



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Bonny David / Wassmer Andréa

2019-GC-27

Für Lohngleichheit zwischen Mann und Frau im Kanton Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 22. Februar 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Andréa Wassmer und Grossrat David Bonny vom Staatsrat eine Gesetzesänderung, um im gesamten Freiburger Kantonsgebiet die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau durchzusetzen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Grundsatz der Lohngleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung festgeschrieben. Artikel 8 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) besagt: *«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».*

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz; GIG; SR 151.1), das seit 1996 in Kraft ist, hat namentlich zum Ziel, den Grundsatz der Lohngleichheit in allen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen umzusetzen. Die eidgenössischen Räte haben zudem vor Kurzem (14. Dezember 2018) eine Gesetzesrevision verabschiedet, mit der ein neuer Abschnitt mit dem Titel «Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung» eingefügt wird.

Die Schweiz hat im Jahr 1997 das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108) ratifiziert. Das Bundesrecht steht somit im Einklang mit internationalem Recht. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der CEDAW-Ausschuss im Jahr 2016 der Schweiz mehrere Empfehlungen für die Umsetzung abgegeben hat. Dabei handelt es sich um die Empfehlungen 36 und 37, die sich insbesondere mit Lohndiskriminierungen befassen und deren Folgen aufzeigen. Die Schweiz wird aufgefordert, Lohndiskriminierungen entgegenzuwirken.

Die Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1) übernimmt den Grundsatz der Lohngleichheit in Artikel 9 Abs. 2: *«Frau und Mann sind gleichberechtigt. Sie haben insbesondere Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit».*

Nach der Verabschiedung des GIG durch den Bund hat der Grosse Rat im Jahr 1996 die kantonale Schlichtungskommission für die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben ernannt, die, wie im Bundesgesetz vorgesehen, als Schlichtungsstelle fungiert. Diese Schlichtungskommission hat die Aufgabe, die Parteien kostenlos zu beraten und zu versuchen, eine Einigung herbeizuführen. Sie hat keine systematische beratende Funktion, sondern berät nur, wenn sie angerufen wird.

Die Schlichtungskommission kümmert sich unabhängig von den Gerichten um Situationen von geschlechtsbezogener Diskriminierung in der Arbeitswelt, z.B. sexuelle Belästigung, sofern die unterbreiteten Situationen eine schwerwiegende Form der geschlechtsbezogenen Diskriminierung darstellen. Die Schlichtungskommission kann auch bei Verdacht auf Diskriminierung angerufen werden. Sie nimmt im privatrechtlichen Bereich in allen begründeten Fällen von Geschlechterdiskriminierung die Rolle des Schlichtungsorgans ein. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen hat sie keine schlichtende Funktion. Sie kann aber auf Antrag einer Partei eine Stellungnahme abgeben. Die Schlichtungskommission kann nur von den betroffenen Parteien angerufen werden. Eine allgemeine Anrufung, z.B. von einem Arbeitgeber, ist daher nicht möglich.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Grosse Rat bereits vorher, nämlich im Jahr 1993, ein provisorisches Dekret zur Einrichtung eines Büros und einer Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen verabschiedet hatte. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) wurde am 1. Juni 1994 als neue Dienststelle der Kantonsverwaltung eröffnet und administrativ der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) unterstellt.

2003 hat der Grosse Rat den Gesetzesentwurf zur dauerhaften Errichtung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen ohne Gegenstimme angenommen (6. November; SGF 122.26.3). Seit 2010 ist das GFB administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) unterstellt.

Gemäss Artikel 1 dieses Gesetzes sorgt der Staat dafür, dass der Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann angewendet wird, und er setzt sich für die Beseitigung jeglicher Form rechtlicher und tatsächlicher Diskriminierung ein.

