



An den Grossen Rat

19.5271.02

PD/P195271

Basel, 22. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 21. Januar 2020

Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohngleichheitsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Nicole Amacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Auftrag zur Realisierung der Lohngleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert. Das Gleichstellungsgesetz (GIG) trat im Jahr 1996 in Kraft. Dennoch ist die Lohngleichheit in der Realität immer noch nicht umgesetzt. Dies zeigt die aktuellste, vom Bundesamt für Statistik durchgeführte Analyse der schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2016. Erstmals seit 2014 ist der Lohnunterschied wieder gestiegen: 2016 haben Frauen im privaten Sektor im Durchschnitt 19,6 % weniger verdient als Männer, 42,9 % dieser Unterschiede sind ungeklärt.

Freiwillige Massnahmen, wie der sozialpartnerschaftliche Lohngleichheitsdialog, haben nicht zum erhofften Ziel geführt. Der Bundesrat stellte deshalb im Oktober 2014 fest, dass zusätzliche staatliche Massnahmen notwendig sind, um die Lohngleichheit zu verwirklichen. Er schlug vor, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die 50 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, gesetzlich dazu verpflichtet werden, alle vier Jahre mittels einer rechtskonformen Methode Lohngleichheitsanalysen durchzuführen, welche von einer unabhängigen Revisionsstelle überprüft werden müssen. Das Bundesparlament verwässerte diesen ohnehin schon sehr moderaten Vorschlag des Bundesrates am 14. Dezember 2018 nochmals: So verabschiedete es die Durchführung von Lohngleichheitsanalysen für Unternehmen erst ab 100 Mitarbeitenden (entspricht in BS 2% oder 224 Unternehmen mit 174'629 Mitarbeitenden, was 73% der Beschäftigten in BS entspricht) und erliess keinerlei Massnahmen für fehlbare Unternehmen.

Dass die Lohnunterschiede fast vierzig Jahre nach der Verankerung in der Bundesverfassung immer noch rund 20% betragen ist unhaltbar und es müssen endlich wirksame Massnahmen eingeführt werden. Der Kanton Basel-Stadt kann im Erreichen der Lohngleichheit eine Vorbildfunktion einnehmen - wie er dies schon mit der Einführung des Frauenstimmrechts als erster Deutschschweizer Kanton tat - und das Bundesgesetz zur Lohngleichheit etwas strenger umsetzen, als dies das Bundesgesetz verlangt. Der damit verbundene Aufwand für die Unternehmen, alle 4 Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchzuführen, ist, in Anbetracht des Ziels die Lohngleichheit zu erreichen, zumutbar.

Deshalb fordern die Unterzeichnenden die Regierung auf, folgende Massnahmen zu veranlassen:

Basel-Stadt führt mit der Umsetzung der Änderung des GIG, aber spätestens innerhalb der nächsten zwei Jahre für alle Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden - was in BS 3% oder 394 der Unternehmen mit 186'254 Mitarbeitenden, was 78% der Beschäftigten entspricht - verpflichtend alle 4 Jahre die Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse ein, die mittels einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode, z. B. Logib vorgenommen werden muss und von einer unabhängigen, anerkannten Revisionsstelle oder einer Arbeitnehmendenvertretung (analog Bundesgesetz) überprüfen zu lassen ist. Die Ergebnisse sind analog dem Bundesgesetz Art. 13g, 13h, 13i zu kommunizieren.

Nicole Amacher, Sarah Wyss, Barbara Heer, Katja Christ, Esther Keller, Christian Griss, Sibylle Benz, Beatrice Messerli, Thomas Widmer-Huber, David Wüest-Rudin, Franziska Reinhard, Kaspar Sutter, Sebastian Kölliker, Tanja Soland, Michela Seggiani, Martina Bernasconi, Kerstin Wenk, Pascal Pfister, Alexandra Dill, Claudio Miozzari, Stephan Luethi-Brüderlin, Christian von Wartburg, Lea Steinle, Thomas Grossenbacher, Edibe Gölgeli, Beatrice Isler“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, folgende Massnahme zu veranlassen:

