

Staatliche Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente  
zur Verwirklichung der Lohngleichheit

Zusammenfassung zuhanden des Bundesamtes für Justiz (BJ) und des  
Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)

Luzern, den 24. Oktober 2013

*Interface Politikstudien Forschung Beratung*  
Franziska Müller (Projektleitung)  
mueller@interface-politikstudien.ch

Ariane Itin  
itin@interface-politikstudien.ch

Christof Schwenkel  
schwenkel@interface-politikstudien.ch

*Universität Bern*  
Prof. Dr. iur. Judith Wyttenbach (Juristische Expertise)  
judith.wyttenbach@oefre.unibe.ch

Prof. Dr. Adrian Ritz (Personalwirtschaftliche Expertise)  
adrian.ritz@kpm.unibe.ch

## ZUSAMMENFASSUNG

---

### Ausgangslage

Der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Frau und Mann beläuft sich im Privatsektor auf 23,6 Prozent (Jahr 2010).<sup>1</sup> 37,6 Prozent davon sind nicht sachlich erklärbar, mithin diskriminierungsbedingt. Die Lohndiskriminierung beträgt folglich im Schnitt 8,7 Prozent. Dieser Lohnunterschied hat sich in den letzten Jahren nur wenig verringert.

Der Grundsatz, dass Frauen und Männer Anspruch auf den gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben, ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert. Das 1996 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz (GIG) soll die Durchsetzung des Rechts auf gleichen Lohn erleichtern (Art. 5 GIG). Heute hängt die Durchsetzung der Lohngleichheit von der Bereitschaft der Geschädigten beziehungsweise der Verbände ab, den Prozessweg zu beschreiten. Zwar haben sich einige „Pilotprozesse“ positiv ausgewirkt, doch wurden diese überwiegend gegen öffentlich-rechtliche ArbeitgeberInnen geführt. Das heutige System wird trotz Kündigungsschutz, Beweislast erleichterung und Untersuchungsmaxime insbesondere im Bereich Lohndiskriminierung durch private ArbeitgeberInnen als nicht ausreichend bezeichnet. Der Präventiveffekt auf die Privatwirtschaft ist gering; die Unternehmen haben zu wenig Anreiz, ihre Lohnstruktur diskriminierungsfrei auszugestalten. Die Durchsetzung lastet allein auf den Schultern der Geschädigten, die oftmals von einer Klage absehen. Ausser im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens gibt es in der Schweiz keine Behörde, welche im Bereich der Lohngleichheit über Kontroll- und Durchsetzungskompetenzen verfügt.

Die vorliegende Studie zeigt auf, welche staatlichen Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente für die Verwirklichung der Lohngleichheit in der Schweiz angewendet werden könnten. Gemäss Auftrag legt die Studie dabei den Fokus auf private Arbeitsverhältnisse. In welcher Form sich die vorgeschlagenen Massnahmen auch auf den öffentlichen Sektor (Bund, Kantone und Gemeinden) übertragen lassen, müsste zusätzlich vertieft analysiert werden.

Im Rahmen der Analyse wurden erstens Informationen zu schweizerischen Durchsetzungsinstrumenten ausserhalb der Lohngleichheit gesammelt. Die vier Fallstudien befassen sich mit der Preisüberwachung, der Spielbankenkommission, dem Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sowie der Bekämpfung der Geldwäscherei. Zweitens wurden bereits bestehende staatliche Durchsetzungsinstrumente zur Lohngleichheit in Schweden, Österreich und Ontario untersucht. Die Fallstudien umfassen neben der Analyse vorhandener Unterlagen auch Gespräche mit Expertinnen und Experten. So weit wie möglich wird dabei versucht, die Wirksamkeit der untersuchten Modelle anhand von messbaren Indikatoren darzulegen (Angaben zur Anzahl und Art der Anpassungen, welche die Unternehmen infolge der Kontrollmassnahmen ergriffen haben). Solche quantitativen Angaben waren jedoch nur teilweise

<sup>1</sup> Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (2013): Auf dem Weg zur Lohngleichheit. Tatsachen und Trends, Bern.

verfügbar, weshalb wir uns in der Regel auf Schätzungen respektive die qualitative Beurteilung seitens der befragten Expertinnen und Experten verlassen mussten. Schliesslich wurden die gewonnenen Erkenntnisse synthetisiert und Modellvarianten zur staatlichen Kontrolle und Durchsetzung der Lohngleichheit von Frauen und Männern in privaten Arbeitsverhältnissen in der Schweiz erarbeitet.

