Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Fagherazzi Martine / Moussa Elias 2019-GC-116
Einführung eines kantonalen Labels zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann in privaten und öffentlichen Freiburger Unternehmen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 25. Juni 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätin Martine Fagherazzi und der Grossrat Elias Moussa vom Staatsrat, die Unternehmen für die konkrete Anwendung des Gleichstellungsgesetzes (GlG) bei der Beschäftigung zu ermutigen, namentlich indem das Engagement von Unternehmen, die bereits konkrete Lösungen zur Gleichstellungsförderung umsetzen oder umsetzen werden, mit einem offiziellen kantonalen Label honoriert wird.

II. Antwort des Staatsrats

Seit 1981 garantiert die Bundesverfassung die gleichen Rechte für Frau und Mann. Mit dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG), das seit dem 1. Juli 1996 in Kraft ist, hat der Gesetzgeber ein Instrument geschaffen, um der Gleichstellung im Erwerbsleben zum Durchbruch zu verhelfen. Das GlG soll insbesondere die Durchsetzung des Rechts auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit erleichtern und allgemein Diskriminierungen im Erwerbsleben verhindern. Am 14. Dezember 2018 hat das Parlament eine Änderung des GlG verabschiedet: Ein neuer Abschnitt mit dem Titel «Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung» wurde eingeführt; er richtet sich an alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen.

Die Freiburger Kantonsverfassung (SGF 10.1) übernimmt den Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann in Artikel 9 Abs. 2: «Frau und Mann sind gleichberechtigt. Sie haben insbesondere Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Staat und Gemeinden achten auf ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, namentlich in Familie, Ausbildung, Arbeit und soweit möglich beim Zugang zu öffentlichen Ämtern».

Doch trotz dieser verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen ist «die Lohngleichheit noch nicht erreicht», und obwohl der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern über die Jahre gesunken ist, ist nun eine gewisse Stagnation feststellbar. In der Schweiz «betrug der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern im Jahr 2016 im privaten Sektor 19,6 % (arithmetisches Mittel). 42,9 % dieser Lohndifferenz können nicht durch objektive Faktoren wie Bildungsniveau, Anzahl Dienstjahre oder Ausübung einer Führungsfunktion erklärt werden. (…) Bei den monatlichen Nettolöhnen der Vollzeitarbeitnehmenden ist der Unterschied zwischen Frauen und Männern deutlich: Im Jahr 2016 erhielten 16,5 % der Frauen einen monatlichen Nettolohn von

höchstens 4000 Franken, im Vergleich zu 5,3 % der Männer. Einen Nettolohn von über 8000 Franken pro Monat erhielten hingegen 26,1 % der Männer und 13,8 % der Frauen».[1]

Zudem ist zu beobachten: «Das geschlechtsspezifische Lohngefälle besteht über alle Wirtschaftszweige hinweg und fällt im Allgemeinen grösser aus, je höher die Hierarchiestufe der Stelle ist. Auch bei gleicher Bildung und gleichem Kompetenzniveau liegt der Lohn der Frauen tiefer als jener der Männer.»[2]

Ebenfalls berücksichtigt werden muss die sogenannte Problematik der «gläsernen Decke», nämlich, dass Frauen nur eingeschränkten Zugang zu Führungsfunktionen haben. «Mehr Frauen als Männer sind Arbeitnehmende ohne Vorgesetztenfunktion. Demgegenüber nehmen Männer häufiger als Frauen Positionen in Unternehmensleitungen oder eine Vorgesetztenfunktion ein. Diese Verteilung hat sich seit 2011 nicht wesentlich verändert.»[3]

