse androhen.

Die Wirkungen der Neuerung werden aktuell evaluiert. Erste Teilstudien lassen vermuten, dass die meisten Unternehmen den Richtlinien der Arbeitgebendenverbände folgen und die Arbeitnehmendenvertretungen trotz entsprechender Vorgabe nur wenig in die Berichte involviert sind. Schwierigkeiten bestehen weiter darin, dass es aufgrund der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung schwierig ist, Funktions-Klassifikationen zu finden, die beide Geschlechter umfassen. Häufig werden nicht alle Lohnkomponenten in den Lohnbericht einbezogen. Recht viele Unternehmen haben den Lohnbericht offenbar nicht erstellt oder haben trotz Vorliegen von Ungleichheiten keine verbindlichen Massnahmen ergriffen. Die Ressourcen für die Prüfung durch den Ombudsmann werden von der Autorin des Länderberichts für Finnland als beschränkt bezeichnet und bisher wurden keine Bussen gesprochen.

Aufklärung, Sensibilisierung

Der Ombudsmann für Gleichstellung stellt seit Jahren Informationen zum Thema Lohngleichheit zur Verfügung. Verschiedene Gewerkschaften haben gemeinsam eine Website zum Thema erarbeitet⁵⁷, wobei die zur Verfügung gestellten Informationen im Wesentlichen denen der staatlichen Organe entsprechen.

Die Politik zur Reduktion des Gender Pay Gaps ist mit sehr verschiedenen Themen verbunden. Ein starker Fokus liegt auf der Reduktion der Segregation des Arbeitsmarktes, wobei die Erfolge insbesondere bezogen auf die Integration von Männern in weiblich dominierte Tätigkeitsfelder gering sind. Die Lohndiskriminierung im engeren Sinn erhielt weniger Aufmerksamkeit.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Der Organisationsgrad der finnischen Arbeitnehmenden ist hoch. Es wird geschätzt, dass rund 90 Prozent der Beschäftigten unter gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen arbeiten. Diese legen für die meisten Branchen Mindestlöhne fest. Seit den 1970er Jahren wurden in den landesweiten Tarifverträgen (income policy agreements) in Tieflohnbereichen mit hohem Frauenanteil spezielle „Gleichstellungszuschläge“ festgehalten. Innerhalb der Sektoren wurden diese unterschiedlich ver-

⁵⁶ vgl. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/workplace/planning

⁵⁷ <http://www.tasa-arvoklinikka.fi/tasa/>, nur in Finnisch.

teilt. Insgesamt gesehen wurden dadurch Lohnunterschiede generell gesehen reduziert, nicht aber zwingend der Gender Pay Gap. Seit 2008 gibt es diese nationalen Übereinkommen nicht mehr.

Der tripartiten Tradition der Regulation des Arbeitsmarkts folgend haben Regierung und Sozialpartner/innen im Jahr 2006 ein Programm für Lohngleichheit lanciert, das den Gender Pay Gap bis ins Jahr 2015 von rund 19% um 5% auf 14% reduzieren will. Das Programm, das aus rund 30 Projekten besteht, will gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit durch verschiedene Massnahmen fördern (u. A. gesamtarbeitsvertragliche Regelungen, Reduktion der Segregation des Arbeitsmarktes, Veränderungen von Lohnsystemen und Laufbahnförderung von Frauen). 2007 hat die neue Regierung das Programm bestätigt und die Finanzierung gesichert. Zusätzlich wurden Mittel (jährlich 150 Millionen während 4 Jahren Laufzeit) bereitgestellt für Gemeinden, welche in ihren Gesamtarbeitsverträgen höhere Löhne für frauendominierte Branchen mit gut ausgebildetem Personal festhalten. In der Praxis betrifft dies vor allem den Gesundheitssektor, Kinderbetreuung, Erziehung und Kultur.

Die Zwischenevaluation 2011 zeigt, dass der Gender Pay Gap etwas reduziert werden konnte, dass die Reduktionsrate aber zu gering ist, um das Ziel des Programms zu erreichen. Auf der Basis der Ergebnisse sollen Massnahmen getroffen werden⁵⁸.

Abgesehen davon konzentriert sich die sozialpartnerschaftliche Arbeit stark im Bereich von Studien und Analysen, während konkrete Tarifvereinbarungen selten sind. Die lokale Lohngleichheitspolitik konzentriert sich auf die gesetzlich vorgeschriebenen Gleichstellungspläne, wobei dort die Arbeitnehmendenverbände stärker involviert sind als jene der Arbeitgebenden.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Der Ombudsmann für Gleichstellung und andere staatliche Stellen stehen Unternehmen bei der Erstellung der staatlich vorgeschriebenen Pläne unterstützend zur Verfügung.

3.2.4 Frankreich

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

In Frankreich ist der Lohngleichheitsgrundsatz im Arbeitsgesetz festgehalten. Seit 1983 müssen Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden den Arbeitnehmendenvertretungen im Unternehmen jährlich einen schriftlichen Bericht über die Situation von Frauen und Männern im Unternehmen erstatten. Mitarbeitende haben das Recht, den Bericht einzusehen. Die Berichte werden bisher selten nach Vorgabe gemacht, und es gibt von Seiten der Arbeitnehmendenvertretungen wenig Nachfragen.

Seit 2001 werden die Sozialpartner/innen auf Branchen- und Unternehmensebene zu Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen zur Gleichstellung verpflichtet. Weiter hält das Gesetz fest, dass Löhne nach einem Mutterschaftsurlaub dem durchschnittlichen Lohnwachstum angepasst und angehoben werden müssen. Im Jahr 2006 wurde gesetzlich festgehalten, dass der Lohnunterschied bis Ende 2010 verschwinden muss, dabei wurde vor allem auf Verhandlungen der Sozialpartner/innen gesetzt. Um die Verhandlungen zu fördern, wurden die Kriterien für die Erstellung der Berichte zum Stand der Gleichstellung im Unternehmen geklärt, vereinfacht und mit Beispielen illustriert.

Im November 2010 wurde im Rahmen der Rentenreform entschieden, dass Unternehmen, welche die Gleichstellungsberichte nicht vorlegen und keine Vereinbarung zur Gleichstellungsförderung

⁵⁸ <http://www.stm.fi/en/pressreleases/pressrelease/view/1552857#en>

oder einen betrieblichen Aktionsplan erstellt haben, ab 2012 mit Geldstrafen bis zu 1% der Bruttolohnsumme verurteilt werden können. Lohngleichheit muss ausdrücklich Teil dieser Vereinbarungen und Aktionspläne sein. Die Aktionspläne müssen öffentlich zugänglich sein. Die konkrete Ausgestaltung der Sanktionsmassnahme wird im Verlaufe des Jahres 2011 per Dekret geregelt werden.

Ein bereits bestehendes Kontrollinstrument sind die Arbeitsinspektorate⁵⁹, welche ebenfalls Sanktionen verhängen können. Die französischen Arbeitsinspektor/innen sind beauftragt, die Anwendung des Arbeitsgesetzes sicherzustellen. Dies beinhaltet auch die Kontrolle der Einhaltung des Lohngleichheitsgrundsatzes. Arbeitsinspektorate können Einblick in die Lohnpolitik verlangen und müssen die schriftlichen Berichte zur Situation von Frauen und Männer erhalten. Die Lohngleichheitskontrollen waren bisher gemäss Einschätzung der Autorin des Länderberichts für Frankreich kein Schwerpunkt der Arbeit dieser Inspektorate.

Aufklärung, Sensibilisierung

Verschiedene staatliche Stellen, beispielsweise das Ministerium für Solidarität und soziale Kohäsion sowie die Gewerkschaften und eine Reihe von Organisationen sind im Bereich der Information und Sensibilisierung zur Lohngleichheit und Gleichstellung allgemein aktiv⁶⁰. Von den Business and Professional Women organisiert gibt es auch in Frankreich den Equal Pay Day⁶¹.

Die im Jahr 2005 eingesetzte Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité⁶² ist ebenfalls in der Sensibilisierung tätig und forscht. Sie unterstützt als Behörde aber auch Direktbetroffene in konkreten Diskriminierungsfällen und kann von sich aus aktiv werden. Sie ist mit Untersuchungskompetenzen ausgestattet und kann die Herausgabe von Dokumenten verlangen. Die HALDE ist für alle Arten von Diskriminierung zuständig, auf das Geschlecht bezogene machen bisher eine kleine Minderheit der behandelten Fälle aus.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Seit 2001 besteht die Pflicht, in Verhandlungen der Sozialpartner/innen die Gleichstellung der Geschlechter, inklusive Lohngleichheit, zu thematisieren und bei allen Verhandlungen den Geschlechteraspekt im Sinne des Gender Mainstreamings zu berücksichtigen. Arbeitgebende müssen mit den Vertretungen der Gewerkschaften auf Unternehmensebene Gleichstellungsziele festlegen und Massnahmen zu deren Umsetzung vereinbaren. Wenn eine Vereinbarung abgeschlossen ist, müssen die nächsten Verhandlungen erst drei Jahre später stattfinden. Auf Branchenebene müssen alle drei Jahre entsprechende Verhandlungen erfolgen, dies auf der Basis eines Berichts zur Situation in der entsprechenden Branche. Die Verpflichtung, dass die Lohnunterschiede bis Ende 2010 verschwunden sein müssen, haben die Sozialpartner/innen gezwungen, dem Thema mehr Bedeutung zu geben. Dennoch gibt es weiterhin wenige Vereinbarungen, und das Thema hat neben anderen traditionellen Verhandlungsthemen eine eher marginale Bedeutung. Nicht selten beschränken sich die Vereinbarungen auf allgemeine Grundsätze wie das Festhalten des Willens, die diesbezüglichen Gesetze zu respektieren. Einige Vereinbarungen enthalten aber weitergehende Massnahmen und könnten als Beispiel dienen, wie die Sozialpartner/innen zur Umsetzung der Gleichstellung allgemein und der Lohngleichheit im Speziellen beitragen können. So haben beispielsweise die Sozial-