Der Staatsrat seinerseits setzt sich in seiner Rolle als Arbeitgeber seit Langem für die Durchsetzung der Lohngleichheit von Mann und Frau ein und will als Vorbild dienen. So wendet er für das gesamte Staatspersonal eine Gehaltsskala an, die den Anforderungen des Arbeitsbewertungstools ABAKABA, das vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann empfohlen wird, in allen Punkten gerecht wird. Der Arbeitgeber Staat zeigt damit, dass der geltende Grundsatz darin besteht, den weiblichen und männlichen Angestellten für gleiche Arbeit den gleichen Lohn zu bieten. Allerdings ist auch mit der Nutzung von transparenten Gehaltsskalen nicht völlig ausgeschlossen, dass von ihr abgewichen wird oder es zu einzelnen Diskriminierungen kommt. Die Lohnskalen bieten jedoch einen wichtigen strukturellen Rahmen.

Trotz der Einführung von gesetzlichen Bestimmungen und administrativen Regelungen besteht in der Schweiz und im Kanton Freiburg noch immer eine Lohndiskriminierung:

Im gesamten öffentlichen Sektor (Bund, Kantone und Gemeinden) beträgt der Lohnunterschied durchschnittlich 16,7 % (1498 Franken)¹. 35 % dieses Unterschieds können nicht anhand objektiver

¹ Bundesamt für Statistik (BFS), Monatlicher Bruttolohn nach beruflicher Stellung und Geschlecht, 2016
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohnniveau-schweiz/lohnunterschied.html>

Faktoren wie Bildungsniveau, Anzahl Dienstjahre oder Ausübung einer Führungsfunktion erklärt werden², womit sich für Frauen eine monatliche Lohneinbusse von 522 Franken ergibt (5,9 %).

Im gesamten Privatsektor beläuft sich der Lohnunterschied auf durchschnittlich 19,6 % oder 1532 Franken. 43 % dieses Unterschieds können nicht anhand objektiver Faktoren erklärt werden. Dies entspricht einer Lohneinbusse von 657 Franken (8,1 %) pro Monat.

Die durchschnittlichen Lohnunterschiede zwischen Mann und Frau nehmen ab. Nur der nicht erklärbare, also diskriminierende Anteil hat sich in den letzten Jahren auf rund 40 % des gesamten Lohnunterschieds stabilisiert.

Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Genf am 29. Mai 2018 eine Standesinitiative bei der Bundesversammlung eingereicht (18.313; «Befähigung der Kantone zur Umsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau»). Diese Initiative forderte die Bundesversammlung auf, «*das Bundesrecht dahingehend zu revidieren, dass die Kantone gemeinsam mit den Sozialpartnern die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern bei den Arbeitgebern aktiv umsetzen können*». Der Ständerat gab der Initiative in seiner Sitzung vom 20. März keine Folge. Er argumentierte, dass die Kantone bei der Umsetzung des GIG bereits über einen gewissen Handlungsspielraum verfügten und es ihnen freistehe, Massnahmen zu treffen, wenn diese auf Freiwilligkeit beruhen (sic). Für die Festlegung bindender Massnahmen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes ist jedoch ausschliesslich der Bund zuständig. Der Nationalrat gab der Initiative in seiner Sitzung vom 11. Juni 2019 ebenfalls keine Folge, wofür er in etwa dieselben Gründe aufführte.

Der Kanton Waadt hat im Juni 2018 eine ähnliche Initiative bei der Bundesversammlung eingereicht, die sich jedoch noch nicht mit der Sache befasst hat.

Die Wirtschaftsfreiheit und die darin eingeschlossene Vertragsfreiheit gehören zu den in der Bundesverfassung garantierten Grundrechten (Art. 27 BV). Der Vertragsfreiheit kommt im Schweizer Privatrecht eine zentrale Bedeutung zu: Jede Person kann frei entscheiden, ob und mit wem sie welche Verträge eingehen will. Zudem ist niemand gezwungen, einen für sie oder ihn ungünstigen Vertrag anzunehmen. Das schweizerische Recht kennt denn auch fast keine Ausnahmen, die eine Diskriminierung im Arbeitsverhältnis verbieten würden. Eine Ausnahme ist das GIG, das ein Verbot jeglicher Diskriminierung insbesondere bei der Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung vorsieht (Art. 3 Abs. 2).

Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts beschränkt sich der Handlungsspielraum der Kantone auf ihre öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse. Gemäss Artikel 49 BV (Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts) geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Da allein der Bund für das GIG zuständig ist, können die Kantone keine strengeren Massnahmen auf diesem Gebiet erlassen (z.B. Sanktionen im Falle einer nachgewiesenen Diskriminierung), die namentlich die Vertragsfreiheit einschränken würden. Es ist jedoch zu erwähnen, dass bereits eine institutionelle Beaufsichtigung der Unternehmen unseres Kantons stattfindet. Der Sektor Arbeitsmarktüberwachung des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA) führt nämlich Kontrollen in den Unternehmen unseres Kantons durch, um jede Art von Diskriminierung – insbesondere Lohndum-

² Bundesamt für Statistik (BFS), Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern 2016, Medienmitteilung 31.01.2019, S. 1. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/fuer-medienschaffende/alle-veroeffentlichungen.assetdetail.7206413.html>

ping und Schwarzarbeit – zu verhindern. Schweizerische und ausländische Unternehmen werden regelmässig von den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung kontrolliert, wobei die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden geprüft werden und kontrolliert wird, ob die branchen- und ortsüblichen Löhne eingehalten werden. Die kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) wacht über die korrekte Anwendung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Allgemeinen, um die Gleichbehandlung auf dem kantonalen Arbeitsmarkt zu gewährleisten und unlauteren Wettbewerb zu verhindern. In diesem Sinne könnten die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung, die bei der Kontrolle der Lohnbedingungen in einem Unternehmen auf Hinweise für die Missachtung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann stossen, zwar nicht gestützt auf das GIG handeln, aber sie könnten sich auf das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241) oder das Obligationenrecht (OR, Art. 360b; SR 220) stützen.

Unter den Engagements des Staatsrats zugunsten der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau ist noch die Unterzeichnung der Charta zur Lohngleichheit im öffentlichen Sektor durch den Staatsrat im Jahr 2016 zu erwähnen³. Denn die öffentliche Hand hat bei der Lohngleichheit eine Vorbildfunktion. Mit der Unterzeichnung der Charta bekräftigen die Behörden, Lohngleichheit in ihrem Einflussbereich umzusetzen und zwar als Arbeitgeber, bei Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen oder als Subventionsorgane. Konkret umfasst die Charta die folgenden Punkte:

1. verwaltungsinterne Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG);
2. regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung;
3. Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften;
4. Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen;
5. Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das das gemeinsame Engagement bündelt und sichtbar macht. Das gemeinsame Engagement soll ein Signal an öffentliche und private Arbeitgeber aussenden. Bisher haben 16 Kantone, 79 Gemeinden und der Bund die Charta unterzeichnet.

Schliesslich setzt sich der Freiburger Staatsrat mit seinem «Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung» (PGKV) und den 25 nach einem partizipativen Vorgehen erarbeiteten Massnahmen für die Gleichstellung von Mann und Frau in all seinen Direktionen und Dienststellen ein. Der nächste Schritt dieses Projekts besteht darin, diese Massnahmen und Best Practices nach den ersten Auswertungen auch bei den anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern im Kanton zu fördern.

³ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohnleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/charta-der-lohnleichheit-im-oeffentlichen-sektor.html>
https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/lohnleichheit/charta/charta_der_lohnleichheitimoeffentlichensektor.pdf.download.pdf

Der Staatsrat wird (als Antwort auf die Motion Fagherazzi Martine / Moussa Elias / 2019-GC-116) vorschlagen, einen Gleichstellungspreis einzuführen. Mit diesem Preis sollen private Unternehmen ausgezeichnet werden, die die Kriterien eines Gleichstellungslabels oder eines Labels zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erfüllen.

Gestützt auf die verschiedenen bestehenden oder geplanten Einrichtungen und Massnahmen, die oben genannt werden, empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, diese Motion abzulehnen. Er teilt jedoch die Sorgen der Verfasser der Motion bezüglich der Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts.

3. September 2019