Die Teilzeitarbeit ist in der Schweiz ein typisches Merkmal der weiblichen Erwerbsarbeit. Heute «sind Frauen deutlich häufiger erwerbstätig und die Teilzeitarbeit hat bei beiden Geschlechtern zugenommen». Ein Grossteil der Frauen ist erwerbstätig. In der Schweiz liegt die Erwerbsquote der Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren im Jahr 2018 bei 79,9 %. Es gilt jedoch zu betonen, dass von diesen erwerbstätigen Frauen 59 % einer Teilzeitarbeit nachgehen, und zwar häufig zu relativ tiefen Pensen. «Ein Teilzeitpensum von unter 50 % haben 24,4 % der erwerbstätigen Frauen und 6,6 % der erwerbstätigen Männer». Zudem ist festzuhalten: «Von Unterbeschäftigung sind Frauen häufiger betroffen: 11,4 % im Vergleich zu 3,6 % der Männer im Jahr 2018».[4]

Der Unterschied bei der Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt ist grösstenteils darauf zurückzuführen, dass Hausarbeit und unbezahlte Care-Arbeit ungleich verteilt sind und hauptsächlich von Frauen ausgeübt werden, insbesondere zeitintensive Aufgaben. Teilzeitarbeit «kann unter Umständen zu ungesicherten Arbeitsverhältnissen, schlechterer sozialer Absicherung (z. B. bei der Pensionskasse) sowie geringeren Weiterbildungsmöglichkeiten und Karrierechancen führen.»[5] Parallel dazu ist es für die Männer, die dies wünschen, häufig schwierig, günstige Bedingungen – insbesondere Zeit – zu erlangen, um die Aufgaben in der Familie gleichmässiger zu verteilen.

Durch Kumulierung dieser unterschiedlichen Problemstellungen wird klar: «Im Rentenalter wirken sich die tieferen Löhne und der hohe Teilzeitanteil der Frauen aus, weil sie wegen den tieferen Sparbeträgen schlechter abgesichert sind».[6]

---

[1] Bundesamt für Statistik, BFS, Fortschritte und Baustellen der Geschlechtergleichstellung, Medienmitteilung, 06.05.2019, S. 2
[2] Bundesamt für Statistik, BFS, Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann – Stand und Entwicklung, 2019, S. 19
[3] Bundesamt für Statistik, BFS, Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann – Stand und Entwicklung, 2019, S. 16
[4] Bundesamt für Statistik, BFS, Fortschritte und Baustellen der Geschlechtergleichstellung, Medienmitteilung, 06.05.2019, S. 1
[5] Bundesamt für Statistik, BFS, Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann – Stand und Entwicklung, 2019, S. 15
[6] Bundesamt für Statistik, BFS, Fortschritte und Baustellen der Geschlechtergleichstellung, Medienmitteilung, 06.05.2019, S. 2

Schliesslich blockiert eine andere Tatsache die Gleichstellung und zeigt die notwendigen Verbesserungen in Sachen Unternehmenskultur und wirksamer Umsetzung eines guten Arbeitsklimas: 28 % der Frauen und 10 % der Männer in verschiedenen beruflichen Positionen, die im Rahmen einer repräsentativen Erhebung befragt worden sind, haben sich in ihrem gesamten Berufsleben am Arbeitsplatz sexuell belästigt und/oder gestört gefühlt.[7]

In diesem Kontext und angesichts dieser vielfältigen Herausforderungen wird deutlich, dass der Fortschritt in der Gleichstellung von Frau und Mann über eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, eine gleichmässigere Aufteilung der Haus-, Familien- und Erwerbsarbeit[8] sowie die Umsetzung einer egalitären Unternehmenskultur erfolgt.

Bei der Verwirklichung der Gleichstellung im Erwerbsleben kommt den Arbeitgebenden eine zentrale Rolle zu. Sie haben es in der Hand, mit der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben (Lohngleichheit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gleicher Zugang zu Weiterbildung und Beförderung usw.) massgeblich zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben beizutragen.