⁵⁹ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/egalite-professionnelle,117/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/remuneration,113/l-egalite-de-remuneration-entre,1028.html>

⁶⁰ also etwa von 20 auf 15%, vgl. <http://www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/femmes-egalite,772> oder <http://www.femmes-emploi.fr/>

⁶¹ vgl. <http://www.bpw.fr/fr/actualite/article-110/j-30-pour-l-equal-pay-day-2011.html>

⁶² vgl. <http://www.halde.fr/>

partner/innen zweier Gas- und Stromunternehmen (EDF-GDF) eine Vereinbarung zur Förderung der Gleichstellung unterzeichnet, welche unter anderem die Reduktion der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern innerhalb von drei Jahren um 5% erreichen will⁶³.

Eine nationale Vereinbarung zur ausgeglichenen Vertretung der Geschlechter und beruflicher Gleichstellung wurde 2004 abgeschlossen. Es hält die Verantwortung der Sozialpartner/innen fest, für gemischtgeschlechtliche Gruppen und Gleichstellung zu sorgen. Dieser nationale Rahmen muss durch die Anwendung in den Branchen und auf Unternehmensebene konkretisiert werden. Die Vereinbarung wurde kritisiert, weil sie weder spezifische statistische Ziele noch Sanktionsmassnahmen enthält.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Im Jahr 2005 wurde auf staatliche Initiative hin ein „Gleichstellungs-Label“ entwickelt. Es wird Unternehmen verliehen, welche sich durch besonders gute Gleichstellungspraxis (nach definierten Kriterien, zu welchen auch die Massnahmen zur Erreichung der Lohngleichheit gehören) verliehen wird. Bisher wurden 46 Unternehmen ausgezeichnet⁶⁴.

In Frankreich können Unternehmen mit weniger als 300 Mitarbeitenden auch Finanzhilfen zur Förderung der Gleichstellung im Unternehmen beantragen⁶⁵.

3.2.5 Grossbritannien

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

In Grossbritannien gibt es seit 1970 ein Gesetz zur Lohngleichheit (Equal Pay Act). Es deckt alle vertraglich festgelegten Bedingungen ab. Nicht vertraglich festgelegte Aspekte fallen unter das aus derselben Zeit stammende Diskriminierungsgesetz (Sex Discrimination Act). Der Equal Pay Act schreibt gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit vor. Die Einforderung des Rechts durch die Betroffenen selber steht bis heute im Zentrum. Mit dem Instrument Equal Pay Questionnaire können Individuen von Arbeitgebenden Information über ausgewählte Vergleichsfunktionen und deren Löhne einfordern, falls sie den Verdacht haben, für gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt zu werden. Arbeitgebende sind nicht verpflichtet, diesen Fragebogen auszufüllen. Unbegründete Verweigerung oder eine ausweichende Beantwortung kann vom Gericht aber negativ gewertet werden und es darf eine Diskriminierung vermutet werden⁶⁶.

Seit 2007 sind öffentliche Institutionen aufgrund einer Regierungserklärung und basierend auf dem Equality Act von 2006 verpflichtet, die Gleichstellung der Geschlechter aktiv zu fördern, wobei der Bereich Lohngleichheit ausdrücklich dazu gehört. Öffentliche Arbeitgebende müssen eine Gleichstellungspolitik entwickeln und publizieren und dabei auch die Massnahmen zur Umsetzung der Lohngleichheit berücksichtigen. Die Einhaltung dieser Richtlinien wird von der Autorin des Länderberichts für Grossbritannien allerdings als sehr lückenhaft bezeichnet. Für private Arbeitgebende gibt es keine Verpflichtung, ihr Lohnsystem von sich aus auf Gleichstellungsgerechtigkeit zu prüfen

⁶³ vgl. <http://medias.edf.com/communiqués-de-presse/tous-les-communiqués-de-presse/communique-2010/edf-sa-mesures-salariales-2010-80349.html>

⁶⁴ Zum Label vgl. <http://www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/femmes-egalite,772/dossiers,773/egalite-professionnelle,1720/promotion-de-l-egalite,896/l-e-label-egalite,5923.html>; Liste der Unternehmen Stand Januar 2011 http://www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/carto_entreprises_labellisees_commission_24_janvier_2011.pdf

⁶⁵ <http://www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/femmes-egalite,772/dossiers,773/egalite-professionnelle,1720/promotion-de-l-egalite,896/l-egalite-professionnelle-entre,9916.html>

⁶⁶ vgl. <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/guidance-for-employers-pre-october-10/equal-pay/checklists-equal-pay-in-practice/16-responding-to-an-equal-pay-questionnaire-available-soon/>

oder aktive Gleichstellungsmassnahmen zu ergreifen. Im Oktober 2010 ist der Equality Act 2010 in Kraft getreten, der neben dem Geschlecht auch andere Kategorien wie Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung etc. abdeckt. Bezogen auf Lohngleichheit führt er zu vereinzelt Neuerungen. Arbeitgebende dürfen Arbeitnehmende nicht zur Geheimhaltung des eigenen Lohns verpflichten. Weiter sieht das Gesetz vor, dass es künftig (aber nicht vor 2013) möglich sein soll, Bestimmungen zu erlassen, welche Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden verpflichten, Lohnberichte in Form von geschlechtsspezifischen Lohn-Statistiken zu erstellen und zugänglich zu machen⁶⁷.

Die Equality and Human Rights Commission EHRC und die Equality Commission for Northern Ireland⁶⁸ veröffentlichen Leitfäden mit praktischen Hinweisen für Arbeitgebende, so auch zur Lohngleichheit. Die beiden Kommissionen versuchen weiter, Arbeitgebende für freiwillige Lohnüberprüfungen zu gewinnen, wobei ihnen von der EHRC eine limitierte Immunität vor Ermittlungen versprochen wird (ausgenommen konkrete Diskriminierungsfälle⁶⁹). Die freiwillige Berichterstattung soll die Einführung einer Bestimmung zur Erstellung von Lohnberichten (vgl. oben) unnötig machen. Die EHRC kann in Diskriminierungsfällen, so auch bei Lohndiskriminierung, eine richterliche Überprüfung fordern oder Individuen aktiv unterstützen. Weiter besitzt es Untersuchungskompetenz bezogen auf Organisationen und auf Sektorebene, um diskriminierende Praktiken aufzudecken.

Bezogen auf die öffentliche Auftragsvergabe besteht der allgemeine Auftrag, Lohngleichheit und Gleichstellung im Rahmen des Beschaffungswesens zu berücksichtigen. Dies wurde bisher wenig systematisch getan, so dass die Einführung von spezifischen gesetzlichen Grundlagen geprüft wird⁷⁰.

Aufklärung, Sensibilisierung

Der staatliche Statistikdienst präsentiert regelmässig die aktuellen statistischen Daten zu Lohnunterschieden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene⁷¹.

Zu den Aufgaben des staatlichen Gleichstellungsbüros (Government Equalities Office⁷²) gehört die Information und Sensibilisierung. In seinem Auftrag werden auch Studien erstellt, unter anderem zur Lohngleichheit⁷³. Auch die Equality and Human Rights Commission und die Equality Commission for Northern Ireland sind im Bereich Information, Sensibilisierung und Forschung tätig.

Information und Sensibilisierung zum Thema Lohngleichheit ist auch ein wichtiges Wirkungsfeld von Gewerkschaften und anderen Organisationen⁷⁴. Die Organisation Equality Challenge Unit⁷⁵ fokussiert auf Chancengleichheit in der höheren Bildung. Lohngleichheit ist eines ihrer wichtigen Themen.

⁶⁷ vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/78>

⁶⁸ vgl. <http://www.equalityhumanrights.com/> für England, Schottland und Wales sowie für Nordirland <http://www.equalityni.org/site/default.asp?secid=home>

⁶⁹ vgl. <http://www.equalityhumanrights.com/news/2010/january/voluntary-measures-proposed-for-publishing-pay-gaps/>, Die Immunität wird umschrieben mit "will mean that participating companies are unlikely to receive formal requests for further information during the next two years." sowie <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/guidance-for-employers-pre-october-10/voluntary-gender-pay-gap-reporting/>

⁷⁰ vgl. http://www.equalities.gov.uk/PDF/psdresp_GEO_MakingItWork_acc.pdf und <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/public-sector-duties/guidance-and-codes-of-practice/using-the-equality-duties-to-make-fair-financial-decisions/#lawapril2011>

⁷¹ vgl. <http://www.ons.gov.uk/about/who-we-are/our-services/unpublished-data/business-data/ashe/index.html>.

