

REGIERUNGSRAT

7. September 2022

22.154

Motion der Fraktionen der Grünen und der SP (Sprecherin Silvia Dell'Aquila, Aarau) vom 14. Juni 2022 betreffend Schaffung gesetzlicher Grundlagen, die zu einer verstärkten Bekämpfung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern sowie einer Verschärfung der Lohngleichheitsanalysen verpflichten; Ablehnung

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

1. Vorbemerkung

Die Motion verlangt einerseits generell eine verstärkte kantonale gesetzliche Regelung zur Bekämpfung von Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern. Andererseits soll auf kantonaler Ebene spezifisch eine weitergehende Pflicht zur Lohngleichheitsanalyse ab 50 Mitarbeitenden eingeführt und so die Vorgaben gemäss Art. 13a ff. des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) auf kantonaler Ebene verschärft werden. Die Anliegen im Titel und dem Text der Motion sind leicht unterschiedlich formuliert. Die Begründung der Motion bezieht sich praktisch ausschliesslich auf die Lohngleichheitsanalyse. Der Regierungsrat geht daher davon aus, dass das Anliegen der Motion darin besteht, die Pflicht zur Lohngleichheitsanalyse auf kantonaler Ebene zu verschärfen.

2. Beurteilung

Die Motion verlangt die Einführung von Lohngleichheitsanalysen für Unternehmen ab 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gemäss der Regelung in Art. 13a GIG sind Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Lohngleichheitsanalyse verpflichtet, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Anders als gemäss Gleichstellungsgesetz sollen zudem die kantonal geregelten Lohngleichheitsanalysen behördlich kontrolliert werden und bei Nichteinhalten der Vorgaben Konsequenzen drohen.

Angesichts dieser konzeptionellen Unterschiede stellt sich die Frage, wie bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vorzugehen wäre, welche 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen und dabei unterschiedlichen Vorgaben und Kontrollmechanismen unterstehen würden. Diese müssten sowohl nach kantonalem Recht als auch nach dem Gleichstellungsgesetz eine Lohngleichheitsanalyse durchführen. Es wäre daher zu klären, ob aufgrund des Vorrangs des Bundes-

rechts ab einem Schwellenwert von 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nur noch das Gleichstellungsgesetz anwendbar wäre. Diesfalls hätte die kantonale Regelung nur Bedeutung für Unternehmen ab 50–99 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Entsprechend würden für diese Unternehmen anderen Vorgaben und Kontrollmechanismen bestehen als für Unternehmen mit 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Hinzu kommt, dass eine Analyse ohne flankierende Massnahmen kein Garant für eine verbesserte Gleichstellung der Geschlechter darstellt. Zudem sollen durch kantonale Regelungen keine unterschiedlichen kantonalen Vorgaben geschaffen werden. Themen im Bereich der Gleichstellung sollten auf Bundesebene und für alle Kantone gleich geregelt werden. Viele Unternehmen sind in verschiedenen Kantonen ansässig. Es wäre für diese nicht nachvollziehbar, weshalb im Kanton Aargau zusätzliche Lohnanalysevorgaben zu erfüllen sind. Die Attraktivität für den Kanton Aargau als Standortkanton würde damit vermindert.