Um der Verfassung und dem Gleichstellungsgesetz besser gerecht zu werden, setzt sich der Staatsrat als Arbeitgeber mit dem «Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV)» für die Gleichstellung ein. So will er seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gute Arbeitsbedingungen bieten, hoch qualifiziertes Personal gewinnen und halten und dadurch die Qualität sowie den reibungslosen Betrieb seiner Dienststellen fördern. Der PGKV, dessen Umsetzung im Mai 2016 genehmigt wurde, umfasst 25 Massnahmen und wurde in einem partizipativen Vorgehen unter der Leitung von Staatsrätin Anne Claude Demierre von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, die Vertreterinnen und Vertreter aller Direktionen, des Amtes für Personal und Organisation (POA), des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB), der Universität und der Hochschulen des Kantons Freiburg umfasste. Überdies wiederspiegelt die Verordnung über Mobbing, sexuelle Belästigung und zwischenmenschliche Probleme am Arbeitsplatz (MobV) für das Freiburger Staatspersonal, in Kraft getreten am 1. Juli 2016, den diesbezüglichen Willen des Staatsrats.

Im gleichen Sinne hat der Staatsrat am 6. September 2016 die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor unterzeichnet. Die Charta unterstreicht die Vorbildrolle des öffentlichen Sektors und fordert ihn auf, seine Kompetenzen und Partnerschaften für die Lohngleichheit zu nutzen.

Die nächste Etappe des PGKV, im Anschluss an die ersten Evaluationen, bezweckt die Förderung der Massnahmen und guten Praktiken der anderen Arbeitgebenden im öffentlichen und privaten Sektor des Kantons. Erste Schritte bei den Freiburger Unternehmen wurden im Rahmen des neuen kantonalen Plans zur nachhaltigen Entwicklung unternommen.

Mit derselben Zielsetzung und um das Engagement privater und öffentlicher Unternehmen voranzutreiben, fordern die Motionärin und der Motionär namentlich die Einführung einer offiziellen Zertifizierung gleichstellungsfreundlicher Unternehmen. Es stimmt, dass Label und Zertifizierungen für Unternehmen einen Mehrwert darstellen; sie vereinfachen Rekrutierung und

---

[7] Silvia Strub und Marianne Schär Moser, Risiko und Verbreitung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Eine repräsentative Erhebung in der Deutschschweiz und in der Romandie. Im Auftrag von: EBG und SECO, Bern, 2008.
[8] Bundesamt für Statistik, BFS, Fortschritte und Baustellen der Geschlechtergleichstellung, Medienmitteilung, 06.05.2019, S. 2.

Bindung von Talenten, bringen mehr Vielfalt in die Teams, stärken den Ruf und die Positionierung als attraktiver Arbeitgeber. Ausserdem ist das gestiegene Vertrauen des Personals in sein Unternehmen ein zusätzlicher Trumpf, da sich dies positiv auf die Effizienz auswirkt.

Mit Label wird ein Etikett bezeichnet, das auf eine besondere, garantierte Qualität von Produkten und Produktionsmethoden hinweist und als Marketinginstrument verwendet wird. Die Schweiz verfügt über kein staatliches Soziallabel, Labels sind in erster Linie eine Angelegenheit der Privatwirtschaft. Wenn sie gemäss ihrem Zweck als Marketinginstrumente verwendet werden sollen, müsste die Initiative von Seiten der Wirtschaft kommen. Der Staat kann dabei nur eine subsidiäre Rolle einnehmen. Er kann jedoch Initiativen der Privatwirtschaft fördern, wenn damit die Erreichung eines politischen Zieles unterstützt werden kann. Hingegen kennt die Schweiz beispielsweise im Bereich Landwirtschaft eine Biozertifizierung. Das Zertifikat ist die Bestätigung durch unabhängige Dritte für eine erfolgreich durchlaufene Prüfung der Einhaltung von Vorschriften einer Norm oder bestimmter Standards (bekanntestes Beispiel sind die ISO-Zertifizierungen).