⁷² vgl. <http://www.equalities.gov.uk/>

⁷³ vgl. http://www.equalities.gov.uk/publications_and_research/research/the_gender_pay_gap_in_the_uk.aspx

⁷⁴ vgl. z.B. Gewerkschaften UNISON (<http://www.unison.org.uk/equalpay/index.asp>), TUC (<http://www.tuc.org.uk/equality/index.cfm?mins=388&minors=383>) oder PCS (http://www.pcs.org.uk/en/equality/womens_equality_toolkit/campaigning-for-equal-pay.cfm) sowie die Gleichstellungsorganisation Fawcett (<http://www.fawcettsociety.org.uk/>)

⁷⁵ vgl. <http://www.ecu.ac.uk/>

Der Equal Pay Day existiert auch in England, er wird von Frauenorganisationen und Gewerkschaften getragen⁷⁶.

Eine Initiative von Unternehmen ist „Opportunity Now“. Mitglieder des Verbands sind Unternehmen, welche sich der Förderung der Gleichstellung verpflichtet haben und nun ihre Erfahrungen anderen weitergeben wollen⁷⁷.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Die Sozialpartner/innen haben keine rechtliche Verpflichtung, in ihren Verhandlungen das Thema Lohngleichheit aufzunehmen. Es gibt kein Monitoring der Gesamtarbeitsverträge oder der Lohnstrukturen bezüglich Lohngleichheit. Arbeitgebende der öffentlichen Hand, welche zur aktiven Gleichstellungsförderung verpflichtet sind, beziehen die Sozialpartner/innen in der Regel bei der Entwicklung der Gleichstellungspolitik mit ein. Bei einer Vielzahl der öffentlichen Arbeitgebenden gehören Verhandlungen zu Lohngleichheit dazu. Dies gilt ganz besonders ausgeprägt für den Universitäts- und Gesundheitssektor. So wurde beispielsweise im National Health Service im Rahmen einer Vereinbarung⁷⁸ ein neues nichtdiskriminierendes Vergütungssystem eingeführt. Bei Kommunalbehörden konnte über eine Vereinbarung eine Neubewertung von bisher unterbewerteten Frauentätigkeiten (beispielsweise im Pflegebereich) erzielt werden⁷⁹.

In Schottland gibt es das Projekt „Close the Gap“⁸⁰, welches von staatlichen Stellen und den Sozialpartner/innen getragen wird. Es hat zum Ziel, die Lohnungleichheit in Schottland zu beseitigen. Es will Arbeitgebende und Arbeitnehmende ermuntern und befähigen gegen Lohnungleichheit vorzugehen, indem es Beratung und Information sowie auch konkrete Instrumente zur Verfügung stellt.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Lohngleichheit stellen die Equality and Human Rights Commission EHRC und die Equality Commission for Northern Ireland eine Reihe von Hilfsmitteln und Tipps für Arbeitgebende zur Verfügung. Ein spezieller Fokus liegt dabei auf der Überprüfung von Lohnsystemen und der Vermeidung von Diskriminierungsfallen bei der Lohnfestlegung⁸¹ sowie, bezogen auf die öffentliche Hand, auf der Erstellung von Gleichstellungsplänen⁸².

3.2.6 Luxemburg

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Die luxemburgische Verfassung hält fest, dass Frauen und Männer gleiche Rechte und Pflichten haben und dass der Staat für die Entfernung von Gleichstellungshindernissen in allen Bereichen zuständig ist. Der Verfassungsartikel bildet auch die Grundlage für Unterstützungsmassnahmen des Staates für Unternehmen (vgl. unten, actions positives).

Eine Anordnung des Grossherzogs aus dem Jahr 1974 präzisiert den Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche und gleichwertige Arbeit. Andere Abmachungen, auch in Gesamtarbeitsverträgen, sind

⁷⁶ vgl. <http://www.fawcettsociety.org.uk/index.asp?PageID=23>

⁷⁷ vgl. http://www.opportunitynow.org.uk/about_us/index.html

⁷⁸ vgl.

http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4095943

⁷⁹ vgl. <http://www.unison.org.uk/localgov/gettingequal/singlestatus.asp>

⁸⁰ vgl. <http://www.closesthegap.org.uk/>

⁸¹ vgl. z.B. <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/guidance-for-employers/> oder <http://www.equalityni.org/archive/pdf/ECNIEqualPayKit.pdf>

⁸² vgl. z.B. http://www.equalities.gov.uk/equality_act_2010/public_sector_equality_duty.aspx

nichtig. Das Arbeitsinspektorat ist damit beauftragt, die Respektierung des Lohnleichheitsgrundsatzes bei Unternehmen zu fördern und zu überprüfen, ohne aber über eine spezifische Fachstelle dafür zu verfügen. Im Januar 2010 hat die Regierung ihren Willen bekundet, genauer zu prüfen, ob die Arbeitsinspektorate mehr Untersuchungskompetenz im Zusammenhang mit Lohnleichheit erhalten können.

Mit Gesetz von 2006 wurde eine nationale Gleichbehandlungsstelle (Centre pour l'égalité de traitement⁸³) eingesetzt, welche für Diskriminierung aufgrund von Rasse, Behinderung, Alter, Religion, sexuelle Orientierung und Geschlecht zuständig ist. Die Stelle ist im Bereich Sensibilisierung, Information und Unterstützung von Betroffenen aktiv und gibt unabhängige Stellungnahmen zu aktuellen Themen. Lohnleichheit der Geschlechter stand bisher nicht im Vordergrund.

Das Gesetz über Gesamtarbeitsverträge⁸⁴ verpflichtet die Sozialpartner/innen sicherzustellen, dass alle Gesamtarbeitsverträge den Lohnleichheitsgrundsatz einhalten, weiter müssen sie über Gleichstellungsfragen verhandeln (vgl. unten).

Aufklärung, Sensibilisierung

Gewerkschaften und Organisationen führen regelmässig Aktionen und Kampagnen zur Information und Sensibilisierung durch. Auch das Ministerium für Chancengleichheit ist im Bereich Aufklärung und Sensibilisierung aktiv⁸⁵.

2006 hat die Regierung einen nationalen Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern erlassen⁸⁶. Die Förderung der Lohnleichheit ist als Massnahmen enthalten. Die konkrete Umsetzung soll durch vertiefte Studien zu den Ursachen sowie durch Schulung von Arbeitgebenden und Gewerkschaftsverantwortlichen zu geschlechtsneutraler Arbeitsbewertung erleichtert werden.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Das Gesetz schreibt vor, dass alle Gesamtarbeitsverträge das Prinzip der Lohnleichheit berücksichtigen und dass über Gleichstellungsfragen verhandelt wird. Hingegen gibt es keinen Zwang, sich über Massnahmen zu einigen und Umsetzungspläne zu erarbeiten – der Versuch, dies bei einer Gesetzesrevision im Jahr 2003 einzuführen, ist gescheitert. Konkret bedeutet dies, dass in den meisten Verträgen lediglich der Lohnleichheitsgrundsatz als Feststellung aufgenommen und erwähnt wird, dass die Thematik diskutiert wurde.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Das Ministerium für Chancengleichheit und der statistische Dienst stellen den Unternehmen seit 2009 das Instrument Logib nach Schweizer Vorbild (vgl. Kapitel 2.4) zur Verfügung, um die Lohnleichheit zu prüfen.⁸⁷ Das Ministerium hat Ausbildungen angeboten und unterstützt Unternehmen beim Einsatz.

Das Ministerium für Chancengleichheit finanziert seit 1993 Projekte zur Förderung der Chancengleichheit in Unternehmen (actions positives), Projekte zur Lohnleichheit gehören zum Förderungsbereich⁸⁸. Diese Actions Positives sind mit der Vergabe eines Gleichstellungspreises für Unter-

⁸³ vgl. <http://cet.lu/>

⁸⁴ vgl. http://www.mega.public.lu/legislation/lois/travail_et_emploi/index.html

⁸⁵ vgl. http://www.mega.public.lu/actions_projets/campagnes/index.html

⁸⁶ vgl. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/03/06egalite_chances/

⁸⁷ vgl. http://www.mega.public.lu/actions_projets/ecart_salaire/index.html

⁸⁸ vgl. http://www.mega.public.lu/actions_projets/actions_positives/index.html

nehmen verbunden. Weiter stehen Instrumente für Unternehmen zur Verfügung, beispielsweise Fragebogen zur Analyse des Standes der Chancengleichheit, Gleichstellungspläne, Broschüren mit positiven Beispielen und ein Austauschnetzwerk.

3.2.7 Österreich

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

Lohnleichheit ist in Österreich gesetzlich sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der neun Regionen geregelt. Auf nationaler Ebene sind es die Gleichbehandlungsgesetze für die Privatwirtschaft und die öffentliche Hand. Lohnleichheit ist ausdrücklich genannt, aber im Gesetz nicht näher definiert. Zur Überprüfung von Fragen, die die Diskriminierung auf Grund des Gleichbehandlungsgesetzes betreffen, ist eine Gleichstellungskommission eingesetzt. Wenn diese eine Diskriminierung vermutet, kann sie das Unternehmen auffordern, einen Bericht abzuliefern, der über die Arbeitsbedingungen von Frauen und Männern Auskunft gibt (inkl. relevante Statistiken zu Einkommen etc.). Wer diesen Bericht nicht erstellt, wird namentlich auf der Homepage der Bundesministerin für Frauen erwähnt. Da weitere Konsequenzen fehlen, scheint dieses Risiko wenig abschreckende Wirkung zu haben.