#### Fallstudien Schweiz

In der Schweiz existieren in verschiedenen Bereichen staatliche Kontroll- und Durchsetzungsmodelle. Vier solcher Modelle wurden im Rahmen dieser Studie näher untersucht. Es handelt sich dabei um die Modelle Preisüberwacher, Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit in Basel-Stadt und die Geldwäschereibekämpfung.

In zwei der vier untersuchten Modelle werden die bundesgesetzlichen Vorgaben durch eine Bundesbehörde vollzogen (Preisüberwacher, ESBK), im Modell der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) sind es die kantonalen Ämter und die Sozialpartnerschaften und im Modell der Geldwäschereibekämpfung handelt es sich über weite Strecken um ein System gesetzlich und behördlich gelenkter Selbstregulierung, in welchem ein grosser Teil der Unternehmen durch eine der zwölf von der FINMA anerkannten beziehungsweise genehmigten Selbstregulierungsorganisationen (z.B. für Treuhänder, Anlageberater, Notare) kontrolliert wird.

Untersuchungen beziehungsweise Kontrollen werden beim Preisüberwacher, bei der ESBK sowie bei den FlaM von Amtes wegen oder auf Mitteilung hin eröffnet. Im Modell Preisüberwacher sowie im Modell FlaM werden Stichprobenkontrollen durchgeführt. Bei Letzterem kommt es zu einer Zweiteilung: Für die Branchen ohne allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave-GAV) sind die Tripartiten Kommissionen der Kantone zuständig. Für Branchen mit ave-GAV hingegen sind die Paritätischen Kommissionen zuständig. Die Durchführung der Kontrollen wird teilweise an Arbeitsmarktkontrollvereine mittels Leistungsvereinbarungen ausgelagert. Bei der ESBK wiederum handelt es sich um ein sehr engmaschiges, gesetzlich vergleichsweise detailliert geregeltes Kontrollsystem mit automatischen jährlichen Inspektionen (z.T. unter Einbezug kantonaler Stellen) bei *allen* Spielbanken und einer gesetzlich verankerten Deklarations- und Revisionspflicht durch spezialisierte Revisionsfirmen. Das Modell der Selbstregulierungsorganisationen (SRO) im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung setzt auf Kontrolle durch die Branchen selber, wobei die SRO wiederum behördlicher Genehmigung und Kontrolle durch den Bund unterliegen. Die SRO konkretisieren in Reglementen die Pflichten ihrer Mitglieder und kontrollieren in der Regel jährlich die Einhaltung. Zusätzlich unterliegen die Finanzintermediäre jährlich einer Prüfung durch zugelassene externe Prüfgesellschaften.

In den Modellen Preisüberwacher, ESBK und FlaM im Bereich mit ave-GAV verfügen die Behörden über weitreichende Kontroll- und Durchsetzungskompetenzen. Wird im Modell Preisüberwacher keine einvernehmliche Lösung gefunden, kann die Behörde die Preissenkung beziehungsweise die Nichterhöhung verfügen. Der Rechtsmittelweg führt an das Bundesverwaltungsgericht; legitimiert sind betroffene Firmen sowie die Konsumentenorganisationen. Zu Verfügungen kommt es aufgrund befürchteter Reputationsschäden äusserst selten. Das Modell hat generell, auch weil es mit aktiver Öffentlich-