Weitaus häufiger gibt es private Labels und Zertifizierungen mit staatlicher Anschubfinanzierung und Unterstützung, oder rein privat vergebene Labels. Zur Gleichstellung von Frau und Mann existieren in der Schweiz bereits einige Labels und Zertifikate, darunter:

> das **Zertifikat *familienbewusst*®** der Familienmanagement GmbH, auf rein privater Basis;
> das **Label *UND***: Mit dem Prädikat «Familie UND Beruf» zeichnet die Fachstelle UND Unternehmen aus, die Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Privatleben sowie zur Gleichstellung von Frau und Mann erfolgreich umsetzen;
> das **Zertifikat *Equal Salary*** bietet den Unternehmen eine fundierte Methode zur Überprüfung der Lohngleichheit an.

Im Jahr 2006 hat der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 06.3035, Leutenegger Oberholzer, «Zertifizierung gleichstellungsfreundlicher Unternehmen und andere Anreize für Arbeitgeber, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern»[9] insbesondere die Rahmenbedingungen für die Einführung eines Zertifizierungssystem und die Schaffung eines Gleichstellungslabels untersucht. Gemäss diesem Bericht würden bei einem Gleichstellungslabel sämtliche Aspekte der Gleichstellung berücksichtigt, da ein Gleichstellungslabel dafür steht, dass in allen Bereichen eines Betriebes Chancengleichheit besteht: bei der Anstellung und Beförderung, bei Aufgabenzuteilung und Arbeitsbedingungen, beim Lohn, bei der Aus- und Weiterbildung sowie bei der Entlassung. Ausserdem muss der Schutz vor sexueller Belästigung gewährleistet sein. Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit sind ebenfalls Teil der Gleichstellungsbemühungen. Das bedeutet, dass für ein Gleichstellungslabel Anforderungen in all diesen Bereichen definiert und damit viel breitere Analysen über deren Einhaltung vorgenommen werden müssten als bei einem Vereinbarkeits- oder Familienfreundlichkeitslabel.

Die Anforderungen an die Unternehmen müssten klar, überprüfbar und transparent sein. Ein Gleichstellungslabel des Staates Freiburg sollte sich durch entsprechend angepasste Instrumente sowohl an Grossfirmen als auch an KMU richten, und dies in beiden Amtssprachen. Bezüglich der Organisation müssen die Definition der Standards und der Prozess der Vergabe eines Gleichstellungslabels klar getrennt sein. Eine Labelkommission, in der die Sozialpartner, staatliche Dienststellen sowie Expertinnen und Experten vertreten sind, sollte die Standards definieren und

[9] https://edudoc.ch/record/30393/files/5154db.pdf

fortlaufend überprüfen. Sie sollte zudem für die Entgegennahme der Bewerbungen, deren Einschätzung und die Öffentlichkeitsarbeit zuständig sein. Für die Moderation des Zertifizierungsprozesses und die Vergabe des Labels wäre eine staatlich anerkannte Zertifizierungsstelle zuständig. Ein staatliches Gleichstellungslabel muss von einer breiten Trägerschaft unterstützt werden, damit es Erfolg hat. Die Wirtschaft, die Sozialpartner und die Wissenschaft sollten daher in einer Begleitgruppe prominent vertreten sein. Das erleichtert die Öffentlichkeitsarbeit und gewährleistet eine gute Akzeptanz und Verankerung des Labels.[10]

Insbesondere für den Aufbau, aber auch für den Betrieb eines Gleichstellungslabels ist mit erheblichem Aufwand zu rechnen. Die Konsumentinnen und Konsumenten erwarten von einem Label, dass es die Qualitätsmerkmale erfüllt, die es verspricht. Das Vertrauen in ein Label steigt, wenn die Kontrollen über die Einhaltung der Qualitätsmerkmale streng sind. Ein intensiv überwachtes Label verursacht aber Kosten, die durch den Nutzen überwogen werden müssen. Andernfalls ist das Label für ein Unternehmen nicht attraktiv. Die Kosten für den Erwerb eines Labels können in der Praxis insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ein Hindernis darstellen. Ein Label muss zudem ein positives Image haben und über einen gewissen Bekanntheitsgrad verfügen, wenn es seinen Trägern Vorteile bringen soll.