Das österreichische Beschaffungsgesetz verpflichtet die Vertragsbehörde, in der Ausschreibung festzuhalten, dass die Offerte in Übereinstimmung mit allen Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen erfolgen muss, also auch in Übereinstimmung mit dem Gleichbehandlungsgesetz. Gleichstellungsaspekte können in die Entscheidungskriterien oder die Vertragsbedingungen integriert werden. In diesem Zusammenhang wurden von staatlicher Stelle Empfehlungen erarbeitet, wie diese Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen berücksichtigt werden könnten. Die bisherigen Empfehlungen zeigen kaum Wirkung. So wird diskutiert, inwieweit eine Entwicklung möglich wäre. In der Stadt Wien ist dies bereits der Fall: hier wird seit 2010 bei Aufträgen von mehr als 40'000 Euro an Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitenden die Umsetzung einer angepassten Gleichstellungsmassnahme verlangt⁸⁹.

Per 1.3.2011 ist eine Neuerung im Gleichbehandlungsgesetz für die Privatwirtschaft in Kraft getreten. Unternehmen sollen damit zur Lohntransparenz angehalten werden. Betriebe mit mehr als 1'000 Mitarbeiter/innen müssen ab 2011 alle zwei Jahre anonymisierte Einkommensberichte erstellen (bis 2014 schrittweise auch kleinere Betriebe). Vorgesehen sind unter anderem Angaben darüber, wie hoch das arbeitszeitbereinigte Durchschnittseinkommen von Frauen und Männern in diversen Funktionsgruppen ist⁹⁰. Nach Einschätzung von Kritiker/innen weist das Gesetz Schwachpunkte auf⁹¹: Personen, die Detailinformationen über den Einkommensbericht nach außen tragen, drohen bis zu 360 Euro Strafe. Die Betriebe ihrerseits haben keine unmittelbaren Sanktionen zu erwarten, wenn sie den Bericht nicht erstellen – es sei denn, Arbeitnehmende machen von ihrem Recht Gebrauch, die Erstellung des Berichts gerichtlich einzuklagen.

Aufklärung, Sensibilisierung

Verschiedene Forschungsprojekte, Kampagnen, Tagungen und Weiterbildungsangebote von staatlichen Stellen⁹² und Gewerkschaften⁹³ und Verbänden dienen zur Information und Sensibilisierung

⁸⁹ vgl. <http://www.wien.spoe.at/frauen/wien-koppelt-vergabe-oeffentlicher-auftraege-frauenfoerderung>

⁹⁰ vgl. <http://www.bka.gv.at/site/5572/default.aspx>

⁹¹ vgl. <http://diestandard.at/1293371208943/Wissen-Eine-Novelle-mit-einer-Tuecke-und-einer-Luecke>

⁹² z.B. Bundeskanzleramt, Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst
<http://www.bka.gv.at/site/5461/default.aspx#a3>

von verschiedenen Akteur/innen zum Thema Lohngleichheit und Gleichstellung allgemein. Auch der von den Business and Professional Women initiierte Equal-Pay-Day wird in Österreich seit 2009 durchgeführt⁹⁴.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Kollektivverträge spielen eine grosse Rolle bei der Lohnfestlegung, insbesondere was die Mindestlöhne angeht. Die meisten wichtigen Gesamtarbeitsverträge gelten auf Sektorebene, Unternehmensverträge haben weniger Bedeutung. In Branchen, wo es keine Gesamtarbeitsverträge gibt, können durch eine staatliche Stelle (Bundeseinigungsamt) Mindestlohnstarife festgelegt werden.

Das Arbeitsverfassungsgesetz erlaubt es Betriebsräten, ein Komitee für Gleichstellungsfragen einzurichten. Kollektivverträge auf Unternehmensebene können im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter abgeschlossen werden. Der Sparkassenkollektivvertrag aus dem Jahr 2005 gilt als gutes Beispiel für ein solches gleichstellungsförderliches Abkommen. Er enthält Regelungen bezogen auf Lohngleichheit, so unter anderem dass die Elternzeit als Erwerbserfahrung zählt, dass Schlüsselqualifikationen entlohnt werden und bei Beförderungen berücksichtigt werden sollen und dass bessere Einstiegsgehälter bezahlt werden. Der Vorschlag, aus dieser Möglichkeit für betriebliche Abkommen eine Verpflichtung zu derartigen Abkommen zu machen, scheiterte bisher am politischen Konsens.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Verschiedene staatliche Stellen unterstützen Unternehmen mit Fachwissen und Instrumenten bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufträge und der freiwilligen Förderung der Chancengleichheit.

3.2.8 Schweden

Gesetzgebung, Umsetzung von Gesetzen, Kontrollen

2009 ist ein verschiedene Kategorien umfassendes allgemeines Diskriminierungsgesetz in Kraft getreten und hat (nebst anderen) das bisherige Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann ersetzt. Bezogen auf Gleichstellung im Erwerbsleben hält das Gesetz fest, dass Mitarbeitende in keiner Weise diskriminiert werden dürfen. Weiter wird festgehalten, dass die Gleichstellung von Frau und Mann durch Massnahmen (positive action) zu fördern ist, wobei dies bezüglich gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit inhaltlich spezifiziert ist. Arbeitgebende mit mehr als 25 Mitarbeitenden sind verpflichtet, einen Bericht mit Massnahmenplan zur Lohngleichheit zu erstellen⁹⁵. Dieser muss das Ergebnis einer nach vorgegebenen Kriterien zu realisierenden Analyse bezüglich Löhnen und Lohnpolitik enthalten und aufzeigen, wie Lohnanpassungen oder Chancengleichheitsmassnahmen die Umsetzung der Lohngleichheit fördern sollen. Die Pläne dürfen einen Zeitplan von höchstens drei Jahren haben, über die Ergebnisse der Umsetzung ist Bericht zu erstatten. Organisationen von Arbeitnehmenden, mit welchen das Unternehmen in einem Gesamtarbeitsvertragsverhältnis steht, haben ein Recht, die nötigen Informationen zu erhalten, um bei der Begutachtung und der Entwick-

⁹³ z.B. Österreichischer Gewerkschaftsbund http://www.gpa-djp.at/servlet/ContentServer?pagename=GPA/Page/Index&n=GPA_5

⁹⁴ vgl. <http://www.equalpayday.at/>

⁹⁵ Die Auflage für einen Massnahmenplan war bereits seit 1991 im Gleichstellungsgesetz verankert und wurde mit gewissen Anpassungen ins neue Gesetz übernommen. Die Anpassung betrifft die Anzahl Mitarbeitende (vorher für Unternehmen ab 10 Personen) und die Frequenz der Berichterstattung (vorher jährlich, nun dreijährlich) vgl. Website des Antidiskriminierungs-Ombudsmannes <http://www.do.se/> und des Ministeriums für Integration und Gleichstellung der Geschlechter <http://www.sweden.gov.se/> bzw. für einen Überblick <http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Gleichstellung-der-Geschlechter-in-Schweden/>

lung des Massnahmenplans mitwirken zu können. Die Kontrolle obliegt dem Gleichstellungs-Ombudsmann. Wenn Unternehmen sich weigern, den Bericht zu erstellen oder sich Probleme ergeben, kann der Ombudsmann ein spezielles Antidiskriminierungs-Komitee anrufen, was bisher selten der Fall war, sich aber als nützliches Druckmittel erweist. Eine Studie zeigt: Bis 2008 wurden mehrere Tausend Lohnberichte erstellt, davon waren rund ein Viertel der Beschäftigten Schwedens betroffen. Bei gut zwei Fünftel der Unternehmen wurden Lohnanpassungen vorgenommen, ein Drittel realisierte andere Massnahmen wie Ausbildung, Laufbahnförderung etc. Die Lohnanpassungen machten insgesamt 7.2 Millionen Euro bzw. im Schnitt 112 Euro monatlich pro Person aus (vgl. Diskriminierungsombudsmann 2009). Wenn ein Unternehmen sich weigert, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, kann der Ombudsmann beim Antidiskriminierungs-Komitee die Sprechung einer Busse verlangen. Das Komitee kann auch von einer Gewerkschaft angegangen werden, wenn durch Gesamtarbeitsverträge gebundene Arbeitgebende keine aktiven Massnahmen vornehmen.

Ein Erlass aus dem Jahr 2006 schreibt vor, dass in Verträgen des öffentlichen Beschaffungswesen Vorschriften bezüglich Nicht-Diskriminierung integriert werden müssen. Der Erlass gilt aber nur für einen Teil der staatlichen Autoritäten und nur für Verträge, die länger als 8 Monate dauern und über 75'000 Euro umfassen.

Aufklärung, Sensibilisierung

Information und Sensibilisierung für das Thema der Lohngleichheit hat in Schweden Tradition. Die Aktivitäten waren im Anschluss an die Verpflichtung zur Erstellung von Lohnberichten von staatlicher Seite stark auf die Erstellung dieser Berichte (Art, Nutzen, Massnahmen) fokussiert. Es wurden Methoden und Materialien entwickelt, um den Arbeitgebenden ihre Aufgabe zu erleichtern.

Der nationale Mediationsdienst, der für die Mediation von Arbeitsstreitigkeiten zuständig ist, ist auch für die offizielle Lohnstatistik zuständig⁹⁶. Die jährlichen Berichte geben der Lohngleichheit ein spezielles Gewicht.

Dialog / Abkommen der Sozialpartner/innen

Die Regulierung der Löhne obliegt stark den Sozialpartner/innen. Es gibt über 100 Vertragspartner/innen, welche rund 600 Gesamtarbeitsverträge aushandeln. Weil sie nichtdiskriminierend sein müssen, gibt es die implizite Pflicht, bei Kollektivverhandlungen Lohngleichheit zu berücksichtigen. Diese Pflicht wird aber nicht expliziert. In letzter Zeit hat der Gewerkschaftsbund *Landesorganisationen* spezifische Lohngleichheitsstrategien für die Kollektivverhandlungen erarbeitet. Die Strategie von 2010 fokussiert auf Tieflohngruppen, beispielsweise in weiblich dominierten Branchen. Dort werden neben Forderungen für generelle Lohnerhöhungen zusätzliche Erhöhungen gefordert. Das Problem sind Lohnunterschiede zwischen den Sektoren, welche bisher noch wenig angegangen wurden.

Arbeitgebende und Arbeitnehmende bzw. ihre Organisationen sind nach dem Diskriminierungs-gesetz verpflichtet, gemeinsam Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter zu erarbeiten. So müssen sie auch beim Massnahmenplan zur Lohngleichheit zusammenarbeiten, auch wenn die Verpflichtung zu dessen Erstellung ganz beim Arbeitgeber liegt. Die Pflicht, für die Berichte zusammenzuarbeiten, bringt Gewerkschaften und Arbeitgebende in eine neue Rolle (nicht verhandeln, sondern gemeinsam Diskriminierung aufdecken und verhindern).

⁹⁶ vgl. http://www.medlingsinstitutet.se/inenglish/menu_eng_wage_statistics.html

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen

Verschiedene staatliche Stellen unterstützen Unternehmen mit Fachwissen und Instrumenten bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufträge und der freiwilligen Förderung der Chancengleichheit.

4 Blick nach Übersee: Kanada

Kanada gilt im Zusammenhang mit der Förderung der Lohngleichheit als innovativ. Im Folgenden wird die aktuelle Situation kurz am Beispiel der Umsetzung in der Provinz Québec illustriert⁹⁷.

In Kanada wird unterschieden zwischen "Législation égalité salariale" (Lohngleichheits-Gesetzgebung) und "Législation équité salariale" (Lohn-Fairness Gesetzgebung)⁹⁸. Die Lohngleichheits-Gesetzgebung bezieht sich nur auf gleiche oder substanziell ähnliche Arbeit, die Lohn-Fairness-Gesetzgebung fokussiert auf gleiche und gleichwertige Arbeit und ist proaktiv: sie verlangt von den Arbeitgebenden, selber zu ermitteln, ob ein Geschlecht in der eigenen Firma lohnmassig diskriminiert wird und nötigenfalls Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung zu ergreifen.

Diese proaktive Gesetzgebung der équité-salariale ist auf der Ebene der Provinzen verankert, zum Teil im öffentlichen und im privaten Sektor, zum Teil nur im privaten Sektor. Eine entsprechende Gesetzgebung auf nationaler Ebene einzuführen, ist bisher nicht gelungen. In den Provinzen mit proaktiver Gesetzgebung wurden Organe mit einem Kontroll-, Informations- und Bildungsauftrag eingerichtet.

Beispiel Québec

In der Provinz Québec gilt seit 1997 eine proaktive Gesetzgebung, das umsetzende und kontrollierende Organ ist die „Commission de l'équité salariale“⁹⁹.

Das Gesetz verpflichtet alle privaten und öffentlichen Unternehmen mit mindestens 10 Mitarbeitenden zu proaktiven Massnahmen, wobei die Vorgaben für die grossen und mittleren Unternehmen umfassender sind. Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden werden einem formalen Programm unterstellt¹⁰⁰. Dabei gilt: Alle Funktionskategorien mit weiblicher bzw. männlicher Dominanz (gemäss definierten Kriterien) müssen miteinander verglichen werden. Dafür werden der Wert der Tätigkeit mit einer geschlechtsneutralen Funktionsbewertung bestimmt (wobei das Instrument nicht vorgegeben wird, sondern lediglich gewisse Rahmenbedingungen zur Sicherung der Geschlechtsneutralität definiert sind, vgl. dazu Chicha 2008) und die Lohnunterschiede ermittelt. Unternehmen, in welchen es keine männertypischen Funktionen gibt, müssen den Lohnvergleich mit Standardkategorien (catégories d'emplois types) realisieren. Wenn sich nicht rechtfertigbare Differenzen ergeben, müssen die Lohnunterschiede ausgeglichen werden, wobei die Löhne der unterbezahlten Gruppen nach oben korrigiert werden müssen. Eine Senkung der höheren Löhne ist explizit ausgeschlossen. Für die Lohnanpassungen haben Unternehmen maximal 4 Jahre Zeit. Unternehmen mit über 100 Mitarbeitenden müssen eine paritätische Lohngleichheitskommission einsetzen, welche den unternehmensinternen Prozess mitträgt.

Die Commission de l'équité salariale kann aus eigenem Antrieb die Einhaltung prüfen oder wird auf Beschwerde aktiv. Bei Streitigkeiten, beispielsweise bezüglich Methode oder Vorgehen der Funkti-

⁹⁷ Auch die USA haben eine lange Tradition der Bekämpfung der Lohndiskriminierung nach Geschlecht, insbesondere aber auch Herkunft bzw. Hautfarbe. Bereits 1963 hat John F. Kennedy dazu einen Equal Pay Act unterzeichnet, der sich auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit konzentriert. Seit den 60er Jahren gilt ein allgemeines Nicht-Diskriminierungsgebot als Bedingung für Vertragsabschlüsse mit der öffentlichen Hand. Dafür müssen Unternehmen mit mehr als 50 Angestellten einen Bericht erstatten und sie können zu Fördermassnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung der Frauen im Betrieb verpflichtet werden (Affirmative Action). Diese Affirmative Action Programme werden durch das Office of Federal Contract Compliance Programms OFCCP überprüft. 2009 ist der Fair Pay Act in Kraft getreten, welcher das Gebot der Lohngleichheit auf gleichwertige Arbeit ausdehnt. Für eine nähere Darstellung vgl. <http://www.pay-equity.org/info-Q&A-Act.html>.

⁹⁸ vgl. http://www.rhdcc.gc.ca/fra/travail/legislation_travail/norme_emploi/equite_sal.shtml

⁹⁹ vgl. <http://www.ces.gouv.qc.ca/index.asp>

¹⁰⁰ Unternehmen von 10-49 Mitarbeitende können sich für die Prüfung, die auch für sie obligatorisch ist, an Empfehlungen orientieren, vgl. <http://www.ces.gouv.qc.ca/documents/publications/rappmini.pdf>

onsbewertung, nimmt sie zunächst eine Vermittlungsfunktion ein, verfügt aber auch über Entscheidungskompetenz. Gegen ihre Entscheidungen kann ein Gericht angerufen werden. Die Kommission kann auch ein Gerichtsverfahren gegen Unternehmen einleiten, wenn sie gegen das Gesetz verstossen. Dies ist auch der Fall, wenn sie gewünschte Informationen nicht erstellen. Unternehmen können gebüsst werden.

Die Erfahrungen aus Québec (Chicha 2007, Chicha 2006) zeigen, dass dank der proaktiven Gesetzgebung in breitem Rahmen und in relativ kurzer Zeit Lohnanpassungen erzielt werden konnten. Diese Lohnanpassungen sind für die Arbeitgebenden kostengünstiger als aufgrund von Gerichtsentscheiden erfolgte Anpassungen, da weder Prozesskosten entstehen noch rückwirkende Zahlungen fällig werden. Die Vermeidung von Konflikten am Arbeitsplatz ist ein weiterer Pluspunkt, der dazu beiträgt, dass die Akzeptanz bei Arbeitgebenden und in der öffentlichen Meinung hoch geworden ist. Die personelle Besetzung der Commission de l'équité salariale (Präsidium und zwei Kommissar/innen, welche für eine Fünfjahresperiode von der Regierung gewählt werden) ist dabei für den Erfolg von entscheidender Bedeutung: eine Konsultation der wichtigsten Akteur/innen vor der Wahl hilft mit, dass die Verantwortlichen breit anerkannt sind. Nachteilig vermerkt wird, dass die Konzentration auf die Gleichwertigkeitsdiskussion dazu geführt hat, dass das Thema „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ vernachlässigt wurde. Weiter führt das Fehlen eines obligatorischen Berichts an die verantwortlichen Stellen dazu, dass die Einhaltung des Gesetzes nur dann geprüft wird, wenn eine Beschwerde, z.B. einer Gewerkschaft, vorliegt oder wenn das Unternehmen in die Stichprobe jener fällt, die durch die Kommission aus eigenem Antrieb untersucht werden.

Um die Aufgabe für die Unternehmen zu erleichtern, wurden von der Kommission verschiedene Instrumente erstellt, unter anderem eine Software (Progiciel pour réaliser l'équité salariale¹⁰¹), welche die Erstellung eines Gleichstellungsplans zur Lohngleichheit unterstützt und konkrete Beispiele von Funktionsbewertungsmodellen enthält.