Die Pflicht zur Durchführung einer Lohnvergleichsanalyse gemäss Gleichstellungsgesetz hat eine beschränkte Geltungsdauer ("sunset clause"). Die Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz werden auf den 1. Juli 2032 automatisch ausser Kraft gesetzt. Dies soll es dem Bundesrat unter Einbezug aller Akteurinnen und Akteure (Verbände, Behörden, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber etc.) ermöglichen, nach einer begrenzten Phase eine Bilanz zu ziehen und die Unternehmen nicht dauerhaft einer Analysepflicht zu unterziehen, ohne deren Wirksamkeit evaluiert zu haben. In Art. 17b Abs. 2 GIG wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament über die Wirksamkeit der Lohnvergleichsanalysepflicht Bericht zu erstatten und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Die Evaluation auf Bundesebene sollte aus Sicht des Regierungsrats abgewartet werden, bevor über weitergehende kantonale Regelungen entschieden werden kann. In der Zwischenzeit soll mit Präventionsmassnahmen auf die Förderung der Lohngleichheit hingewirkt werden. Als Beispiele dazu können die Aufwertung und Förderung von Teilzeitstellen für Frauen und Männer sowie Entlastungsmassnahmen für Eltern sowie Personen mit anderweitigen Betreuungsaufgaben genannt werden. Solche Massnahmen zielen darauf ab, Frauen und Männer gleichermaßen, auch bei Elternschaft oder anderweitigen privaten Engagements, im Arbeitsprozess zu behalten und auf diese Weise einseitige und im Endeffekt lohnrelevante Lücken der beruflichen Karriere bei Frauen zu verhindern.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass auf Bundesebene bereits eine Ausnahmeregelung besteht (Art. 13b GIG). Die Pflicht zur Durchführung einer Lohnvergleichsanalyse entfällt für Unternehmen, die im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags einer Kontrolle über die Einhaltung der Lohngleichheit unterliegen. Sie entfällt zudem für Unternehmen, die im Rahmen eines Antrags auf Gewährung von Subventionen einer solchen Kontrolle unterliegen sowie für Unternehmen, bei denen bereits eine Kontrolle durchgeführt worden ist und die nachgewiesen haben, dass sie die Anforderungen erfüllen, sofern der Referenzmonat der Kontrolle nicht länger als vier Jahre zurückliegt. Diese Massnahmen gelten unabhängig von der Unternehmensgrösse und sind für die Unternehmen nachvollziehbarer als eine abstrakte Analysepflicht ohne konkreten Anlass.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die generelle Aussage in der Begründung der Motion, dass diskriminierende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern nicht überprüft werden, in dieser allgemeinen Aussage nicht zutreffend ist. Das Gleichstellungsgesetz sieht in Art. 5 Abs. 1 lit. d vor, dass bei einer (vermuteten) Lohndiskriminierung die Zahlung des geschuldeten Lohns gerichtlich durchgesetzt werden kann, wobei flankierend Beweiserleichterungen und ein ausgedehnter Kündigungsschutz gelten (Art. 6 und Art. 10 GIG). Damit besteht eine gesetzliche Handhabe, um Lohndiskriminierung zu überprüfen und gerichtlich geltend zu machen. Allerdings erweisen sich die Hürden in der Praxis leider oft als sehr hoch. Die Überprüfung erfolgt nur auf Antrag der betroffenen Person, welche sich damit innerhalb des Unternehmens sehr stark exponiert. Deshalb werden entsprechende Klagen meist erst nach einer erfolgten Kündigung eingereicht. Zudem fehlen häufig die notwendigen Unterlagen, um die vermutete Lohndiskriminierung glaubhaft machen zu können. Diese Themen wären auf rechtlicher Ebene und für die gesamte Schweiz anzugehen.

3. Kantonsvergleich

Einige Kantone wie Bern, Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben Einführungsgesetze zum Gleichstellungsgesetz erlassen. Diese Gesetze enthalten vor allem organisatorische Bestimmungen wie etwa zur Schlichtungsstelle, zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Darin enthalten sind zum Teil auch Bestimmungen über die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben oder Bestimmungen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung und zur ausgewogenen Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien.

Der Kanton Luzern hat ein Gesetz über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann erlassen. Das Gesetz bezweckt die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau. Unter anderem werden ein Büro und eine Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Der Kanton Solothurn hat eine Verordnung zur Einführung des Gleichstellungsgesetzes erlassen. Die Verordnung bezeichnet die Behörden und regelt das Verfahren im Bereich der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse. Der Kanton Zürich hat ein Gesetz über das Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen erlassen. Die Kantone St. Gallen und Thurgau haben Ausführungsbestimmungen über die Durchführung der Lohngleichheitsanalysen in ihrem Zuständigkeitsbereich erlassen.

Im Kanton Aargau sind die organisatorischen Bestimmungen zur Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) enthalten (§ 57 ff. GOG). Sie ist als eigenständige Behörde administrativ dem Spezialverwaltungsgericht angegliedert.

In keinem der oben genannten Kantone gibt es Verschärfungen bei der Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse und deren Überprüfung, wie dies mit der vorliegenden Motion gefordert wird.

4. Fazit

Aufgrund obiger Ausführungen lehnt der Regierungsrat die Motion ab. Allfällige Verschärfungen der Lohngleichheitsanalyse wären auf Bundesebene anzustreben, damit schweizweit für die Unternehmen dieselben Bedingungen herrschen. Dazu ist aber zuerst die erste Phase auf Bundesebene und die Evaluation der Wirksamkeit der Lohngleichheitsanalyse abzuwarten. Die Evaluation der Wirkungen der Lohngleichheitsanalyse wird zeigen, ob das angestrebte Ziel, die Lohndiskriminierung zu beseitigen oder zumindest massgeblich zu verringern, erreicht wird oder nicht.

Der Kanton wird aber im Sinne von Fördermassnahmen eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen unter Einbezug von Fachpersonen aus dem Gleichstellungsbereich vornehmen.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Bei einer Umsetzung der Motion müsste der Kanton die Einhaltung der Analysepflicht und die Einhaltung der Vorgaben kontrollieren. Dazu wären zusätzliche personelle Ressourcen notwendig. Die Höhe der zusätzlichen Ressourcen kann derzeit nicht abgeschätzt werden und hängt von der konkreten Ausgestaltung der Kontrolltätigkeit ab.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'414.–.

Regierungsrat Aargau