keitsarbeit verbunden ist und einvernehmliche Lösungen und Verfügungen publiziert werden, eine starke präventive Wirkung. Bei der ESBK reichen die Durchsetzungskompetenzen von sachspezifischen Verfügungen (z.B. Änderung des Spielangebots) bis hin zum Entzug der Konzession. Das Modell ist aufgrund seiner flächendeckenden Kontrolle der betroffenen Firmen effektiv, aufgrund des engen Geltungsbereichs (21 Firmen) aber nur beschränkt übertragbar auf andere Bereiche. Zudem verursacht es einen hohen Aufwand. Im Modell flankierende Massnahmen finden wir in Branchen mit ave-GAV einen Dualismus von zivilrechtlichem und verwaltungsrechtlichem Verfahren: Hier kann die zuständige Behörde bei Verletzung der Mindestlohnbestimmungen Verwaltungssanktionen aussprechen. Die Behörde kann hingegen nicht Lohnnachzahlungen verfügen, sondern diese müssen vor Zivilgericht beziehungsweise entsprechend den gesamtarbeitsvertraglich geregelten Mechanismen erstritten werden. Im Bereich ohne ave-GAV verfügt die Behörde hingegen nur über eingeschränkte Durchsetzungskompetenzen. Die Behörde hat lediglich die Befugnis, die Unternehmen aufzufordern, die orts- und branchenüblichen Lohnbedingungen einzuhalten. Im Modell Geldwäschereibekämpfung können die Selbstregulierungsorganisationen Sanktionsverfahren eröffnen und Untersuchungsbeauftragte einsetzen. Zu den Sanktionen zählen Verweis, Geldstrafe oder Ausschluss des Finanzintermediärs; bei Streitigkeiten entscheidet in der Regel ein Schiedsgericht. Die SRO werden ihrerseits von der FINMA beaufsichtigt. FINMA und SRO erstatten der Meldestelle Geldwäscherei Mitteilung, wenn begründeter Verdacht auf einen Verstoß gegen die Geldwäschereistrafgesetzgebung vorliegt. Das System der Selbstregulierung zur Kontrolle der Einhaltung der Geldwäschereigesetzgebung ist bei den Finanzintermediären gut akzeptiert, unter anderem deshalb, weil die SRO auf branchenspezifische Besonderheiten eingestellt sind. Diese Lösung hat den Vorteil der Branchennähe; zudem sind die Kosten für die primäre Kontrolle externalisiert.

#### Fallstudien Ausland

Mit Ontario, Österreich und Schweden wurden drei Modelle untersucht, in welchen staatliche Instrumente der Durchsetzung der Lohngleichheit von Frauen und Männern dienen sollen. Während es in Schweden und Österreich dabei sowohl um gleichen Lohn für gleiche wie auch für gleichwertige Arbeit geht (jedoch die Beurteilung von gleichwertiger Arbeit unterschiedlich vorgenommen wird), haben wir uns im Fall von Ontario – bedingt durch die historisch gewachsene Unterscheidung zwischen Equal Pay und Pay Equity – auf den Aspekt der gleichwertigen Arbeit konzentriert.

Allen Modellen ist gemeinsam, dass sie Teile der Arbeitgeberschaft (in der Regel abhängig von der Anzahl der Beschäftigten) dazu verpflichten, ihre Löhne auf diskriminierende Unterschiede zwischen Frauen und Männern zu analysieren und darüber Bericht zu erstatten (Pflicht zur innerbetrieblichen Analyse). Diese Transparenz ist von zentraler Bedeutung, um überhaupt festzustellen, inwiefern Frauen in den jeweiligen Organisationen weniger Lohn erhalten und dies auf das Geschlecht zurückzuführen ist. In Ontario und Schweden kommt einer staatlichen Stelle (dem Pay Equity Office, der Ombudsstelle) zudem die Kompetenz zu, von Amtes wegen Kontrollen bei Unternehmen durchzuführen und dabei zu überprüfen, ob sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen. Hiervon geht nicht zuletzt eine präventive Wirkung aus, welche jedoch stark von der Vollzugsintensität durch die staatlichen Stellen sowie den Sanktionsmöglichkeiten, welche ArbeitgeberInnen zu befürchten haben, abhängig ist.