¹⁰¹ download unter <http://www.ces.gouv.qc.ca/realiserequite/progiciel/logiciel.asp>

5 Fazit

Der Blick ins europäische Ausland und nach Kanada zeigt, dass Lohndiskriminierung nicht nur in der Schweiz, sondern in allen Ländern ein Problem ist, dem sehr unterschiedlich begegnet wird. Kein Land – auch keines der Länder, in denen die Thematik sehr aktiv angegangen wird – hat Lohndiskriminierung bisher ganz eliminieren können. In fast allen Ländern gibt es Probleme in der Umsetzung und politische Widerstände.

Was die Gesetzgebung und ihre Umsetzung und Kontrolle betrifft, so kennen viele Länder die in der Schweiz gewählte Kombination von Verfassungsgrundsatz und einem diesen Grundsatz präzisierenden Gleichstellungsgesetz. Das Schweizer Gleichstellungsgesetz bietet eine vergleichsweise gute Grundlage was die Einklagung von individuellem Recht betrifft, welche bezüglich Sanktionen durch die laufende Teilrevision des Obligationenrechts gestärkt werden könnte. Hingegen ist wie in der Mehrheit der europäischen Länder keine spezifische Behörde vorgesehen, welche die Einhaltung der Regelungen aktiv prüft, wie dies beispielsweise Schweden und neu Österreich oder auch die kanadischen Provinzen kennen. Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens hingegen werden die Möglichkeiten einer verbindlichen Prüfung durch die Behörden in der Schweiz deutlich stärker genutzt als im Ausland. Keines der betrachteten Länder nutzt die Möglichkeit der Prüfung der Lohn-gleichheit durch Arbeitsinspektorate systematisch – auch die Schweiz nicht.

Der Bereich Aufklärung und Sensibilisierung ist in fast allen Ländern ein wichtiges Handlungsfeld, so auch in der Schweiz. Derartige Aktivitäten, die sich an ganz verschiedene Zielgruppen (Öffentlichkeit, Arbeitnehmende, Arbeitgebende, Verbände etc.) richten und welche neben der Sensibilisierung für die Thematik auch ganz spezifischen Wissensaufbau zum Ziel haben, sind unbestrittenermassen wichtig. Ihre direkte Wirkung auf das Ausmass der Lohndiskriminierung dürfte allerdings eher beschränkt sein.

Die Bedeutung der Handlungsebenen der Sozialpartner/innen ist in den betrachteten Ländern sehr unterschiedlich. Dies hängt mit der jeweiligen Tradition der Regulation des Arbeitsmarktes und mit dem Einfluss der entsprechenden Verbände zusammen¹⁰². Gewisse Länder kennen die gesetzliche Verpflichtung zu Verhandlungen oder zur Erarbeitung von Massnahmenplänen bezüglich Lohn-gleichheit durch die Sozialpartner/innen, mancherorts ist die praktische Umsetzung dann allerdings wenig griffig. In der Schweiz gibt es bisher anders als in andern Ländern nur Massnahmen auf freiwilliger Basis, diese können vor allem dann erfolgreich sein, wenn sie von den Verantwortlichen auf Arbeitnehmenden- oder Arbeitgebendenseite gegenüber andern Verhandlungsthemen als prioritär behandelt werden. Inwieweit der Lohn-gleichheitsdialog, der als für die Schweiz neuartiges Projekt bezeichnet werden kann, zum Erfolg führt, ist im Moment noch offen.

Instrumente und Unterstützung für freiwillige Massnahmen in Unternehmen kennen eine Vielzahl der Länder, insbesondere jene, welche wie die Schweiz primär auf eine freiwillige Umsetzung der Lohn-gleichheit in Unternehmen setzt. Das in der Schweiz erarbeitete Instrument Logib wird von der EU als vielversprechend aufgenommen, auch das Label Equal Salary darf im internationalen Vergleich als innovativ gelten. Einige Länder kennen Finanzhilfen für Unternehmen, so auch die Schweiz, hier werden sie bisher nur wenig genutzt. Auch die Wirkung von Gleichstellungspreisen auf die Beseitigung von Lohndiskriminierung bleibt offen.

Welche Schlüsse lassen diese Betrachtungen für die Schweiz zu? Im Folgenden werden die aus Sicht der Autorinnen wichtigsten Punkte aufgeführt.

¹⁰² Zur Bedeutung Tarifverhandlungen zur Bekämpfung der Lohndiskriminierung vgl. ausführlich Fuchs (2010a+b).

- Es gibt keinen Königsweg zur Bekämpfung der Lohndiskriminierung. Die Betrachtung der einzelnen Länder zeigt, dass es keinen allgemeingültigen Königsweg zur Bekämpfung von Lohndiskriminierung gibt und dass keine Einzelmassnahme allein das komplexe Problem löst. Vielmehr braucht es eine Vielzahl von Massnahmen auf den verschiedenen betrachteten Ebenen, welche sich in sinnvoller Weise aufeinander beziehen. Für die Schweiz bedeutet dies, dass eine Weiterführung und Intensivierung aller bisherigen Bemühungen sinnvoll ist. Bestehende Grundlagen sind besser zu nutzen (vgl. unten).
- Verbindlichere Massnahmen sind ein vielversprechender Ansatz. Die Erfahrung, dass freiwillige Massnahmen nicht genügend Erfolge bringen, hat einige europäische Länder dazu gebracht, verbindlichere Massnahmen einzuführen, beispielsweise in Form von Lohnberichten und Behörden mit entsprechenden Kontrollkompetenzen. Fuchs (2010a+b) zeigt, dass der Erfolg einer solchen Behörde sehr stark von der formellen Institutionalisierung und den ihr übertragenen Kompetenzen, aber auch ihren finanziellen und personellen Ressourcen abhängt. Die Erfahrungen aus anderen Ländern machen deutlich, dass sehr klare gesetzliche Regelungen, die Verankerung von Kontrollmöglichkeiten und -abläufen und die Festlegung von greifenden Sanktionen bei Missachtung der Regelungen unabdingbar sind. Nur wenn basierend auf klaren gesetzlichen Bestimmungen einer mit kompetentem Personal und adäquatem Budget bestückten Behörde genügend Befugnisse erteilt werden, kann sie zu einem erfolgreichen Mittel zur Umsetzung der Lohngleichheit werden.

In der Schweiz wurde als Massnahme zur Verbesserung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes in der Evaluation die Einsetzung einer staatlichen Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenz vorgeschlagen (Stutz et. al., 124ff). Der Bundesrat lehnte dies als „politisch nicht opportun“ (Bundesrat, 2006: 3192) ab und setzte vielmehr auf freiwillige Massnahmen. Im Rahmen des Vorstosspakets der SP Schweiz zu Gleichstellungsmassnahmen wurde vergeblich eine solche Behörde gefordert¹⁰³, die Grüne Partei bringt eine solche Behörde bezogen auf Lohngleichheitsfragen als Lohngleichheitskommission aktuell wieder in die politische Diskussion ein¹⁰⁴.

- Zusätzliche Ressourcen für die bessere Nutzung von Bestehendem einsetzen. Eine Intensivierung der Bemühungen zur Verringerung der Lohnungleichheit kann einerseits auf neue Möglichkeiten fokussieren (vgl. oben), sie kann aber auch darum bemüht sein, bestehende Möglichkeiten besser zu nutzen. In der Schweiz stehen eine Reihe von Instrumenten und Ansätzen zur Verfügung, die noch besser genutzt werden können, wenn die vorhandenen Kräfte besser gebündelt und mehr Ressourcen eingesetzt werden. Dies gilt beispielsweise für die Kontrollen im Beschaffungswesen: Sie erweisen sich als vielversprechender Ansatz mit Entwicklungspotenzial. Dank der vorhandenen Instrumente ist hier ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis von Mehrinvestitionen zu erwarten. So könnte beispielsweise auf Bundesebene eine deutlich breitere Wirkung erzielt werden, wenn für die Stichprobenkontrollen mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt würden. Kontrollen im Beschaffungswesen könnten auch auf kantonaler und kommunaler Ebene noch vermehrt und verstärkt umgesetzt werden. Eine ähnliche Argumentation gilt für den Ausbau der (Fach-)Kompetenzen und der Ressourcen der Arbeitsmarktinspektor/innen bezüglich einer Kontrolle von Lohndiskriminierung. Ein weiteres Beispiel der besseren Nutzung bestehender Möglichkeiten liegt beispielsweise auf der Ebene der Sozialpartner/innen: Wenn es gelingt, das Thema Lohndiskriminierung als eines der wichtigsten Themen im Arbeitsmarkt zu positionieren, ist hier auch ohne gesetzliche Verpflicht-

¹⁰³ Postulat 063033, abgelehnt im Nationalrat am 8.3.07
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063033

¹⁰⁴ vgl. http://www.gruene.ch/web/gruene/de/news/gleichstellung.html?utm_source=id-k+Kommunikationsdesign&utm_medium=email&utm_campaign=Gr%C3%BCne+Partei+Schweiz&utm_content=Mailing_1388037

tung zu Lohnleichheitsverhandlungen noch viel möglich. Auch ein gerichtliches Vorgehen hat nach wie vor grosse Bedeutung und die strategische Prozessführung als Instrument kann verstärkt eingesetzt werden (vgl. dazu Fuchs, 2010a+b).