Basel-Stadt führt mit der Umsetzung der Änderung des Gleichstellungsgesetzes (GIG), aber spätestens innerhalb der nächsten zwei Jahre für alle Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden – was in BS 3% oder 394 der Unternehmen mit 186'254 Mitarbeitenden, was 78% der Beschäftigten entspricht - verpflichtend alle vier Jahre die Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse ein, die mittels einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode, z.B. «Logib» vorgenommen werden muss und von einer unabhängigen, anerkannten Revisionsstelle oder einer Arbeitnehmervertretung (analog Bundesgesetz) überprüfen zu lassen ist. Die Ergebnisse sind analog dem Bundesgesetz Art. 13g, 13h, 13i zu kommunizieren.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Einführung einer Pflicht zu Lohngleichheitsanalysen nach den oben aufgeführten Kriterien verlangt; dies kann durch ein Gesetz erfolgen. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die

Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Fraglich ist allerdings, ob höherrangiges Recht - wie Bundesrecht - gegen den Motionsinhalt spricht.

Durch Änderung vom 14. Dezember 2018 wurde das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (GIG; SR 151.1) dahingehend geändert, dass eine Pflicht zur Durchführung von Lohngleichheitsanalysen erst ab 100 Mitarbeitenden eingeführt wurde. Bei dieser Änderung geht es um die Regelung zusätzlicher Massnahmen im Bereich des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Lohngleichheit gemäss Art. 8 Abs. 3 Satz 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Die Bundeskompetenz für die Gesetzgebung auf diesem Gebiet ergibt sich aus dem Zivilrecht (Art. 122 BV) und dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV). Diese Regelungskompetenz ist sehr weit gefasst und bezieht sich auch auf den Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob das Arbeitsverhältnis privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ist. Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV verleiht dem Bund denn auch die Kompetenz, im Bereich der Löhne zu legiferieren (17.047: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 5. Juli 2017, BBI 2017, 5507; 5551).

Auf Grund dieser Kompetenzverteilung ist der Bund für die Gesetzgebung im Bereich des Zivilrechts (Art. 122 BV) und zum Erlass von Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV) umfassend zuständig. Der Bund hat seine Kompetenz zum Erlass von Arbeitnehmerschutzbestimmungen ausgeschöpft, womit die Kantone in diesen Gebieten keine weitergehenden Bestimmungen erlassen dürfen. Indessen ist es ihnen erlaubt, öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die einen anderen Zweck als den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfolgen, zu erlassen (BGE 143 I 403 E. 7.5 ff. mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100). Der Erlass von Bestimmungen mit einem sozialpolitischen Ziel ist beispielsweise erlaubt. Das kantonale Recht darf aber nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts (GIG) verstossen oder dessen Umsetzung gefährden. Die Motion ist in diesem Sinne rechtlich zulässig.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Der Bundesrat hat die Revision des Gleichstellungsgesetzes (GIG) auf den 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt. Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeitenden sind neu verpflichtet, alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchzuführen. Die erste Lohngleichheitsanalyse muss spätestens Ende Juni 2021 vorliegen. Diese muss von einer externen Stelle formell überprüft und die Ergebnisse müssen kommuniziert werden. Wenn die Analyse auf einen diskriminierenden Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern hinweist, sind die Unternehmen jedoch nicht verpflichtet, Massnahmen einzuleiten. Zudem sieht das Gesetz auch keine Sanktionsmöglichkeiten vor und ist auf zwölf Jahre beschränkt. Zeigt die Analyse, dass die Lohngleichheit in einem Unternehmen eingehalten ist, so muss die Analyse während der verbleibenden Jahre, in denen das Gesetz gültig ist, nicht mehr wiederholt werden. Das Bundesparlament hat damit den vom Bundesrat vorgelegten Vorschlag deutlich geschwächt. Das Gesetz ist einzig eine zeitlich begrenzte Verpflichtung, Lohngleichheitsanalysen durchzuführen, deren Umsetzung aber nicht kontrolliert wird.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat auf, Massnahmen für eine strengere Umsetzung der GIG-Revision im Kanton Basel-Stadt zu veranlassen. Im Unterschied zur GIG-Revision auf nationaler Ebene sollen im Kanton Basel-Stadt auch Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden eine Lohngleichheitsanalyse durchführen und diese unabhängig vom Resultat alle vier Jahre wiederholen. Die geforderten Massnahmen würden dazu führen, dass im Kanton Basel-Stadt zusätzliche 170 Unternehmen eine Lohngleichheitsanalyse durchführen müssten und die

systematische Lohndiskriminierung bei knapp 12'000 weiteren Angestellten analysiert wird. Insgesamt müssten also 3%, d.h. 394 Unternehmen mit 186'254 Beschäftigten, d.h. 78% aller Beschäftigten, alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchführen.