Insgesamt sind die gesetzlichen Grundlagen sowie der Vollzug durch die staatlichen Stellen in Ontario am stärksten ausgeprägt. Hier reichen – im Gegensatz zu Schweden und Österreich – die behördlichen Kompetenzen über die Durchsetzung der Deklarationspflicht sowie der Herausgabe- und der Mitwirkungspflicht hinaus. Die Behörde hat Verfügungskompetenz zur Durchsetzung der Lohngleichheit beziehungsweise zur Beseitigung der Lohndiskriminierung. Schweden liegt im Mittelfeld. Neben Durchsetzungskompetenzen hinsichtlich der Pflicht zur innerbetrieblichen Analyse und Mitwirkung im Rahmen der Kontrolle kann die Behörde – mit Einverständnis der betroffenen Arbeitnehmenden – selber vor den Arbeitsgerichten klagen, wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte. Österreich kann als das am wenigsten fortgeschrittene Vergleichsmodell gesehen werden. Hier müssen die Gewerkschaften klagen, wenn die ArbeitgeberInnen die Aufforderung der Behörde zur Beseitigung der Lohndiskriminierung nicht befolgen. Der Nachteil dieses Systems besteht darin, dass die Durchsetzung der Ansprüche letztlich auf den Diskriminierungsbetroffenen lastet und in der Regel einzelfallbezogen bleibt. Entsprechend lässt sich dem Modell in Ontario auch die grösste Wirksamkeit bescheinigen, wenn es darum geht, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu beseitigen. Grundsätzlich ist es aber auch dort nicht möglich, eindeutig aufzuzeigen, ob und in welchem Umfang eine Reduktion des Lohnunterschieds auf staatliche Durchsetzungsinstrumente zurückzuführen ist.

Neben proaktiven Verpflichtungen der Arbeitgeberschaft und den behördlichen Kontroll- und Durchsetzungsbefugnissen tragen in allen drei Fallstudien weiche Faktoren dazu bei, Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechtes abzubauen. Hierzu gehört insbesondere die konstruktive Zusammenarbeit zwischen ArbeitnehmerInnen/staatlichen Stellen und der Arbeitgeberschaft. Weiter darf der Aspekt der Sensibilisierung für das Thema Lohngleichheit, welcher sowohl von den proaktiven Massnahmen selbst als auch von begleitenden Aktivitäten (Information und Beratung, Entwicklung Instrumente/Leitfäden zur Lohnanalyse) der staatlichen Stellen ausgeht, in allen drei Ländern als Erfolgsfaktor betrachtet werden.

#### Synthese und Empfehlungen

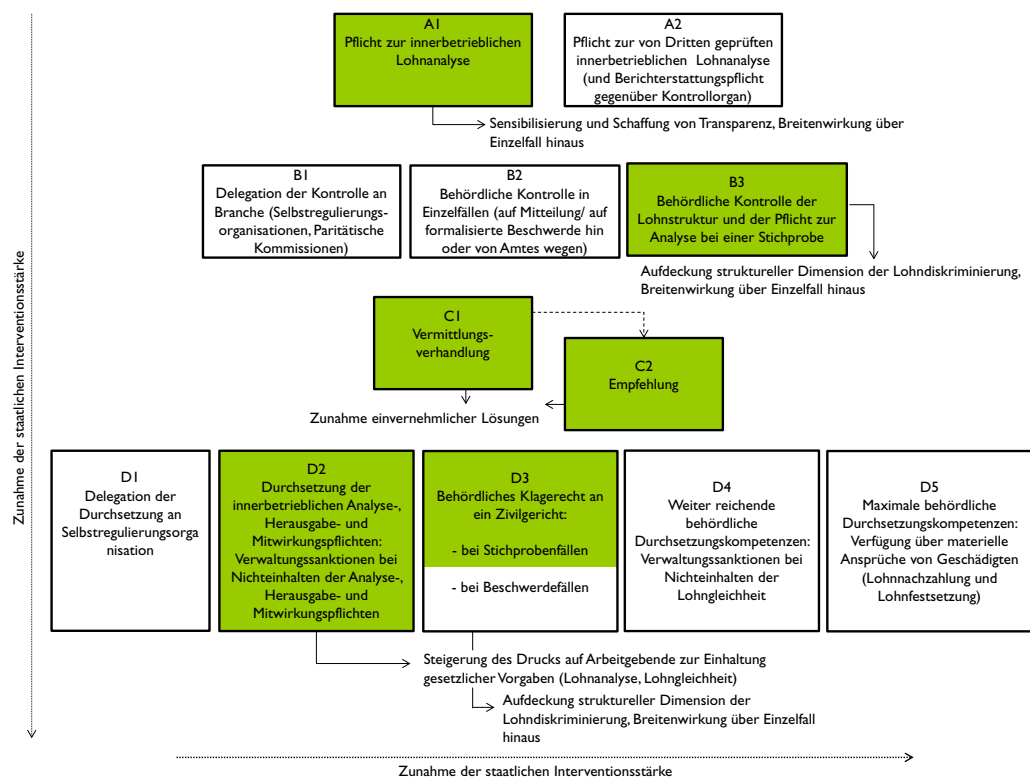
Die in- und ausländischen Fallstudien wurden einer Synthese unterzogen. Dabei gilt es bezüglich den ausländischen Fallstudien generell festzuhalten, dass alle drei untersuchten Länder nach wie vor mit dem Problem der Nichteinhaltung der Lohngleichheit zu kämpfen haben. Ein „Idealmodell“ zur Verwirklichung der Lohngleichheit lässt sich daher nicht präsentieren. Jedoch liefern alle drei Modelle (bewährte) Aspekte, welche einen Beitrag dazu leisten könnten, Lohndiskriminierung auch in der Schweiz vorzubeugen, zu identifizieren und zu beseitigen. Interessante Aspekte weisen auch die inländischen Fallstudien auf. Hier zeigt sich aber die Schwierigkeit, dass diese nur ansatzweise mit Modellen zur Durchsetzung der Lohngleichheit vergleichbar respektive auf solche übertragbar sind, da es mit Ausnahme des Sanktionenregimes im Rahmen der FlaM im ave-GAV-Bereich nicht um die Durchsetzung von Ansprüchen von geschädigten Privaten geht.