- Attraktivität und Nutzen von freiwilligen Massnahmen werden noch nicht genügend erkannt. Massnahmen zur Verhinderung der Lohndiskriminierung können für Unternehmen attraktiv sein, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Aktuell wird diese Attraktivität erst von einzelnen Unternehmen wirklich erkannt. Wenn auf Freiwilligkeit gesetzt werden soll bedingt dies, dass die wichtigsten Akteur/innen anerkennen, dass Lohndiskriminierung ein Problem ist – und dass sie die Bereitschaft haben, das Problem anzugehen. Glaubwürdig kann dies nur durch den Einsatz von anerkannten Instrumenten in einem transparenten Prozess geschehen (z.B. sozialpartnerschaftlicher Weg, Zertifizierung). Anzustreben ist in diesem Zusammenhang die Erhöhung des Wissens. Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen insbesondere für mittlere und kleine Unternehmen und die gezielte Aus- und Weiterbildung von (künftigen) Kaderpersonen sind deshalb nach wie vor wichtig.
- Lohntransparenz muss weiter gefördert werden. In den meisten Ländern gibt es keine Lohntransparenz oder diese beschränkt sich auf die Tariflöhne, welche nicht die gesamte Realität abdecken. Auch in vielen europäischen Ländern wird von „tief verwurzelten (kulturellen) Tabus“ (Foubert, 2010: 16) berichtet. Der Bundesrat erachtet die Förderung der Lohntransparenz ebenfalls als wichtig für die Lohnleichheit, erachtet es aber als Aufgabe der Sozialpartner/innen und der Arbeitnehmenden selber, diese umzusetzen (Bundesrat, 2006: 3193). In der Praxis fällt diese Aufgabe damit primär den Gewerkschaften zu.

Lohndiskriminierung verschwindet nicht von selbst. Massnahmen zu ihrer Bekämpfung – auf welcher Handlungsebene auch immer – sind nicht umsonst zu haben. Es braucht eine Bündelung der Anstrengungen und insbesondere mehr finanzielle und personelle Ressourcen um dafür zu sorgen, dass der Verfassungsgrundsatz „Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit“ endlich Wirklichkeit wird.

6 Literatur

- Aubert, Gabriel & Lempen, Karine (2011) (Hrsg.). *Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité*. Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Université de Genève. Genève: Slatkine.
- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Februar 2006. vgl.
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html>
- Chicha, Marie-Thérèse (2008). *Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide*. Geneva, International Labour Office.
- Chicha, Marie-Thérèse (2007). *New Instruments for Gender Equality Hearing and discussion with social partners - The role and experiences of the Québec Pay Equity Commission*. Referat am Hearing des Bundesamtes für Justiz vom 27 November 2007.
- Chicha, Marie-Thérèse (2006). *A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts*. ILO Working Paper 49.
- Diskriminierungsombudsmannen (2009): *Pay surveys – provisions and outcomes*. vgl.
<http://www.do.se/Utanfor-struktur/Other-languages/English/Material/Pay-surveys---provisions-and-outcomes/>
- Foubert Petra (2010). *Der geschlechtsspezifische Verdienstabstand in Europa aus rechtlicher Sicht*. Hrsg.: Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Download:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6138&langId=de>
- Foubert, Petra, Burri, Susanne & Numhauser, Ann (2010). *The Gender Pay Gap in Europe from a Legal Perspective (including 33 country reports)*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Download:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=641&langId=de>
- Fuchs Gesine (2010a). *Promising Paths to Pay Equity: A Comparison of the Potentials of Strategic Litigation, Collective Bargaining and Anti-Discrimination Authorities in Switzerland, Germany and France* (October 26, 2010). Download über SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1664468>
- Fuchs Gesine (2010b). *Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden - verschiedene Wege zur Lohngleichheit?* *Femina Politica* 19 (2) 2010, S. 102-111. vgl.
<http://www.gesine-fuchs.net/dokumente/3396.pdf>
- Kaufmann, Claudia & Steiger-Sackmann, Sabine (2009) (Hrsg.). *Kommentar zum Gleichstellungsgesetz*. Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Schär Moser, Marianne & Baillod, Jürg (2006). *Instrumente zur Analyse von Lohndiskriminierung. Orientierungshilfe für die juristische Praxis*. Herausgegeben vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und dem Schweizerischen Anwaltsverband. Bern: Haupt.

- Schär Moser, Marianne / Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB (2009). Fairplay beim Lohn für Frauen und Männer. Lohnfestsetzung im Unternehmen – ein Werkzeug für GewerkschafterInnen und Arbeitnehmendenvertretungen. Herausgegeben vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Bern: SGB. vgl.
<http://www.lohngleichheit.ch/downloads/Leitfader%202009%20deutsch%20internet.pdf>
- Stauber-Moser, Susy (2006). Lohngleichheit und bundesgerichtliche Rechtsprechung. AJP/PJA 11/06, S. 1352-1363.
- Strub Silvia, Désirée Stocker (2010). Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2008. Aktuelle Entwicklungen in der Privatwirtschaft und Situation im öffentlichen Sektor des Bundes. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik und des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Strub, Silvia, Gerfin, Michael & Buetikofer, Aline (2008). Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998 bis 2006. Neuchâtel: BFS.
- Strub, Silvia (2005). Methodisches Vorgehen zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes – Anleitung zur Durchführung der standardisierten Überprüfung. Im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, vgl.
<http://www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/00017/index.html?lang=de>
- Stutz Heidi, Marianne Schär Moser, Elisabeth Freivogel (2005): Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. vgl.
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html>

7 Anhang: Lohnunterschiede und Lohndiskriminierung – Begrifflichkeiten und Zahlen für die Schweiz

Beim Thema Lohngleichheit ist es wichtig, einige grundsätzliche Begrifflichkeiten zu unterscheiden. Nicht jede statistisch nachgewiesene Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern ist eine Lohndiskriminierung. Grob gesagt lassen sich die beiden Grössen für gesamtwirtschaftliche Betrachtungen wie folgt definieren:

- **Lohnunterschied** = Unterschied im Durchschnittslohn zwischen den Geschlechtern. In der Regel wird angegeben, wie viel Frauen weniger verdienen als Männer (in Prozent). In der Schweiz werden oft auch die Medianlohndifferenzen ausgewiesen¹⁰⁵.
- **Lohndiskriminierung** = nicht durch objektive Faktoren erklärbarer und somit diskriminierender Teil der Lohndifferenz. Die Lohndiskriminierung gibt an, wie viel Frauen bei sonst gleichwertigen Voraussetzungen weniger verdienen als Männer¹⁰⁶.

Die Betrachtung des Lohnunterschieds zeigt: Frauen verdienen in der Schweiz im Jahr 2008 noch immer bis zu 25% weniger als Männer, gemessen an einer Vollzeitstelle:

- **Privatwirtschaft:** Gemessen an der Differenz der Durchschnittslöhne betrug der Lohnunterschied 25.0% zu Ungunsten der Frauen. Frauen verdienten also durchschnittlich ein Viertel weniger als Männer. Im Jahr 2006 waren es 24.3% (Strub, Gerfin & Bütikofer, 2008; Strub & Stocker, 2010). Berechnet mit Medianlöhnen fällt die Lohndifferenz geringer aus, da mehr Männer als Frauen Spitzenverdienende sind: Die Hälfte der Frauen verdiente 19.4 % weniger im Vergleich zur Hälfte der Männer. Sowohl die Medianlohn- wie auch die Durchschnittslohndifferenz haben sich, nach stetiger Abnahme in den Vorjahren, zwischen 2006 und 2008 erstmals wieder leicht vergrössert.
- **Öffentliche Hand:** Im öffentlichen Sektor des Bundes betrug die Durchschnittslohndifferenz 16.5% (Berechnet mit Medianlohn 12.9%), ist also deutlich geringer als in der Privatwirtschaft. Im kantonalen öffentlichen Sektor hingegen zeigen sich ähnliche Werte wie in der Privatwirtschaft (17.4% berechnet mit Medianlohn).

Diese Lohnunterschiede (international: „gender pay gap“¹⁰⁷) können als allgemeines Mass für den Stand der Gleichstellung dienen. Sie beinhalten nebst Lohn- und Beschäftigungsdiskriminierungen weitere Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. So spiegeln sich darin geschlechtsspezifische Bildungs- und Berufswahlmustern sowie unterschiedliche Beschäftigungschancen und Karriereverläufe von Frauen und Männern (vgl. Abbildung).

Ein Teil der Gründe für Lohnunterschiede liegt vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt und kann nicht unmittelbar durch die Arbeitgebenden beeinflusst werden. Aus einer ökonomischen Perspektive

¹⁰⁵ Der Median bezeichnet jenen Wert, bei dem die Hälfte der Löhne (auf Vollzeit standardisiert) darüber, die andere darunter liegt. Beim so berechneten Lohnunterschied fallen aussergewöhnlich hohe Löhne weniger ins Gewicht als bei einer Durchschnittslohn Betrachtung mit Mittelwerten. Aktuelle Werte <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/loehne.html>

¹⁰⁶ Der so verwendete Begriff der Lohndiskriminierung für die gesamtwirtschaftliche Ebene unterscheidet sich von der Lohndiskriminierung im engeren Sinn gemäss GIG, diese beschränkt sich auf diskriminierende Lohnunterschiede innerhalb eines Unternehmens.