Die Grundeinstellung zu einem Gleichstellungslabel ist auf Seite der Sozialpartner negativ. Generell besteht die Furcht vor einer Labelflut, die zu Unübersichtlichkeit und Beliebigkeit führt und neben dem Aufwand kaum Nutzen bringt. Viele Unternehmen schrecken vor dem administrativen und finanziellen Aufwand zurück, der mit einem Label verbunden ist. Der administrative Aufwand fällt vor allem für kleine und mittelgrosse Unternehmen ins Gewicht. Die Gewerkschaften sind nicht an einem Label interessiert, es erscheint ihnen eher als Alibiübung. Sie hätten lieber griffige Kontrollinstrumente, insbesondere für die Einhaltung der Lohngleichheit.[11]

Aus all diesen Gründen sieht der Staatsrat davon ab, ein staatliches Gleichstellungslabel zu lancieren. Dennoch ist er sich der Notwendigkeit bewusst, die Situation in Sachen Gleichstellung konkret weiterzuentwickeln, und schlägt daher vor, die Bekanntheit der bereits bestehenden Unternehmenslabels in Zusammenarbeit mit den Dachverbänden der Arbeitgeberorganisationen durch Werbeaktionen und Weiterbildungen zu steigern.

Grundsätzlich werden von staatlicher Seite eher Preise verliehen als Labels vergeben; im Vergleich zu Labels kann der Aufwand klein gehalten und trotzdem ein Beitrag zu einem positiven Image geleistet werden. Der Staatsrat würde daher die Einführung eines Gleichstellungspreises befürworten, welcher alle zwei oder drei Jahre an ein Unternehmen vergeben wird, das sich für den Erhalt eines Labels eingesetzt oder durch Umsetzung besonderer Gleichstellungsmassnahmen Pionierarbeit geleistet hat.

---

[10] Das Institut für Personalmanagement und Organisation der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) untersuchte im Jahr 2006 die Möglichkeit der Entwicklung eines Gleichstellungslabels Schweiz.
[11] Im Jahr 2007 organisierten das Bundesamt für Justiz BJ, das EBG und das SECO unter dem Titel «Neue Instrumente für die Gleichstellung von Frau und Mann» ein Hearing mit den Sozialpartnern.

Es gibt bereits mehrere kleinere und grössere Preise mit unterschiedlicher regionaler Reichweite für die Förderung betrieblicher Gleichstellungspolitik. Einige kommen, andere gehen. Zu erwähnen sind:

> ***Prix Egalité*** des Kaufmännischen Verbands Schweiz (KV), welcher alle drei Jahre verliehen wird;

> ***Family Score*** **von Pro Familia**, eine wissenschaftlich erarbeitete Mitarbeiterumfrage; drückt mit einer Kennzahl die Familienfreundlichkeit eines Arbeitgebers aus, ermittelt durch einen von den Mitarbeitenden ausgefüllten Fragebogen. Arbeitgebende mit guten Ergebnissen erhalten eine Auszeichnung.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor:

1. die Motion aufzuteilen;

   1.a) die Motion anzunehmen betreffend Ermutigung der Unternehmen, sich für die kon krete Anwendung des Gleichstellungsgesetzes einzusetzen, dies durch Werbeaktionen und Weiterbildungen zur Steigerung der Bekanntheit von bereits bestehenden Unternehmenslabels sowie durch die Einführung eines Gleichstellungspreises.

   1.b) die Motion abzulehnen betreffend Einführung eines Labels.

2. **die Motion abzulehnen**, sollte der Grosse Rat die Aufteilung nicht gutheissen.

3. September 2019