Bei der Synthese haben wir verschiedene Etappen auf dem Weg der Kontrolle und der Durchsetzung der Lohngleichheit unterschieden: Vorgelagert zur eigentlichen staatlichen Kontrolle und Durchsetzung definieren wir den Aspekt der innerbetrieblichen Analyse (A), bei welcher die Unternehmen proaktive Massnahmen zu ergreifen haben.

Als zweiten Aspekt betrachten wir die behördlichen Kontrollmassnahmen (B). Im Anschluss an die Kontrolle folgt der Aspekt der behördlichen Vermittlungsverhandlung und Empfehlung (C) und schliesslich der Aspekt der Durchsetzung (D).

Die einzelnen Elemente mit den jeweiligen Varianten sind in der nachfolgenden Darstellung aufgeführt. Grün markiert sind die von uns empfohlenen Varianten inklusive der erwarteten Wirkungsweise (Pfeile).

Konzeptionelle Varianten im Überblick



Grün: empfohlene Varianten, Pfeile: erwartete Wirkungsweise

Ausgehend von den untersuchten Fallbeispielen sowie den gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz formulieren wir *sechs Empfehlungen* für die Ausgestaltung eines Schweizer Modells zur Kontrolle und Durchsetzung der Lohngleichheit. Grundsätzlich sind auch nur einzelne Varianten umsetzbar. Die erwartete Wirkungsweise würde dadurch aber geschmälert.

Grundsätzlich empfehlen wir, die Befugnisse der Verwaltungsbehörde bezüglich Kontrolle, Vermittlung und Durchsetzung auf *Stichprobenfälle* zu beschränken und nicht auf die Behandlung von Beschwerden von Einzelpersonen zu erstrecken. Damit wäre die Verwaltungsbehörde in der Lage, z.B. bestimmte Branchen zu überprüfen, wobei anhand der von den Betrieben zu erstellenden Lohnanalysen jeweils die gesamte Lohnstruktur einer Unternehmung untersucht würde. Auf diese Weise kann eine Überschneidung mit den zivilrechtlichen Klagen einzelner Geschädigter und dem vorgelagerten Schlichtungsverfahren vermieden werden. Mit dem Stichproben-Ansatz wird zudem

der Fokus weg vom diskriminierten Einzelfall hin zur Aufdeckung und Behebung struktureller Probleme, welche eine Diskriminierung zur Folge haben, verschoben.

Gemäss Auftrag beziehen sich die Empfehlungen zudem in erster Linie auf die Durchsetzung der Lohngleichheit in privaten Unternehmen. Eine Übertragung auf den öffentlichen Sektor bedürfte einer zusätzlichen, vertiefenden Analyse.

- 1 *Einführung einer Pflicht zur innerbetrieblichen Lohnanalyse für Unternehmen:* Die Zahlen zum diskriminierungsbedingten Lohnunterschied in der Schweiz, welche sich seit Jahren nur geringfügig verändert haben, legen nahe, dass sich sowohl ArbeitnehmerInnen wie ArbeitgeberInnen oftmals nicht bewusst sein dürften, dass eine Lohndiskriminierung vorliegt. Unter diesem Blickwinkel scheint die Einführung einer Pflicht zur innerbetrieblichen Lohnanalyse eine wichtige Voraussetzung für die Sensibilisierung der Betriebe und die Schaffung von Transparenz (Variante A1 in vorhergehender Darstellung). Dies ist denn auch die zentrale Stärke dieser proaktiven Massnahme. Allerdings weisen die ausländischen Fallstudien hier auf ein grosses Vollzugsdefizit hin. Dies bedeutet, dass bei der Einführung einer Pflicht zur innerbetrieblichen Lohnanalyse begleitende Kontrollmassnahmen (vgl. Empfehlung 2) sowie die Sanktionierung bei Missachtung der Analysepflicht unerlässlich sind. Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden sollten verpflichtet werden, basierend auf klaren gesetzlichen Bestimmungen (vgl. Empfehlung 6) ihre Löhne in regelmässigen Abständen (z.B. alle 3 Jahre) zu überprüfen und darüber intern Bericht zu erstatten und falls nötig entsprechende Massnahmen zur Gewährleistung der Lohngleichheit zu ergreifen.
- 2 *Einführung einer behördlichen Stichprobenkontrolle:* Gemäss bestehender gesetzlicher Grundlage muss die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann von allen Unternehmen in der Schweiz befolgt werden – die Gesetzgebung betrifft folglich nicht nur eine (kleine) Auswahl an Firmen oder bestimmte Branchen. Aus dieser Perspektive erscheint eine behördliche Stichprobenkontrolle sachgerecht (Variante B3 in vorhergehender Darstellung). Die Fallstudien haben aufgezeigt, dass die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen bei behördlichen Kontrollen hoch ist und dazu führt, dass die Betriebe in der Folge häufig selber Massnahmen ergreifen, um den gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dies trifft besonders auf jene Modelle zu, in welchen weiterführende Durchsetzungsinstrumente bestehen. Die Stichprobenkontrolle sollte sich auf die Einhaltung der Pflicht zur Erstellung der Lohnanalysen wie der Lohngleichheit beziehen. Die entsprechenden Mitwirkungspflichten der Unternehmen und die Kontrollbefugnisse der Behörde müssen gesetzlich verankert werden. Der Behörde sollte die Befugnis eingeräumt werden, die Nichteinhaltung der Deklarationspflicht zu sanktionieren.
- 3 *Fokus auf Beratung und Vermittlung:* Die Analyse insbesondere auch der ausländischen Fallstudien zur Lohngleichheit hat aufgezeigt, dass in vielen Fällen eine einvernehmliche Lösung zwischen den Parteien (entweder zwischen den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden oder zwischen den Arbeitgebenden und der Verwaltungsbehörde) gefunden werden konnte und eigentliche Durchsetzungsmassnahmen und Verwaltungszwang selten zur Anwendung kamen. Die Behörde sollte daher die Aufgabe und die Befugnis haben, Firmen zu beraten und in den Stichprobenfällen zusammen mit den ArbeitgeberInnen eine einvernehmliche Lösung zur

Beseitigung der Lohndiskriminierung zu suchen (Variante C1 in vorhergehender Darstellung). Noch weiterführend wäre ein Mandat der Behörde, in den Stichprobenfällen auch Verhandlungen hinsichtlich von *Lohnnachzahlungen* zu führen. Die Teilnahme der Arbeitgebenden an diesen Vermittlungsverhandlungen sollte obligatorisch erklärt werden.

- 4 *Behördliche Empfehlung und Behördenklagerecht*: Sofern im Rahmen der Vermittlungsverhandlung keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, kann der Behörde in einem ersten Schritt die *Befugnis eingeräumt werden, eine Empfehlung* an die Unternehmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung zu richten (Variante C2 in vorhergehender Darstellung). Analog zum vorstehend erwähnten Vorschlag betreffend Beratung und Vermittlung könnte sich diese Empfehlung auch auf die Lohnnachzahlung für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren erstrecken. Damit würde Gegenstand der Empfehlung, was Geschädigte auch zivilgerichtlich maximal fordern können. Besteht in einer Firma eine ArbeitnehmerInnenvertretung, ist die Empfehlung auch dieser Vertretung zur Kenntnis zu bringen.

Um die Durchsetzung des Lohnanspruchs auf einer breiteren Ebene zu verbessern, sollte die Behörde weitere Befugnisse erhalten: Da es sich bei Lohnforderungen und Lohnnachzahlungen grundsätzlich um zivilrechtliche Ansprüche zwischen privaten Parteien handelt, ist der rein verwaltungsrechtliche Weg mit einer Festsetzung der Lohnsumme und der Bestimmung allfälliger Lohnnachzahlungen durch Verfügung – wie im Fall von Ontario – im schweizerischen Recht systemwidrig. Das Behördenklagerecht – wie im Fallbeispiel Schweden und ähnlich der Konzeption im schweizerischen Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) – ist daher in den Stichprobenfällen grundsätzlich vorzuziehen (Variante D3 in vorhergehender Darstellung). Wie die untersuchten Fallbeispiele zeigen, erhöht die Möglichkeit einer Behördenklage den Anreiz für einvernehmliche Lösungen und verbessert die Motivation zur Befolgung der Empfehlungen. Folglich regen wir an, in den Stichprobenfällen ein Behördenklagerecht zu verankern. Dieses Behördenklagerecht würde die heute bereits bestehenden Klagebefugnisse von Geschädigten und Organisationen/Gewerkschaften nicht ersetzen, sondern *ergänzen*: Weiterhin stünde den Geschädigten von Lohndiskriminierung die Klage nach Art. 5 GIG offen. Ferner könnten auch die Organisationen/Gewerkschaften weiterhin im eigenen Namen gerichtlich feststellen lassen, dass eine Diskriminierung vorliegt, wenn der Ausgang des Verfahrens sich voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird (vgl. Art. 7 GIG).

- 5 *Verankerung eines Kommissionsmodells auf Bundesebene*: Da gerade grössere Firmen in der Schweiz über die Kantonsgrenzen hinaus Geschäftsniederlassungen besitzen, empfehlen wir für eine Stichprobenkontrolle die Einrichtung einer Behörde auf Bundesebene. Für eine Bündelung der Kompetenzen beim Bund spricht auch die Einheitlichkeit des Vollzugs im Rahmen dieser Stichprobenverfahren. Eine praktikable und pragmatische Lösung könnte darin liegen, das Sekretariat in eine bestehende Behörde, zum Beispiel das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, einzugliedern und dieser Behörde eine Kommission zur Seite zu stellen. Hier sind grundsätzlich zwei Modelle denkbar: So ist eine Vertretung der SozialpartnerInnen in der Kommission möglich. Das Modell mit Sozialpartnerkommission finden wir in allen drei von uns untersuchten ausländischen



Fallstudien sowie bei kantonalen Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz. Allerdings muss beachtet werden, dass bei der individuellen Lohndiskriminierung sachliche Aspekte im Vordergrund stehen und es weniger um einen politisch verhandelbaren Gegenstand geht. Dies würde wiederum eher für die Etablierung einer Kommission sprechen, welche sich aus nicht sozialpartnerschaftlich gebundenen Expertinnen und Experten (Sachverständigen) zusammensetzt.

- 6 *Ergänzung der gesetzlichen Grundlage:* Sowohl die Einführung einer Pflicht zur innerbetrieblichen Analyse als auch die erweiterten Behördenbefugnisse bedürfen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn. Zu empfehlen ist eine entsprechende Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen, namentlich des Gleichstellungsgesetzes.

## IMPRESSUM

---

### WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

### PROJEKTREFERENZ

Luzern, 24. Oktober 2013

Projektnummer: P13-13