¹⁰⁷ Der Gender Pay Gap bezeichnet die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern. Die europäische Definition des Begriffs vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Gender_pay_gap Der Gender Pay Gap wird auch „unbereinigter Verdienstabstand“ genannt, während die gesamtwirtschaftliche Lohndiskriminierung, also der nicht durch objektive Faktoren erklärbare diskriminierende Anteil als „bereinigter Verdienstabstand“ bezeichnet wird (Foubert, 2010: 7).

lassen sich die Ursachen für Lohnunterschiede auf Ungleichstellungen vor und auf dem Arbeitsmarkt aufteilen:

- **Ungleichstellungen vor dem Arbeitsmarkt** entstehen beispielsweise durch die familiäre Rollenteilung oder unterschiedliche Qualifikation (Ausbildung, berufliche Erfahrung, geschlechtsspezifische Berufswahl). Daraus resultierende objektive Faktoren wie Ausbildung(sdauer), Weiterbildungsbeteiligung, Berufserfahrung usw. erklären einen Teil der Lohnunterschiede.
- **Die Ungleichstellung auf dem Markt** fasst die unterschiedlichen Lohn- und Beschäftigungschancen für Frauen und Männer. Wenn Frauen und Männer in Branchen bzw. Unternehmen mit hohem oder tiefem Lohnniveau über- oder untervertreten sind, führt dies gesamtwirtschaftlich bzw. pro Branche betrachtet zu geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden. Nur wenn die Ungleichbehandlungen im selben Unternehmen stattfinden, handelt es sich um Diskriminierungen im Sinne des Gleichstellungsgesetzes. Wenn Frauen und Männer für gleiche oder gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt werden, liegt Lohndiskriminierung vor¹⁰⁸.

Abbildung: Ursachen von Lohnunterschieden



Quelle: Schär Moser / SGB (2009)

Mit Hilfe von ökonomisch-statistischen Berechnungen auf der Basis von Regressionsanalysen wird auf gesamtwirtschaftlicher Ebene berechnet, wie gross die Lohndiskriminierung bzw. der diskriminierende Anteil des Lohnunterschieds¹⁰⁹ zwischen den Geschlechtern ist, indem die Löhne in Abhängigkeit von individuellen Qualifikationsmerkmalen, stellenbezogenen, unternehmensbezogenen und weiteren objektiven Erklärungsgrössen gesetzt werden. Diese Berechnungen kommen zum Schluss, dass im privaten Sektor 2008 insgesamt gesehen 61.1% Prozent der Lohnunterschiede dadurch zu erklären sind, dass sich Frauen und Männer in den objektiven Merkmalen unterschei-

¹⁰⁸ Auch unter das Gleichstellungsgesetz fällt die Beschäftigungsdiskriminierung. Diese liegt vor, wenn Frauen bei gleicher Qualifikation in einem Unternehmen geringere Anstellungschancen, weniger Möglichkeiten im Bereich von Weiterbildung, Beförderung, Übernahme von Aufgaben usw. erhalten.

¹⁰⁹ Basis für die Berechnung der Lohndiskriminierung bildet die Differenz der Mittelwerte der logarithmierten Frau-entlöhne im Vergleich zu den logarithmierten Männerlöhnen. So berechnet betragen die Lohnunterschiede im Jahr 2008 im privaten Sektor 24.1 Prozent und im öffentlichen Sektor 17.6 Prozent.

den. 38.9 % können nicht erklärt werden und sind damit diskriminierend. Das bedeutet konkret: Die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern wäre um 9.4% kleiner, wenn Frauen mit ihrer aktuellen Ausstattung gleich entlohnt würden wie Männer (2006: 9.0%) (Strub et al., 2008; 2010). Im öffentlichen Sektor des Bundes liegt dieser Diskriminierungseffekt mit 3.5% (2008) deutlich tiefer.

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

- 50 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2006, September 2007
- 51 Organisationen im Umbruch: Die Gewerkschaften in der Schweiz von 1990 bis 2006, September 2007 / Les syndicats en Suisse, de 1990 à 2006 : stratégies, fusions et évolution de leurs effectifs, janvier 2008
- 52 SGB-Kongress 9.11. – 11.11.2006: Positionspapiere und Resolutionen, November 2007 / Congrès USS 9.11. – 11.11.2006: Textes d'orientation et résolutions, novembre 2007
- 53 Die AHV ist sicher – SGB-Finanzierungsszenario für die AHV, Dezember 2007 / L'AVS reste solide : scénario de l'USS sur le financement de l'AVS, décembre 2007
- 54 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2007/2008 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, März 2008
Négociations conventionnelles et salariales 2007/2008, mars 2008
- 55 Argumentarium gegen die SVP-Initiative für „demokratische Einbürgerungen“, April 2008. Argumentaire contre l'initiative populaire de l'UDC « pour des naturalisations démocratiques », avril 2008.
- 56 Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute, April 2008, avec résumé en français.
- 57 Veränderungen im Bildungssystem der Schweiz und daraus resultierende Probleme im Bereich der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung, August 2008, avec résumé en français.
- 58 Weiter mit Bildung – Berufsbildung fördern. Recht auf Standortbestimmung und lebenslange Bildung für alle, September 2008.
Une formation, ça se continue – Encourager la formation professionnelle. Droit au bilan professionnel et à l'apprentissage tout au long de la vie, septembre 2008.
- 59 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2007, August 2008; Évolution des effectifs syndicaux en 2007, août 2008.
- 60 Wirtschaftspolitik in der Schweiz: 60 Beiträge zu Lohn, Beschäftigung und Sozialstaat, Juli 2008
- 61 Die Liberalisierungspolitik in der Schweiz – gedrosseltes Tempo. Eine Zwischenbilanz aus Gewerkschaftssicht. Oktober 2008
- 62 Welche Konjunkturprogramme wirken? – Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 und 1997 / Quels programmes conjoncturels son efficaces? – Grille de critères et évaluation des programmes d'investissement de 1993 et 1997
- 63 Gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer/innen. November 2008 / Conditions de travail favorisant la santé des travailleurs âgés. Novembre 2008.
- 64 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2008/2009 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, April 2009.
Négociations conventionnelles et salariales 2008/2009, avril 2009
- 65 Mit Konjunkturstabilisierung längerfristige Wachstumschancen sichern – Eine Auswertung der neueren empirischer Forschungsliteratur und ein Plädoyer für ein Umdenken in der Schweizer Wirtschaftspolitik, Juni 2009
- 66 Wie die Diskriminierung der MigrantInnen in der Arbeitswelt beseitigen? Das Programm des SGB, Juli 2009, avec résumé en français.
- 67 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2008, September 2009; Évolution des effectifs syndicaux en 2008, septembre 2009.
- 68 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2009 / 2010; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Mai 2010.
Négociations conventionnelles et salariales 2009/2010 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2010.
- 69 Mitgliederentwicklung 2009, September 2010, Évolution des effectifs des syndicats en 2009, septembre 2010
- 70 11. SGB-Frauenkongress vom 20. und 21. November 2011. Vereinbarkeit jetzt! Erwerbsarbeit – Familienarbeit: Schluss mit dem Zeitdilemma! August 2010. 11e Congrès des femmes de l'USS des 20 et 21 novembre 2009. Emploi et famille : un casse-tête au quotidien ! Août 2010
- 71 Auswirkungen einer Frankenaufwertung auf die Schweizer Wirtschaft. Ergebnisse von ökonomischen Modellsimulationen. September 2010 - Effets d'une appréciation du franc sur l'économie suisse. Résultats de simulations réalisées à l'aide de modèles économétriques. Janvier 2011
- 72 Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft – Auswirkungen auf die Schweizer Konjunktur. November 2010
- 73 54. SGB-Kongress vom 5. – 6. November 2010: Kongresspapiere und Resolutionen. Dezember 2010 – 54^e Congrès de l'USS du 5 au 6 novembre 2010 : textes d'orientation et résolutions. Décembre 2010
- 74 Jahresmedienkonferenz des SGB vom 5. Januar 2011: Gute Löhne und Renten für alle; Mehr Geld zum Leben; Lebensrisiken gemeinsam tragen. Januar 2011 - Conférence de presse annuelle de l'USS du 5 janvier 2011 : Des salaires décents et des rentes suffisantes ; Davantage de revenus pour vivre - Assumer solidairement les risques de la vie. Janvier 2011
- 75 Erlass von Mindestlöhnen aufgrund der flankierenden Massnahmen. Eine Praxisübersicht. Februar 2011.
- 76 AHV bleibt stabil. SGB-Finanzierungsszenarien für die AHV. März 2011, avec résumé en français.
- 77 SGB-Verteilungsbericht. April 2011, avec résumé en français.
- 78 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2010/2011 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, Mai 2011.
- 79 Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung, Mai 2011, avec résumé en français.

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).
Chaque numéro commandé coûte 4 francs l'exemplaire ; prix plus élevé pour grands numéros, Fr. 10.- (frais de port inclus).

Bestelltalon; einsenden an SGB, z.H. Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, 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 Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, c.p., 3000 Berne 23; télécopieur 031 377 01 02
ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier:

Je commande les Dossiers suivants:

Nr. / N°Anzahl Ex. / Nombre d'ex. _____
Nr. / N°Anzahl Ex. / Nombre d'ex. _____
Nr. / N°Anzahl Ex. / Nombre d'ex. _____

Name, Vorname / Nom, Prénom: _____

Strasse / Rue: _____

Ort / Localité: _____