Der Regierungsrat begrüßt die Forderung der Motionärinnen und Motionäre nach einer strengeren Umsetzung der GIG-Revision im Kanton Basel-Stadt. Diese ist aus Gleichstellungsperspektive zu unterstützen und trägt dazu bei, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.

Mit der Motion wird die Anzahl der betroffenen Unternehmen und Beschäftigten erhöht und die Wiederholung der Analyse verbindlich. Der Regierungsrat schlägt vor, die Verbindlichkeit zu erhöhen und eine erweiterte Umsetzung insbesondere hinsichtlich folgender Punkte zu erarbeiten:

Unbefristete Gültigkeit des Gesetzes

Die Revision des GIG ist auf zwölf Jahre ab Inkrafttreten befristet (Sunset-Klausel). Unternehmen müssen je nach Ergebnis ein- bis dreimal eine Analyse der Lohngleichheit ihrer Beschäftigten durchführen. Dass die Lohngleichheit in den kommenden zwölf Jahren von allen Unternehmen eingehalten wird, ist nicht gesichert. Außerdem ist es durchaus möglich, dass sich die Lohngleichheit nach Analysen mit genügendem Ergebnis wieder verschlechtert. Die Motion verlangt Kontrollen, die alle vier Jahre durchgeführt werden sollen und spricht von keiner Befristung der Massnahme.

Methode für die Lohngleichheitsanalyse

Die GIG-Revision fordert, dass die Lohngleichheitsanalysen mit einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode durchgeführt werden. Der Bund stellt den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern dafür ein Standard-Analyse-Tool (Logib) zur Verfügung, dessen Verwendung für die Unternehmen jedoch freiwillig ist. Logib basiert auf einer wissenschaftlich und juristisch anerkannten Methode und steht den Unternehmen kostenlos zur Verfügung. Um die Qualität der Analysen sicherzustellen, wird vorgeschlagen, die obligatorische Verwendung von Logib als Analyseinstrument für die Unternehmen im Kanton Basel-Stadt zu prüfen. Damit wäre auch die Vergleichbarkeit der Analysen gegeben.

Höhere Verbindlichkeit für die Durchführung der Lohngleichheitsanalysen

Eine Kontrolle, ob Unternehmen die Lohngleichheitsüberprüfungen durchführen, ist in der Revision des GIG nicht vorgesehen. Der Regierungsrat schlägt vor, zu prüfen, ob und wie die Verbindlichkeit erhöht werden kann.

Verbindliche Massnahmen zur Einhaltung der Lohngleichheit

Wie die Motion festhält, erliess das Bundesparlament keine Massnahmen für fehlbare Unternehmen. Die Resultate der Lohngleichheitsanalyse sind zu veröffentlichen, und wenn sie auf einen diskriminierenden Lohnunterschied hinweist, hat das für die Unternehmen gemäss GIG-Revision keine Konsequenzen, außer dass die Analyse in vier Jahren wiederholt werden muss. Die Motion geht hier nicht weiter. Erst die Erfahrung wird zeigen, ob mit diesem Vorgehen, einer blosen Sensibilisierung tatsächlich Fortschritte erreicht werden bei der Lohngleichheit.

Es ist davon auszugehen, dass das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) revidiert werden muss, um die Motion Nicole Amacher und Konsorten umzusetzen. Zusätzlich zu berücksichtigen sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft, wenn der Kanton Basel-Stadt als einziger Kanton strengere Vorgaben einführt. Wenn die vorgeschlagene, erweiterte Umsetzung aber dazu führt, dass alle betroffenen 394 Unternehmen die Analysen tatsächlich durchführen und falls notwendig, Massnahmen zur Einhaltung der Lohngleichheit ergreifen, kann der Aufwand gerechtfertigt werden.

Aus diesem Grund empfiehlt der Regierungsrat, eine Regelung der Lohngleichheitsanalysen im Kanton Basel-Stadt im Sinne der Motion zu erarbeiten.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Nicole Amacher und Konsorten dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin