



17.047

Gleichstellungsgesetz.**Änderung****Loi sur l'égalité.****Modification***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.02.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.05.18 (FORTSETZUNG - SUITE)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Wicki, Bischofberger, Eder, Français, Germann, Noser)

Nichteintreten

Antrag Graber Konrad

Rückweisung der Vorlage an die Kommission

mit dem Auftrag, Alternativen zu prüfen, insbesondere auch Modelle der Selbstdeklaration.

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Wicki, Bischofberger, Eder, Français, Germann, Noser)

Ne pas entrer en matière

Proposition Graber Konrad

Renvoyer le projet à la commission

avec mandat d'examiner des alternatives, en particulier des modèles d'autodéclaration.

Seydoux-Christe Anne (C, JU), pour la commission: Je vais m'exprimer sur l'entrée en matière dans un premier temps, et je me prononcerai sur la proposition de renvoi dans un deuxième temps.

Le principe de l'égalité salariale entre femmes et hommes est inscrit dans la Constitution depuis 1981. La loi sur l'égalité est entrée en vigueur le 1er juillet 1996. Il y a une discrimination salariale en raison du sexe si les femmes (ou les hommes) sont moins bien payés que les hommes (ou les femmes) pour un travail égal ou de valeur égale, sans que cet écart soit justifié par des facteurs objectifs et non discriminatoires.

En 2006, le Conseil fédéral a fait procéder à une évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité. Le Conseil fédéral a constaté que, même si celle-ci s'était avérée efficace, elle ne permettrait pas à elle seule d'atteindre l'objectif de l'égalité dans les rapports de travail.

En 2007, une audition a été organisée par la Confédération sur les instruments à disposition des autorités pour réaliser l'égalité salariale. C'est alors que des partenaires sociaux ont décidé d'essayer de parvenir à l'égalité salariale sur la base de mesures volontaires. Le Dialogue sur l'égalité des salaires a été lancé en 2009 avec le soutien de la Confédération.

AB 2018 S 54 / BO 2018 E 54

Prévu pour durer cinq ans, il a pris fin en février 2014 sans atteindre les objectifs fixés. En effet, 51 entreprises seulement, sur une centaine souhaitée, ont accepté de participer à ce dialogue. D'autres mesures volontaires ont été envisagées, mais ont également connu un succès très mitigé, que l'on songe à l'Engagement Egalité





salariale ou à la charte pour l'égalité salariale dans le secteur public. J'insiste sur ce fait pour mes collègues qui sont toujours en faveur de mesures volontaires.

Malgré les efforts entrepris, l'égalité salariale n'est toujours pas réalisée, et ce même si les écarts se réduisent peu à peu. En effet, selon l'enquête sur la structure des salaires, en 2014 la différence était de 19,5 pour cent dans le secteur privé et de 16,6 pour cent dans le secteur public. Sur ces pourcentages, la part de différence salariale inexplicable reste, quant à elle, stable: en 2014, elle était de 39,1 pour cent dans le secteur privé, ce qui correspond tout de même à 585 francs par mois en défaveur des personnes discriminées et de 41,7 pour cent, soit 608 francs par mois, dans le secteur public. On parle de 7000 francs en moyenne par année au détriment des femmes.

Selon Travail Suisse, c'est ainsi 7 milliards de francs par an qui manquent dans le porte-monnaie des femmes, à savoir dans le budget des ménages, et qui feront cruellement défaut à l'heure de la retraite, alors qu'on demande aux femmes de faire des efforts en matière de relèvement de l'âge de la retraite. Je relève que la discrimination salariale commence déjà au moment où les jeunes femmes entrent dans la vie active puisque, à qualifications égales et pour le même travail, elles gagnent déjà moins que leurs collègues masculins, sans aucun motif objectif.

Devant cet état de fait, le Conseil fédéral a décidé, en 2014, de prendre des mesures étatiques supplémentaires et de préparer un projet de modification de la loi sur l'égalité. Ce projet a été annoncé dans le programme de la législature 2015–2019 du Conseil fédéral, ce qu'une partie du Parlement avait déjà contesté, les mêmes d'ailleurs qui s'opposent à l'heure actuelle au présent projet de modification de loi.

Le projet qui vous est soumis vise deux objectifs. D'une part, sensibiliser les employeurs au problème de la discrimination salariale. D'autre part, mettre au jour et faire éliminer toutes les discriminations salariales systématiques en raison du sexe dans les entreprises au moyen d'analyses régulières de l'égalité des salaires. La réglementation proposée repose sur trois axes. Premièrement, les entreprises qui occupent au moins 100 travailleurs, selon la majorité, ou au moins 50, selon le Conseil fédéral et la minorité, ont l'obligation d'effectuer tous les quatre ans une analyse de l'égalité des salaires. Je relève que si on prend les entreprises de 100 travailleurs et plus en considération, on ne touche que 0,85 pour cent des entreprises et 45 pour cent des travailleurs. Si on considère les entreprises de 50 employés et plus, on touche 2 pour cent des entreprises et 54 pour cent des travailleurs, soit plus de la moitié des travailleurs.

Deuxièmement, l'analyse de l'égalité des salaires doit être vérifiée par un organe indépendant. Il peut s'agir, au choix de l'employeur, d'une entreprise de révision agréée ou d'une organisation au sens de l'article 7 de la loi sur l'égalité, ainsi que, c'est possible, d'un représentant des travailleurs. La commission et le Conseil fédéral ont renoncé à la possibilité de recourir à un spécialiste reconnu de l'égalité des salaires. Je reviendrai sur ce point dans la discussion par article, si elle a lieu.

Troisièmement, les employeurs doivent informer les travailleurs du résultat de l'analyse de l'égalité des salaires. Les sociétés cotées en bourse doivent, de plus, informer leurs actionnaires. L'obligation d'effectuer régulièrement une analyse de l'égalité des salaires vaut aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public, j'y reviendrai également dans la discussion par article. Aucune sanction n'est prévue si cette obligation n'est pas respectée par une entreprise assujettie à la loi. La majorité de la commission a par ailleurs ajouté une disposition prévoyant une durée limitée à douze ans des articles proposés – une "Sunset-Klausel" en allemand.

Votre commission a traité cet objet lors de trois séances. Elle a procédé à des auditions le 16 novembre 2017. Elle a mené le débat d'entrée en matière le 19 janvier 2018 et a discuté les articles le 13 février 2018.

Par 7 voix contre 6, la commission vous propose d'entrer en matière sur le projet de modification de la loi sur l'égalité, se ralliant aux constatations faites par le Conseil fédéral et aux objectifs poursuivis par celui-ci. Une minorité représentée par Monsieur Wicki propose de ne pas entrer en matière. Je lui laisse le soin de développer les arguments de la minorité. Pour ma part, je m'exprimerai sur le projet de renvoi après le débat d'entrée en matière, une fois que les décisions seront connues.

Wicki Hans (RL, NW): Die Gleichstellung von Frau und Mann ist ja ein sehr, sehr wichtiges Anliegen der Schweizer Bevölkerung, aber es ist auch ein sehr schwieriges und sehr emotionales Thema. Seit Jahrzehnten diskutieren wir das Thema Lohnungleichheit, und es macht grundsätzlich den Anschein, als ob es sich um einen Kampf gegen Windmühlen handelt. Dabei wird aber sehr gerne vergessen, wie stark der Anteil des nicht-erklärbaren Lohnunterschieds in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren abgenommen hat. Es ist meines Erachtens klar dargelegt, dass die Wirtschaft den Verfassungsauftrag ernst nimmt. Die Tendenz der Kurve zeigt jedenfalls in die richtige Richtung, und wir dürfen berechtigterweise davon ausgehen, dass sich diese Entwicklung entsprechend fortsetzen wird.



Dieser Erfolg ist einerseits damit zu erklären, dass die Gleichstellungsfrage bei der aktuellen Generation von Führungspersonen nun wirklich kein Thema mehr darstellt. Andererseits ist er auch auf die Dialogbereitschaft und das Engagement der privaten Unternehmungen zurückzuführen. In der heutigen Generation ist es nämlich nicht das Geschlecht, das für eine Tätigkeit und für den Lohn entscheidend ist, sondern lediglich die Leistung, die erbracht werden muss.

Zudem wundert es mich, dass der Begriff "nicht erklärbar" nicht stärker hinterfragt worden ist. Tatsächlich liesse sich nämlich ein grosses Fragezeichen dahinter setzen. Die Differenz von 7,45 Prozent für das Jahr 2014 beruht auf Daten, die vom Bundesamt für Statistik erhoben wurden. Dieses erhebt allerdings nur Daten zu folgenden Kriterien: Alter, Geschlecht, Aufenthaltskategorie, Zivilstand, Ausbildung, Hochschultitel und Eintritt in das Unternehmen. Demzufolge sind auch nur diese Daten vorhanden, um Lohnunterschiede festzustellen und zu erklären.

Umgekehrt heisst das, dass der Begriff "nicht erklärbar" nur darauf verweist, dass sich die genannten 7,45 Prozent nicht mit diesen Kriterien erklären lassen. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass noch weitere Kriterien existieren, die diese Lohndifferenz begründen. Diese Kriterien haben selbstverständlich nichts mit dem Geschlecht zu tun. Hier wäre etwa an die Kriterien Sprachkenntnisse, Führungserfahrung, Weiterbildungen, Beschäftigungsgrad, konkrete Position im Unternehmen usw. zu denken. Diese werden allerdings nicht erhoben und fliessen entsprechend auch nicht in die Auswertung ein. Sie dürften aber bei dieser Differenz ein wesentlicher Faktor sein. Somit kann nicht automatisch gefolgert werden, dass nicht erklärbare Differenzen ausschliesslich oder weitgehend auf einer Geschlechterdiskriminierung beruhen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sehr fragwürdig, dass die Unternehmen mit zusätzlichen Bürden belastet werden, umso mehr als sich die Situation in den letzten Jahrzehnten wesentlich verbessert hat. Entsprechend ist es kaum angebracht, den Unternehmen vorzuwerfen, sie hätten sich dem freiwilligen Weg verschlossen. Denn diese Verbesserungen werden breit anerkannt und wohl auch kaum ernsthaft bestritten.

Selbst der Anteil der nicht erklärbaren Lohndifferenz ist in den letzten Jahren innerhalb der Privatwirtschaft markant gesunken. Pikanterweise trifft dies allerdings nicht auf die öffentliche Verwaltung zu, wo sich die Differenz sogar leicht vergrössert hat. Über die Gründe dafür zu spekulieren wäre jetzt eigentlich müssig, da wir, wie soeben gesagt, nicht alle relevanten Kriterien kennen. Es zeigt sich aber, dass die privatwirtschaftlichen Unternehmungen ihre Hausaufgaben gemacht

AB 2018 S 55 / BO 2018 E 55

haben. Vor diesem Hintergrund die staatlichen und staatsnahen Betriebe von der Überprüfungspflicht auszunehmen, aber die privaten Unternehmen damit zu belasten ist meines Erachtens schlicht absurd.

Schliesslich wäre es für die Wirtschaft kaum sinnvoll, künstliche Hürden für die Frauen aufzubauen und die Frauen dann noch zu benachteiligen. Gerade im heutigen Umfeld, wo die Babyboomer-Generation zunehmend pensioniert wird, besteht ein immer grösserer Bedarf an Fachkräften. Bereits heute sind über 50 Prozent der Universitätsabsolventen Frauen. In den Anhörungen wurde uns von den Vertretern der Wirtschaft verständlich und glaubwürdig aufgezeigt, dass die Frage "Frau oder Mann?" bei der Rekrutierung wirklich keine Rolle spielt. Aber sicher ist, dass die Frauen eine immer wichtigere Rolle in der Wirtschaft spielen. Welches Unternehmen hätte unter solchen Umständen ein Interesse daran, ihnen schlechtere Löhne zu bezahlen und sich dem enormen Potenzial der Frauen zu verschliessen?

Obendrein würde ein solches Unternehmen zusätzlich seine Reputation verlieren, was im heutigen wirtschaftlichen Umfeld tödlich sein kann. Denken Sie nur an die sogenannten Shitstorms im digitalen Bereich! Beispiele in den letzten Monaten zeigen, dass der Ruf eines Unternehmens binnen weniger Stunden global geschädigt werden kann. Eine solche Erfahrung möchte wohl kaum jemand in der Wirtschaft machen. Ebenso wenig verträgt es sich mit dem wirtschaftlichen Anspruch, möglichst die besten Leute für ein Unternehmen zu rekrutieren, unabhängig vom Geschlecht.

Jahr für Jahr erhöhen wir die administrativen Belastungen für die Wirtschaft. Die unerklärlichen Lohnunterschiede sind von Branche zu Branche sehr, sehr unterschiedlich. Das Gesetz trifft aber alle, auch solche Unternehmungen, die bereits heute ihre Hausaufgaben gemacht haben. Es zeigte sich, dass sich lediglich 7 Prozent der Unternehmen in dieser Frage nicht wirklich gut verhalten. Ist es nun wirklich unsere Aufgabe, für eine ganz kleine Minderheit ein Gesetz zu machen?

Erlauben Sie mir ein kurzes Beispiel aus dem wirklichen Leben. Eine mittelständische Unternehmung, nennen wir sie X, die in der Haustechnik angesiedelt ist, wurde als Testfirma verpflichtet, eine Auswertung der Löhne bezüglich Gleichstellung von Mann und Frau zu machen. Selbstverständlich mussten alle Mitarbeiter erfasst werden, was dann zu unendlich vielen Rückfragen und einem Aufwand von 120 Stunden geführt hat. Es mussten alle Monteure erfasst werden, obwohl die Firma keine Monteuren eingestellt hatte. Es mussten



alle Telefonistinnen und Sekretärinnen erfasst werden, obwohl die Firma keinen Telefonisten oder Sekretär hat. Zwar durfte die Firma am Schluss ein positives Ergebnis zur Kenntnis nehmen, nur leider war die berechnete Differenz von 2 Prozent für die Verantwortlichen nicht nachvollziehbar. So wird es dann vielen Unternehmen gehen, und der Unmut über die Politik wird im Lande zunehmen.

Zusammengefasst ist somit klar festzuhalten, dass diese Lohnanalysen zwar gut gemeint sein mögen, doch ausser zusätzlichen Regulierungen für die Wirtschaft nichts bringen. Für die betroffenen Unternehmen wird ein Mehraufwand geschaffen, bei dem es fraglich ist, ob er überhaupt einen Nutzen hat. Es ist nämlich sogar für Fachleute überhaupt nicht klar, ob das angestrebte Ziel mit dem Gesetz erreicht wird, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des vorhin geschilderten Problems bezüglich des mangelhaften Kataloges zur Erhebung der angeblichen Nichterklärbarkeit der Lohndifferenz.

Für mich ist es auch klar, dass es diese Vorlage und dieses Gesetz nicht braucht. Die Wirtschaft hat die Zeichen der Zeit und das Potenzial von Frauen längststens erkannt und handelt auch entsprechend. Lohnrelevante Faktoren sind Erfahrungen, Kompetenz, Fähigkeit, Leistung, aber sicher nicht Geschlecht.

Die Wirtschaft hat bewiesen, dass sie ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrnimmt. Sie hat auch ein veritables Interesse, keine Diskriminierungen zuzulassen, wenn sie nicht eine systematische Diskriminierung erleiden will. Sonst wird es dann schwierig mit der Rekrutierung von motivierten und fähigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Unternehmen sind auch heute schon, ohne staatliche Vorgaben, bemüht, attraktive Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Aus all diesen Überlegungen komme ich zum Schluss, dass wir nun auf eindrückliche Art und Weise einmal beweisen können, ob wir es wirklich ernst meinen mit dem Bürokratieabbau. Die Gleichstellung von Frau und Mann schreitet in guten Schritten voran und wird auch ohne dieses Gesetz erreicht werden können.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen und nicht auf dieses Geschäft einzutreten.

Sollte ich Sie nun zu wenig überzeugt haben, wovon ich nicht ausgehen möchte, kann ich sagen, dass es natürlich auch vorstellbar wäre, dem Rückweisungsantrag Graber Konrad zuzustimmen.

Häberli-Koller Brigitte (C, TG): Vor einiger Zeit haben wir in den Medien lesen können, diese Vorlage sei unerträglich moderat. Für mich ist aber vor allem unerträglich, dass ausgewiesenermassen heute, im Jahr 2018, ein unerträglicher Lohnunterschied von über 7 Prozent besteht. Freiwillige Massnahmen wie der Lohngleichheitsdialog haben leider keine grosse Wirkung gezeigt, was ich wirklich sehr bedaure.

Worüber sprechen wir nachher in der Detailberatung? Die Mehrheit der Kommission schlägt vor, dass 0,85 Prozent der Unternehmen, das heisst Unternehmen, die mehr als 100 Mitarbeitende haben, alle vier Jahre eine Lohnanalyse durchführen, und sie können dazu noch gratis ein entsprechendes Tool benützen. Nach zwölf Jahren erlischt diese Pflicht, und jene Betriebe, die darlegen, dass sie die Vorgaben zur Lohngerechtigkeit erfüllen, müssen lediglich einmal eine solche Analyse machen und sind dann davon befreit. Es gibt für diese 0,85 Prozent der Unternehmen somit höchstens drei Analysen, nämlich im ersten Jahr, im fünften Jahr, und dann ist Schluss. Das sind die Tatsachen, das verlangt diese Vorlage. Wenn ich nun das Klagen von einigen Unternehmen und Politikern vernehme, staune ich schon.

Der ursprünglichen Vorlage, die der Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt hatte, stand ich äusserst kritisch gegenüber. Es gibt aber jetzt mit diesem Antrag der Kommission keine Meldepflicht mehr; die Unternehmen müssen das Ergebnis der Überprüfung keiner Stelle mehr melden. Lediglich Angestellte und Aktionäre sind zu informieren. Es gibt auch keine offizielle Liste von säumigen Unternehmen. Das Gesetz legt für die Lohnanalyse die Kriterien nicht fest. Es verlangt aber eine wissenschaftliche und gesetzeskonforme Methode. Und es muss keine Selbstregulierungsorganisation aufgebaut werden.

Ich werde auf die Vorlage eintreten und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun. Der unerklärbare, eben unerträgliche Lohnunterschied von über 7 Prozent darf nicht länger bestehen bleiben. Heute haben wir die Gelegenheit, einen wichtigen Schritt zu machen.

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Ich möchte nun Herrn Graber das Wort zur Begründung seines Rückweisungsantrages geben, damit wir nicht zwei Debatten führen und Sie seine Argumente kennen. Ich weise Sie darauf hin, dass Sie nur über den Antrag Graber Konrad befinden können, wenn Sie auf die Vorlage eintreten – in Kenntnis der Argumente.

Seydoux-Christe Anne (C, JU), pour la commission: Je dois dire que je regrette cette manière de procéder. J'estime qu'il y a d'abord lieu de faire le débat d'entrée en matière, de voter sur l'entrée en matière, puis de nous prononcer sur la proposition de renvoi Graber Konrad. Je vous prie de procéder de cette manière.



Berberat Didier (S, NE): Madame la présidente, je pense aussi, comme Madame Seydoux, qu'il faut respecter les règles. C'est d'abord le débat d'entrée en matière qui doit avoir lieu. Pour renvoyer un projet à la commission, il faut d'abord entrer en matière sur celui-ci. Je propose donc de débattre uniquement sur l'entrée en matière. Si nous entrons en matière, Monsieur Graber aura ensuite la parole pour

AB 2018 S 56 / BO 2018 E 56

défendre sa proposition de renvoi, et nous dirons alors ce que nous en pensons et déciderons.

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Herr Graber ist damit einverstanden. Wir werden also allenfalls nach dem Eintretensentscheid noch einmal eine Debatte führen.

Fetz Anita (S, BS): Die gute Nachricht bei der Lohnungleichheit ist: Die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen ist in den letzten zwanzig Jahren doch tatsächlich halbiert worden – wer hätte das gedacht! Dennoch bleibt eine ungeklärte Differenz von 7 bis 8 Prozent, die nicht mit objektiven Faktoren wie unterbrochenen Laufbahnen aufgrund einer Familienauszeit oder aufgrund von Teilzeitarbeit erklärt werden kann, und zwar in der Privatwirtschaft ebenso wie in den öffentlichen Verwaltungen, was man sich als Frau merken sollte. Es ist eine Illusion, dass man automatisch gleichen Lohn hat, wenn man bei einem Kanton oder einer Gemeinde arbeitet; das kann man sich abschlacken. Für beide braucht es diese Vorlage.

Die schlechte Nachricht: Die Differenz beruht auf einer Geschlechterdiskriminierung, die unsere Verfassung verbietet. Deshalb gibt es Handlungsbedarf, und deshalb braucht es diese Vorlage, die ja sehr moderat ausgestaltet ist, wie Kollegin Häberli-Koller es bereits dargestellt hat. Einige werden nun sagen, ja, 7 bis 8 Prozent sei ja so wenig, dass sich das bald einpendeln werde, deshalb brauche es kein Gesetz. Da möchte ich einfach etwas zu bedenken geben: Es handelt sich, in Franken ausgedrückt, um die flotte Summe von 6000 bis 7000 Franken pro Jahr, die man weniger bekommt, was sich natürlich auch auf die Rente auswirkt. Ich glaube nicht, Kollege Wicki, dass Sie so gelassen wären, wenn man Ihren Jahreslohn um 7 Prozent kürzen würde. Aber es geht eben nicht nur um die Summe. Es geht darum, dass sich diese Lohndiskriminierung nicht einfach verflüchtigen wird, wenn man noch lange wartet. Warum? Ich gehe mit Ihnen einig, Kollege Wicki: Kein Unternehmen ist so blöd, heute noch Frauen direkt oder bewusst zu diskriminieren. Dazu sind sie im Arbeitsalltag viel zu wichtig. Es hat andere Ursachen, und die erkläre ich Ihnen gerne.

Warum gibt es diesen hartnäckigen Sockel der Lohndiskriminierung, der nicht erklärt werden kann? Es handelt sich dabei um ein bekanntes Phänomen: um die sogenannte unbewusste Diskriminierung aufgrund unbewusster Stereotype, welche die Wahrnehmung verzerren. Was heisst das konkret? Wir alle haben unbewusste Rollenbilder im Kopf, die unsere Wahrnehmung stereotyp verzerren. Dazu gibt es unterdessen Hunderte von Studien, die das nachweisen. Es führt dazu, dass die gleichen Leistungen zum Teil unterschiedlich bewertet werden, ohne dass das den Menschen bewusst ist, also ohne dass das Vorgesetzten bei der Einreihung in Lohnklassen oder bei Beförderungen überhaupt bewusst ist.

Ich arbeite mit meiner Firma seit über dreissig Jahren im Bereich der Personalentwicklung. Ich könnte Ihnen Dutzende von Beispielen erzählen, wie diese verzerrte Wahrnehmung funktioniert. Ich beschränke mich auf das bekannteste, weil ich es wichtig finde, dass man versteht, warum es diesen hartnäckigen Sockel der Lohnungleichheit gibt und warum man eben etwas machen muss.

Alle HR-Profis lernen in ihrer Ausbildung das sogenannte John-and-Jane-Experiment kennen. Studierende sollten eine geeignete Person für eine bestimmte Kaderstelle aussuchen. Sie erhielten zwei identische Bewerbungs dossiers – identische Bewerbungs dossiers, bis auf das Komma identisch! –, eines von John und eines von Jane. Die Mehrheit empfahl die Wahl von John, wie gesagt, bei einem Dossier, das identisch war mit dem von Jane. Dann gab man ein paar Wochen später den gleichen Studierenden wieder zwei gleiche Dossiers für eine Kaderstelle, diesmal ohne Vornamen, nur mit dem Namen "Müller" oder "Meier". Viele bemerkten relativ rasch, dass die Dossiers identisch waren, und dachten, dass es sich um ein Missverständnis handle. Bei den Vornamen "Jane" und "John" hatten sie gar nicht bemerkt, dass die Dossiers identisch waren. Das ist verzerrte Wahrnehmung. Andere haben dann beide Personen gleichermassen empfohlen.

Unterdessen hat man das John-and-Jane-Experiment in vielen Branchen, in vielen Ländern und bei den unterschiedlichsten Funktionen durchgeführt, mit immer den gleichen Ergebnissen. Darum ist es absolut zentral, dass wir für die Abschaffung dieses letzten Rests – ich nenne das die strukturelle Lohnungleichheit – eben ein technisches Instrument einführen, das die menschliche Wahrnehmung im Prinzip ausschaltet und rein IT-basiert die Unterschiede definiert. Das Standardanalysemodell, das der Bund zur Verfügung stellt, eignet sich sehr gut dazu, es ist auch vom Bundesgericht anerkannt. Es gibt aber auch andere, da dürfen die Unternehmen ja auswählen.



Dieses Verzerrungsphänomen gibt es – egal wo, auch bei allen, die finden: "In meiner Firma besteht Lohn-gleichheit"; dort gibt es das auch. Es war übrigens interessant, dass die Hälfte der Firmen, die am Lohn-gleichheitsdialog teilgenommen haben, total erstaunt war, dass es bei ihnen noch ungleiche Löhne gibt, obwohl sie sich dafür eingesetzt hatten und auch davon überzeugt waren, dass bei ihnen Lohngleichheit herrscht. Es ist eben dieses Phänomen der verzerrten Wahrnehmung, das solche Ergebnisse produziert. Diese Firmen ha-ben selbstverständlich ihre Löhne angeglichen. Es ist also auch im Interesse der Firmen, dafür zu sorgen, dass sie nicht dieser Verzerrung unterliegen, denn diese führt zu Geschlechterdiskriminierung, und das ist verfassungswidrig.

Darum ist diese Vorlage so wichtig, und darum bitte ich Sie, darauf einzutreten. Wir brauchen sie, das ist klar. Zum Schluss noch ein Wort zum Rückweisungsantrag Graber Konrad, auch wenn er erst nachher besprochen wird; ich möchte ja nicht zweimal reden. Es ist einfach so: Sollte das Manöver von Kollege Graber hier Erfolg haben – er hat den Rückweisungsantrag in letzter Sekunde eingereicht –, dann erleben wir vermutlich ein Lehrstück, das man nachher in der Politikwissenschaft anschauen kann: "Politik der wenig netten Sorte", sage ich einmal vornehm, man könnte auch "der üblen Sorte" sagen. Dann wird nämlich schrittweise ein verfas-sungsmässiges Anliegen, die Lohngleichheit, demontiert, durchaus elegant, gleichzeitig tut man aber so, als ob man nicht gegen die Lohngleichheit wäre. Das ist nämlich das Ergebnis. Kollege Graber möchte ja eine Selbstdeklaration der Firmen vorschlagen, und das ist natürlich total wirkungslos, denn so kommen Sie nie an den Effekt der verzerrten Wahrnehmung heran.

Wir haben jetzt schon erlebt, dass diese Vorlage schrittweise "abgespeckt" wird, wie die einen sagen; ich sa-ge, dass sie "entwertet" worden ist. Der erste Schritt war die Vernehmlassung, da hat man die Sanktionen herausgenommen. Da hat man schon mal klar einen Zahn gezogen. Der zweite Schritt war: Man hat die mo-derate Vorlage in der Kommission noch mehr abgeschwächt. Es sind jetzt nicht mehr Firmen mit 50, sondern Firmen mit 100 Mitarbeitenden, die eine Analyse durchführen müssen. Gut, ich sage, ich kann mit dem leben, das kann man. Wenn man merkt, dass die Chance für ein Eintreten intakt ist und dass diese Instrumente tat-sächlich eingeführt werden können, wird es doch allzu peinlich, öffentlich zu sagen: Nein, wir wollen das doch nicht.

Immerhin muss man Kollege Wicki zugestehen, dass er den Mut hat zu sagen: Nein, das wollen wir nicht. Aber dazu haben nicht alle den Mut. Nun zaubert man einen Rückweisungsantrag aus der Tasche bzw. aus dem Hut, der eine banale Selbstdeklarationspflicht will – irgendein Label wird das wahrscheinlich sein –, und tut so, als ob das besser sei, weil es dann für alle Unternehmen gilt.

Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen, und ich möchte Sie – vor allem dieje-nigen, die immer sagen: ja, die Bürokratie! – an die Masseneinwanderungs-Initiative erinnern. Was haben wir mit der Masseneinwanderungs-Initiative gemacht? Sie ist angenommen worden. Dann hat man versucht, sie einigermaßen konform umzusetzen. Die Initianten haben im Nationalrat gewütet und gesagt: "Landesverräter, ihr setzt die Verfassung nicht um!" In Bezug auf die Lohngleichheit wird die Verfassung seit 37 Jahren nicht wirklich umgesetzt. Nachher hat man ein bürokratisches Monster gebaut, um die Initiative umzusetzen. Und jetzt wollen Sie sagen, dass zwei Tage administrativer Aufwand für Lohnanalysen zu viel seien! Das

AB 2018 S 57 / BO 2018 E 57

ist jetzt einfach vordergründig. Das kann niemand ernst nehmen. Ich glaube, die Vorlage ist unterdessen derart moderat, dass man ihr in guten Treuen zustimmen kann, wie das auch Kollegin Häberli-Koller vorgeschlagen hat. Und wir machen den Kompromiss, dass wir sagen: Okay, wenn es – Worst Case – halt 100 sind, sind es halt 100. Immerhin wollen das die CVP- und die FDP-Frauen auch. Wir stehen dem nicht im Wege. Dann hätten wir eine Vorlage, die immerhin dazu geeignet ist, diese Wahrnehmungsverzerrung – diese müssen wir wegstreichen – zu beenden.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich will nicht verhehlen, dass ich mich als wirtschaftsnaher Vertreter in diesem Rat mit diesem Geschäft zu Beginn schwergetan habe. Es gibt doch einige gewichtige Gründe, die aus einer wirtschaftlichen Optik gegen eine solche Gesetzgebung sprechen. Ich verzichte darauf, sie zu wiederholen, Kollege Wicki hat sie dargelegt. Wenn ich mich nach langem Ringen für ein Eintreten auf das Geschäft ent-schieden habe, so ist dies eigentlich primär aus zwei Gründen geschehen.

1. Es zeigen alle Statistiken, dass es eine unerklärbare Differenz von im Schnitt rund 8 Prozent zwischen den Löhnen von uns Männern und jenen der Frauen gibt. Sie haben es gehört, eine gewichtige Minderheit der Kommission will nicht auf das Geschäft eintreten. Was geben wir damit für ein Signal? Wir geben das Signal, dass wir zwar sehen, dass da seit vielen Jahren ein Problem besteht, dass wir aber nicht bereit sind, darüber zu sprechen, und dass wir nicht bereit sind, Mittel und Wege zu suchen, wie wir die Situation verbessern



könnten. Ich meine, ein solches Signal sollten wir nicht senden.

2. Selbst wenn dieses Signal nicht ausgesendet würde: Wir leben im Jahr 2018, und die Zeit, in der die Männer mit der göttlichen Ordnung argumentierten, liegt nun doch bald fünfzig Jahre hinter uns. Die Frauen, gut die Hälfte der Bevölkerung, schneiden, was die Entlohnung betrifft, im Schnitt schlechter ab als wir Männer. Ein Teil dieser Differenz liegt in der Natur der Geschlechter – Mutterschaft und so weiter –, einen Teil der Differenz können wir nicht erklären, auch wenn wir es immer wieder versuchen.

Die Vorlage, welche die knappe Mehrheit der Kommission Ihnen nun zur Genehmigung unterbreitet, schlägt mit der Lohnanalyse für grössere Unternehmen eine Massnahme vor, welche die Voraussetzungen schafft, damit dieser Unterschied beseitigt oder zumindest verkleinert werden kann. Es handelt sich um eine sehr massvolle Umsetzung, welche die Kommissionsmehrheit noch etwas optimiert hat. Und wir haben auch noch etwas anderes gemacht: Wir haben den öffentlichen Sektor in die Pflicht genommen. Es ist etwas penibel, dass dieser bezüglich Lohngleichheit nicht weiter ist. Wenn der öffentliche Sektor schon kein Vorbild ist, was er sein müsste, müssen die Anstrengungen zur Verbesserung mindestens im Gleichschritt mit dem privaten Sektor erfolgen. Aus einer gesamtheitlichen Sicht, aus einer gesellschaftspolitischen Optik meine ich, dass wir es den Frauen schuldig sind, nun einen weiteren Schritt zur Lohngleichheit zu tun, zumindest wenn wir in der Arbeitswelt von einem partnerschaftlichen Miteinander von Frau und Mann sprechen wollen, zumindest wenn wir die Frauen überzeugen wollen, in naher Zukunft einer Erhöhung des Frauenrentenalters zuzustimmen.

Es gibt eine beträchtliche Zahl von sensibilisierten, modernen Unternehmen in unserem Land, die Lohngleichheit als eine Selbstverständlichkeit betrachten und ohne Druck des Gesetzgebers gleichen Lohn für gleiche Arbeit eingeführt und die notwendigen Massnahmen ergriffen haben. Genau für diese Firmen hat die Kommission die Ergänzung eingefügt, dass auch keine weiteren Analysen gemacht werden müssen, wenn das Problem in einer Unternehmung nachweislich nicht existiert. Aber auch den Firmen, die das Problem gelöst haben, ist die Lösung nicht einfach in den Schoss gefallen. Auch sie haben einigen Aufwand getrieben, um dieses Ziel zu erreichen. Sie haben diesen Aufwand getrieben, und sie haben auch bewiesen, dass es möglich ist, das Ziel zu erreichen. Andere Unternehmen haben bisher dem Thema nicht die nötige Beachtung geschenkt. Diese werden halt jetzt einen gewissen Zusatzaufwand treiben müssen. Gleichstellung ist nicht zum Nulltarif zu haben.

Ich mache mir keine Illusionen: Nicht in allen Branchen und in allen Bereichen wird es möglich sein, das Ziel vollständig zu erreichen, weil es eben viele Gründe für die unterschiedliche Entlohnung gibt. Ich bin aber zuversichtlich, dass wir zumindest einige Schritte vorwärtskommen. Wunder dürfen wir keine erwarten. Diese Vorlage wäre aber ein klares Zeichen dafür, dass die Politik mit der Lohngleichheit vorwärtsmachen will. Und dieses Zeichen sollten wir geben.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Rechsteiner Paul (S, SG): Als ich Mitte der Siebzigerjahre mein Studium abschloss, galt noch das alte Ehe-recht. Im damals führenden Lehrbuch zum Zivilgesetzbuch stand, dass es zwei extreme Möglichkeiten gebe, das Verhältnis zwischen Mann und Frau in der Ehe zu regeln. Das eine Extrem sei das Patriarchat, die absolute Vorherrschaft des Mannes. Dem gegenüber stehe das andere Extrem. Was denken Sie, was war mit dem anderen Extrem gemeint? Nein, nicht etwa das Matriarchat. Das andere Extrem war nach dem damals in der Schweiz führenden Lehrbuch die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Das Schweizerische ZGB aber habe einen weisen Mittelweg zwischen diesen beiden Extremen gefunden, dem einen Extrem, dem Patriarchat, der absoluten Vorherrschaft des Mannes, und dem anderen Extrem, der Gleichberechtigung von Mann und Frau: der Mann das Haupt der Familie, die Frau gleichzeitig nicht völlig rechtlos, in den Belangen des Haushalts mit Rechten der sogenannten Schlüsselgewalt.

Bis die Gleichberechtigung von Frau und Mann in der Ehe Realität wurde, dauerte es dann noch mehr als ein Jahrzehnt. Das neue Ehe-recht auf der Basis der Rechtsgleichheit von Frau und Mann trat 1988 schliesslich in Kraft, erfolglos bekämpft durch das erste Referendum des Milliardärs von Herrliberg.

Die Schweiz ist in vielen Belangen ein fortschrittliches Land. Aber im Verhältnis der Geschlechter ist sie es leider nicht. Als die Männerschweiz den Frauen 1971 auf Bundesebene endlich die politischen Rechte gewährte, war die Schweiz eines der letzten Länder weltweit, in denen dieses Recht eingeführt wurde. Im Kanton Appenzell Innerrhoden – das ist immerhin mein Heimatkanton – dauerte es ja bis zum berühmten Bundesgerichtsentscheid noch einmal zwanzig Jahre.

Warum hole ich hier etwas aus? Der Anspruch auf Gleichstellung in der Arbeitswelt, der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, ist nicht einfach ein politisches Wunschprogramm. Die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern gehört zu den elementaren Anforderungen einer modernen Gesellschaft. Es ist ein Verfassungsauftrag, und zwar schon seit 1981. Wenn die ausschliesslich aus Männern bestehende Kommissi-



onsminderheit glaubt, es seien keine besonderen Massnahmen nötig, und sie die Vorlage zur Revision des Gleichstellungsgesetzes bekämpft, weil sich die Lohngleichheit angeblich von selber einstellen werde, dann stellt sie sich letztlich gegen den Verfassungsauftrag.

Ich übersehe dabei nicht, dass die Kollegen von der Kommissionsminderheit nichts anderes vertreten als das, was auch die Wirtschaftsverbände fordern. Die Wirtschaftsverbände waren aber in Gleichstellungsfragen noch nie die Speerspitze des Fortschritts. Sie bekämpften seinerzeit, das möchte ich hier in Erinnerung rufen, auch das Gleichstellungsgesetz. Unsere Aufgabe aber ist es, der von der Verfassung geforderten Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern zum Durchbruch zu verhelfen.

Wenn die Vorlage des Bundesrates Schwächen hat, so liegen diese nicht darin, dass die Vorlage zu weit, sondern darin, dass sie zu wenig weit geht. Die schon sehr sanften Anträge des Bundesrates wurden in der Kommission noch einmal stark abgeschwächt. Bereits 2006 hatte die offizielle Evaluation der Wirkungen des Gleichstellungsgesetzes nach zehn Jahren ergeben, dass die Massnahmen zur Lohngleichstellung nicht der Wirtschaft selber überlassen werden dürfen, sondern dass es Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen der Behörden braucht, wie in anderen Bereichen des Staates auch, beispielsweise beim Datenschutz oder beim

AB 2018 S 58 / BO 2018 E 58

Wettbewerb. Genau das beantrage ich Ihnen mit einem Minderheitsantrag in der Detailberatung.

Wer aber nicht einmal auf die Vorlage eintreten will, der verkennt die Zeichen der Zeit. Es ist überfällig, dass die Schweiz beim Verhältnis der Geschlechter endlich auch bei der Lohngleichheit aufholt. Es kann nicht länger hingenommen werden, dass Frauen für gleichwertige Arbeit im Durchschnitt 600 Franken pro Monat weniger verdienen und dadurch nicht nur beim Lohn, sondern im Ergebnis auch bei der Altersvorsorge diskriminiert werden.

Savary Géraldine (S, VD): Je vais moi aussi évoquer quelques chiffres qui racontent la réalité dans laquelle se trouvent les femmes de notre pays. En effet, ces chiffres sont livrés par l'Office fédéral de la statistique, mais cela correspond à des vies, à des situations, à des fins de mois, et je crois qu'il est important qu'on les évoque à nouveau.

Comme cela a déjà été rappelé par la rapporteuse, dans l'ensemble du secteur privé, les femmes gagnent en moyenne 19,5 pour cent de moins que leurs collègues masculins. Selon l'Office fédéral de la statistique, cet écart s'explique par des raisons structurelles – on peut évoquer la question des niveaux de formation, qui sont parfois différents; on peut évoquer, évidemment, le fait que les femmes, parfois, travaillent à temps partiel, réduisent, voire interrompent provisoirement, leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants; sans doute aussi, comme l'a rappelé un des membres de la commission, les femmes savent-elles moins se vendre quand il s'agit de négocier leur salaire. Bref, il y a toute une série de raisons qu'on peut plus ou moins comprendre ou accepter, mais qui expliquent les différences de salaire.

Puis, il y a cette part, cette fameuse part de différence de salaire entre hommes et femmes qui est un écart purement discriminatoire, une inégalité qui ne se justifie que parce qu'une femme n'est pas un homme comme les autres, parce qu'une salariée n'est pas un salarié comme un autre. Cette part inexpliquée, cette part inexplicable et injustifiable se monte à environ 7 pour cent de la différence de salaire entre femmes et hommes. En espèces sonnantes et trébuchantes, qu'est-ce que cela signifie? Je l'évoquerai en mentionnant quelques autres secteurs d'activités professionnelles pour ne pas accréditer l'idée que les femmes ne pratiquent que des activités de secrétariat, comme cela a été dit en début de discussion, mais qu'elles sont aussi actives dans d'autres secteurs. Et là aussi, les différences sautent aux yeux.

Prenons le secteur de l'hôtellerie et de la restauration où, chaque mois, les femmes gagnent 295 francs de moins que les hommes. Dans le secteur du commerce de détail, ce sont 633 francs de moins par mois pour les femmes; 883 francs de moins dans celui de l'industrie des machines et 1133 francs de moins pour ce qui est du domaine des activités financières et des assurances. Cette situation est donc inacceptable. On ne peut accepter qu'une femme soit condamnée à gagner moins uniquement parce qu'elle est une femme, parce qu'elle serait ontologiquement de moindre valeur qu'un homme.

Je répondrai à Monsieur Wicki, qui s'oppose à l'entrée en matière, que ce n'est pas un débat émotionnel. La question des femmes en Suisse et des inégalités de salaires n'est pas un débat émotionnel, mais nous avons simplement une obligation constitutionnelle et une obligation législative de trouver une solution. L'obligation constitutionnelle existe depuis 1981 et l'obligation législative depuis 1996. Par ailleurs, l'égalité entre hommes et femmes ne se marchande pas: elle est ou elle n'est pas. De ce point de vue, notre conseil, le Conseil national et le Conseil fédéral doivent remédier à cette situation et faire en sorte, enfin, de concrétiser l'obligation



législative ainsi que l'obligation constitutionnelle, qui, depuis près de quarante ans, n'est pas réalisée.

Le Conseil fédéral s'est attelé, après un certain nombre d'autres tentatives, à ce travail pour trouver des solutions. Pourquoi? Parce que les mesures volontaires à la disposition des entreprises n'ont pas eu les effets escomptés, cela a été rappelé. Il y a donc, aujourd'hui, une nécessité d'agir, ce qui a d'ailleurs été confirmé par notre conseil et le Conseil national, puisque la question de l'égalité des salaires est inscrite dans le programme de la législature 2015–2019 du Conseil fédéral. Ce programme, nous l'avons approuvé et, donc, nous avons nous aussi une obligation de résultats.

La proposition de modification de la loi laisse une grande marge de manoeuvre aux entreprises puisqu'elle prévoit que les entreprises de plus de 50 travailleuses et travailleurs procèdent à une évaluation de l'égalité des salaires entre femmes et hommes et f^ont contrôler cette analyse par des tiers. Les salariés devront être informés du résultat de cette analyse et, dix ans après l'entrée en vigueur de la présente modification de loi, le Conseil fédéral devra présenter un rapport au Parlement pour analyser si les résultats sont atteints et si les moyens de les atteindre étaient adéquats; cela permet donc un dialogue avec les principaux acteurs concernés.

Lors de la consultation, beaucoup de gens n'étaient pas contents, notamment parce que la loi ne va pas assez loin. Un certain nombre d'acteurs, de cantons, d'organisations considéraient que cette loi n'allait pas assez loin parce qu'elle ne prévoit ni sanction, ni possibilité de recours, ni droit d'action auprès des autorités, ni la question du renversement de la preuve, ni droit d'action collectif, ni transparence salariale à l'intérieur de l'entreprise – comme l'Allemagne vient de l'introduire –, ni le droit pour les collaborateurs d'être informés sur les conditions de salaire de leurs collègues. Un certain nombre de points ont donc été formulés lors de la consultation, mais le Conseil fédéral a renoncé à les intégrer dans le projet qu'il a soumis aux Chambres fédérales. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture a renoncé aussi à les introduire, à alourdir cette loi, parce que l'on souhaite, les unes et les autres, les uns et les autres, arriver au bout de l'examen et répondre à cette question de la discrimination des salaires entre hommes et femmes.

Je dirai finalement que ce projet est souple, que les instruments d'analyse sont à la disposition des entreprises, qui peuvent choisir le modèle approprié. Les coûts de la démarche pour l'analyse de l'égalité des salaires sont évalués à environ un jour de travail par entreprise. Selon le projet du Conseil fédéral, environ 2 pour cent des entreprises de notre pays seraient concernées.

La mise en oeuvre de l'article constitutionnel sur l'égalité entre hommes et femmes avance donc à petits pas, lentement, trop lentement dans un pays comme le nôtre qui investit énormément pour la formation des hommes et des femmes – cela a été rappelé par Monsieur Wicki, il y a maintenant beaucoup de femmes qui sont extrêmement bien formées –, un pays qui croit en la compétence des personnes qu'il forme et qui a besoin de leur savoir-faire.

Entrer en matière, c'est un petit pas que nous devons faire aujourd'hui dans notre conseil, c'est un petit pas aussi pour les entreprises, mais je pense que c'est un grand pas en terme de signal que nous donnerions à la moitié de notre population, qui, je le répète, attend depuis quarante ans que cette égalité soit réalisée dans les faits.

Je vous remercie d'entrer en matière sur ce projet.

Français Olivier (RL, VD): Nous nous penchons aujourd'hui sur l'évolution d'un texte législatif qui est pour beaucoup d'entre nous un thème légitimement sensible, mais aussi complexe, celui de l'égalité salariale entre hommes et femmes. Comme chacun d'entre vous, certainement, je suis convaincu que cette égalité des droits doit être une évidence dans notre société, et comme chacun d'entre vous, je constate avec atterrement que, si celle-ci est inscrite dans notre Constitution depuis 35 ans, elle n'est pas encore réalisée dans les faits, tant dans l'économie privée que dans le secteur public.

Je ferai une petite remarque: on nous demande de renforcer depuis Berne la législation pour que chaque employeur de l'économie privée respecte la Constitution, mais le projet fédéral néglige le respect de cette obligation dans les administrations publiques, étonnant!

La fin des discriminations salariales entre hommes et femmes est dans l'intérêt de tous, et en particulier des entreprises, et poursuivre un traitement discriminatoire serait à la fois moralement douteux et publiquement intolérable en

AB 2018 S 59 / BO 2018 E 59

2018. Ces pressions politique et populaire sont des atouts dont nous devons nous réjouir.

Toutefois, les choses évoluent, certes, pas assez vite, mais nous pouvons constater que même si le problème n'a pas entièrement disparu, la part inexpliquée des différences de salaire entre hommes et femmes est bel et



bien en train de se réduire avec le temps. Lentement, certes, mais cela avance dans le bon sens.

La question qui se pose désormais est donc de savoir comment nous devons agir afin de réduire et même de supprimer définitivement cette inégalité dans les faits. Et c'est là, non pas sur le fond mais sur la forme et la méthode proposées par le Conseil fédéral, que les opinions divergent. Je tiens à souligner ce point: s'opposer à ce projet ne revient pas à contester l'importance de l'égalité salariale entre hommes et femmes, mais bien à contester une proposition précise, et ce après analyse approfondie de plusieurs d'entre nous, membres de la commission. D'aucuns pourraient considérer, hélas, que, si l'on ne suit pas le projet du Conseil fédéral, cela veut dire que l'on accepte la situation actuelle et, par cela, les inégalités salariales. De tels propos ne sont pas acceptables et ne servent ni à la conduite de notre débat ni à la cause qu'ils prétendent porter.

Pour combattre davantage les inégalités entre hommes et femmes, nous avons besoin d'un projet qui soit efficace.

Le projet qui nous est proposé ne l'est, hélas! pas, et c'est pour cela que je fais partie de la forte minorité de la commission qui vous invite à ne pas entrer en matière, et ce afin d'éviter que ce projet ne conduise à la création d'une usine à gaz, un projet dont les dispositions seraient contraignantes et nuisibles pour nos entreprises et viseraient à régler par la contrainte une inégalité, mais ne régleraient pas le véritable problème, qui est sociétal avant tout.

La contrainte administrative prévue par le Conseil fédéral est contre-productive, tant au sens propre qu'au sens figuré, et elle ne fait pas évoluer les préjugés de certains et ne garantit pas, pour d'autres, les mêmes possibilités en termes de choix de vie, pour la femme comme pour l'homme, car c'est de cela qu'il s'agit. Promouvoir l'égalité des genres ne passe pas par la contrainte, mais par son inscription dans les gènes de la société.

Suivant l'actualité – certains d'entre vous ont peut-être lu le journal –, je remarque que Monsieur Trudeau et son gouvernement proposent vingt mesures et fixent des objectifs stratégiques, en spécifiant, tout d'abord, qu'il y a lieu de rendre le marché du travail attractif pour tous, soit d'attirer – première mesure – les femmes comme les hommes sur le marché du travail en garantissant l'égalité dans l'administration publique. Deuxième mesure importante: le congé paternité; troisième mesure importante: un certificat de parité qui s'adresse aux entreprises de plus de 400 employés. Voilà les mesures proposées par le gouvernement canadien, et le certificat, en particulier, a fait l'objet d'une concertation avec les milieux économiques. Cette incitation à l'intention des entreprises a été certifiée en sensibilisant les milieux économiques et, surtout, en ne s'opposant pas à eux.

Dans nos travaux de commission, nous nous sommes notamment intéressés au rapport de l'Idheap du 9 avril 2015, établi à l'intention du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Il fait état de différences de salaires dans le secteur public, en particulier, qui atteignent des niveaux similaires aux différences constatées dans le secteur privé. Il note également que cet écart, au niveau de la Confédération, ne s'est quasiment pas réduit entre 1994 et 2010, il a connu même une certaine stabilité, voire une légère augmentation au niveau des employés de la Confédération. Du côté des cantons, la situation n'est pas meilleure, elle est quasiment comparable à celle du secteur privé.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'analyser la part de ces différences salariales qui est liée à des critères objectifs et celle qui est discriminatoire, le rapport note que ces chiffres sont communiqués "avec une grande transparence" dans le secteur privé, mais qu'ils "font en revanche souvent défaut" pour ce qui est du secteur public.

On a entendu aujourd'hui beaucoup d'attaques contre l'économie privée, mais très peu de remarques à l'égard des administrations publiques. Pour ma part, j'attends que celui qui impose soit un exemple. Et les administrations publiques ne sont pas exemplaires. Voilà un bilan qui doit nous interpeller.

L'Etat n'est pas, et de loin pas, parfait et il ne montre pas l'exemple, et ce malgré toutes les règles supplémentaires qui s'imposent à lui. Non seulement il n'est pas irréprochable sur le plan des discriminations, mais, plus encore, il est fort peu transparent en la matière. Dans le même temps, il voudrait imposer au moyen de la loi des mesures supplémentaires aux entreprises privées, des mesures qu'il ne voulait d'ailleurs même pas s'imposer à lui-même, ce qui a surpris tous les membres de la commission. Dieu merci, celle-ci – après être entrée en matière sur le projet – a fait des propositions pour que l'Etat n'échappe pas à la loi.

Je note par ailleurs que la Confédération a mis en place une charte pour l'égalité salariale dans le secteur public. L'initiative est louable; elle constitue déjà un pas en avant. Pourtant, outre la Confédération, seuls 12 cantons et 24 communes ont signé cette charte.

Nous sommes la Chambre des cantons. Or, la majorité de ces cantons, dont nous sommes les représentants, n'a pas signé cette simple charte incitative, qui n'est pourtant pas contraignante. Elle incite les signataires à sensibiliser leur administration publique afin qu'elle respecte le droit en vigueur et l'applique, et à encourager les entités proches des pouvoirs publics à instituer un critère permettant de repérer les discriminations sala-



riales. Les administrations publiques doivent garantir l'application du droit en vigueur, à l'exemple de la loi sur les marchés publics qui prescrit d'employer le critère du respect de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes pour adjuger des marchés publics. Or, cela n'est pas suivi d'effet.

Du côté des communes, le résultat n'est guère meilleur: près de 90 pour cent d'entre elles n'ont pas signé la fameuse charte.

Au moment où nous réfléchissons à des mesures à imposer aux entreprises privées, il me semble que le secteur public devrait être le premier à faire des efforts en la matière. Hélas! Au lieu que l'administration fédérale montre l'exemple, nous débattons aujourd'hui d'un projet complexe visant à instaurer des contrôles obligatoires à partir de modèles compliqués et à instituer des spécialistes reconnus uniquement par la Confédération pour effectuer les contrôles. Accepter le projet reviendrait à mettre en place une usine à gaz bureaucratique dont l'utilité et l'efficacité peuvent légitimement être remises en cause.

Permettez-moi d'attirer votre attention encore sur un point souvent ignoré et négligé. Les modèles d'analyse dont nous parlons ont également leurs limites. Pour l'expliquer simplement, je dirai que ces modèles permettent d'analyser les différences de salaires entre les employés et essayent d'expliquer ces différences en fonction d'un certain nombre de critères objectifs.

La part que ces modèles n'arrivent pas à expliquer, c'est ce qui est immédiatement jugé discriminatoire. Une faille immense saute aux yeux: si on oublie un critère dans cette analyse ou si des critères ne peuvent pas être simplement exposés objectivement, alors on fera s'accroître sans raison cette différence jugée discriminatoire. Mais la gestion d'entreprise, et en particulier la gestion des ressources humaines, n'est pas qu'une question de critères simples, objectifs et mesurables; nous ne sommes pas des robots. Or, ces différences subjectives, elles, ne sont pas appréhendées par les modèles qu'imposeraient des spécialistes en égalité salariale venus de l'extérieur de l'entreprise. Je vous invite à réfléchir aux conséquences qu'un tel résultat pourrait avoir pour une entreprise qui serait accusée à tort de discrimination, simplement parce que les modèles statistiques sont incapables d'appréhender l'ensemble de sa réalité sur le plan salarial.

C'est pour toutes ces raisons que je vous invite à ne pas entrer en matière et à renvoyer ce projet au Conseil fédéral pour qu'il poursuive la réflexion sur des mesures plus simples et plus efficaces et pour qu'il commence à montrer l'exemple au sein de l'administration.

AB 2018 S 60 / BO 2018 E 60

Germann Hannes (V, SH): Eine Vorbemerkung: Wenn hier gesagt wird, man müsse die Bundesverfassung einhalten und die Ungleichheit, die Diskriminierung beseitigen, dann höre ich das wohl; das ist ein berechtigtes Anliegen. Ich würde es aber begrüßen, wenn sich die gleichen Leute, die sich jetzt hier diesbezüglich aus dem Fenster lehnen, auch bei der Beseitigung der Diskriminierung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren gleichermassen engagieren und ins Zeug legen würden. Diese wurde vom Bund auch bereits 1984 festgestellt, sie existiert also schon wesentlich länger. Nun, man soll das eine Übel nicht mit dem anderen rechtfertigen. Damit komme ich zur Vorlage, um die es heute geht.

Es geht hier darum, dass wir Lohnungleichheit herstellen möchten. Dazu kann ich sagen, dass wir viele Ungerechtigkeiten feststellen. Lohnungleichheiten gibt es zwischen den Branchen, was als gottgegeben angenommen wird und auch so zu akzeptieren ist, das ist ein Teil unserer wirtschaftlichen Freiheit. Ich möchte aber auch sagen, dass diese wirtschaftliche Freiheit auch Teil eines Erfolgsrezepts ist und uns diese Diskussion überhaupt erst ermöglicht. Darum hat mich der grundsätzlich negative und ja fast etwas wirtschaftsfeindliche Unterton in einigen Voten doch sehr gestört. Immerhin sprechen wir hier über Unternehmen und Unternehmer, die diese Arbeitsplätze, über die wir nun so trefflich streiten, ja geschaffen haben. Das gilt es hier auch einmal zu bedenken. Diese Freiheit hat uns diesen Wohlstand und diese hohe Zahl an Arbeitsplätzen und an hohen Löhnen gebracht.

Es gibt solche Unterschiede nicht nur zwischen den Branchen. Es gibt sie auch zwischen Unternehmen. So zahlt die Bank A weniger hohe Löhne als die Bank B. Wenn sich das herumspricht, wandern vielleicht Mitarbeiter ab. Aber vielleicht hat man nicht die schlechteren Mitarbeiter, wenn man etwas weniger bezahlt, dafür im Unternehmen ein super Klima hat. Es gibt ja auch noch andere Faktoren als reine statistische Zahlen.

Ich stelle aber oftmals fest, dass es in der Praxis, in jenen Unternehmen, in die ich hineinsehe, einen grossen Nachholbedarf bezüglich der Unterschiede zwischen jungen und älteren Arbeitnehmern gibt. Oftmals sind junge Personen völlig unterbezahlt, wenn man den Vergleich zu Personen macht, die seit zehn Jahren das Gleiche tun wie die Jungen. Das ist auch eine Art von Diskriminierung.

Es gibt auch Lohnunterschiede zwischen Schweizern und Ausländern, die auf demselben Arbeitsmarkt tätig sind. Die grössten Unterschiede gibt es zwischen Menschen – also vorwiegend Müttern –, die aus dem Er-



werbsleben ausgeschieden sind und wieder einsteigen, und Menschen, die keinen Erwerbsunterbruch hatten. Das ist eigentlich der störendste Unterschied, das muss ich sagen.

Die hier behandelte Ungleichheit stört mich auch, sie ist für mich absolut nicht akzeptabel. Trotzdem bitte ich Sie, auf die Vorlage des Bundesrates nicht einzutreten. Für mich ist sie geprägt von einem Zeitgeist – bzw. von einem Ungeist der Zeit –, der alles und jedes mit einem Gesetz regeln will. Sie ist auch geprägt vom Misstrauen gegenüber der Wirtschaft. Wie sonst liesse sich erklären, dass man – mindestens vonseiten des Bundesrates – diese Massnahmen als für immer geltend haben möchte, also quasi ad infinitum?

Umso mehr habe ich mich natürlich geärgert, als dieser Bundesrat just den ganzen öffentlichen Bereich aufnehmen wollte. Also selber will er dann nicht, was er anderen aufs Auge drücken möchte. Dabei haben wir ja gerade festgestellt, dass die bundesnahen Betriebe und der Bund selber auch keine Vorzeigebetriebe in diesem Sinne sind. Da habe ich schon Mühe, wenn dann der Bund den Unternehmen Untersuchungen aufs Auge drücken will und selber nicht in der Lage ist, Lohnungleichheit zwischen Mann und Frau zu gewährleisten. Das gibt mir eigentlich fast mehr zu denken. Darum meine ich, diese Vorlage sei nicht gut.

Es stimmt, Kollege Luginbühl hat der Vorlage wirklich einige Zähne gezogen und Verbesserungen eingebracht, aber es bleibt halt trotzdem dieses Misstrauen gegenüber der Wirtschaft. Ich stelle fest: In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Lohndifferenz halbiert; das ist offiziell so anerkannt und statistisch festgehalten. Es bleibt dieser 7,4-Prozent-Sockel, der nicht erklärbar ist und eliminiert werden muss.

2009 wurde ein Lohngleichheitsdialog lanciert; da waren Arbeitgeber und Gewerkschaften am gleichen Tisch. Solche Lösungen gefallen mir viel besser. Nun sagen Sie, dieser Lohngleichheitsdialog sei gescheitert. Seit einer Ewigkeit läuft er ja nun auch wieder nicht. Wenn ich zum Vergleich auf die Heiratsstrafe schaue und sehe, wie lange manchmal Lösungen in diesem Land brauchen, so meine ich: Seien wir doch hier etwas optimistischer, suchen wir die positiven Ansätze. Ich würde es sehr begrüßen, wenn man einen Preis und eine Auszeichnung für vorbildliche Unternehmen sprechen würde, also Best-Practice-Beispiele auch nach aussen hin zeigen.

Die Unternehmen können das in ihren Governance-Berichten, im Jahresbericht ausweisen. Das ist doch für ein Unternehmen ein positiver USP, den man sich hier erwerben kann. Darum, meine ich, sei es eben besser, die Best-Practice-Beispiele zu fördern und zu freiheitlichen, auf Eigenverantwortung basierenden Lösungen zu tendieren statt auf ein staatliches Diktat. Ich nehme jetzt das Wort "Lohnpolizei" nicht mehr in den Mund, aber ein staatliches Diktat bleibt es natürlich, das mit bürokratischen Aufwendungen verbunden ist, die am Schluss nichts bringen.

In diesem Sinne plädiere ich für Nichteintreten. Ich kann mit der Rückweisung an den Bundesrat leben, dann darf er nochmals über die Bücher gehen und eben eine freiheitlichere Lösung präsentieren, die auch der Eigenverantwortung Rechnung trägt. Das wäre mir wesentlich sympathischer. Ansonsten meine ich, sollte man besser das Richtige vorleben, statt Gesetze zu erlassen.

Comte Raphaël (RL, NE): "Anne, ma soeur Anne, ne vois-tu rien venir? – Je ne vois rien que le soleil qui poudroie et l'herbe qui verdoie." Aujourd'hui, nous pourrions paraphraser ce célèbre dialogue tiré du conte "Barbe-Bleue" et dire: "Anne, ma soeur Anne, ne vois-tu pas l'égalité venir? – Je ne vois rien que l'économie qui s'apitoie et le Parlement qui louvoie."

Cette référence littéraire symbolise à merveille à quel point les femmes sont condamnées à la patience lorsqu'il s'agit d'obtenir l'égalité des droits. Et même lorsque la Constitution de notre pays accorde des droits aux femmes, ceux-ci mettent souvent bien du temps à se concrétiser. Pensons à l'assurance-maternité, dont la mise en oeuvre n'aura eu lieu qu'un demi-siècle après son inscription dans la Constitution fédérale.

Pour l'égalité salariale, il en va de même. C'est en 1981 que la Constitution a imposé l'égalité salariale entre femmes et hommes, mais cette égalité ne correspond toujours pas à la réalité. Près de quarante ans n'auront pas suffi pour supprimer une discrimination proprement scandaleuse!

L'article 8 alinéa 3 de notre Constitution est une disposition assez exceptionnelle. En principe, la Constitution traite des relations verticales, celles entre Etat et individu, et accorde des droits au citoyen face à l'Etat. Il s'agit de protéger l'individu face aux possibles excès de l'Etat. L'alinéa sur l'égalité entre les femmes et les hommes est d'une autre nature. Il impose une obligation à des individus pour les protéger d'autres individus.

Cette situation est une claire volonté du constituant. Le peuple et les cantons suisses ont voulu imposer aux employeurs, publics comme privés, une obligation d'égalité salariale. Ils ont voulu s'ingérer dans une relation a priori privée, car l'objectif de l'article constitutionnel n'est pas uniquement de corriger les inégalités de droit, mais également les inégalités de fait. Après des siècles d'infériorité de la femme par rapport à l'homme, le constituant a voulu provoquer un vrai changement de société et des mentalités.

Faut-il agir sur le plan législatif? Fondamentalement, il appartient aux entreprises de respecter la Constitution



et des mesures volontaires devraient suffire. En 2009, la Confédération avait mis sur pied le Dialogue sur l'égalité des salaires. Malheureusement, pour qu'il y ait dialogue, il faut être deux, et l'économie a brillé par son absence. Il faut donc l'admettre, la méthode douce a échoué; le législateur n'a désormais d'autre choix que d'intervenir. C'est frustrant, c'est rageant, mais à qui la faute?

AB 2018 S 61 / BO 2018 E 61

On ne peut pas reprocher à l'Etat de ne pas avoir été patient. Il a attendu quatre décennies avant de considérer qu'il fallait prendre des mesures plus vigoureuses. Durant ces quatre décennies, les employeurs auraient sans doute pu mettre un terme aux inégalités salariales; ils n'ont pas d'excuse.

Souvent, l'économie réclame moins de lois. Elle avait tout entre les mains pour éviter la modification de la loi dont nous discutons aujourd'hui. La loi sur l'égalité suscite des critiques: on entend dire qu'elle comprend trop de contraintes, qu'elle est beaucoup trop lourde pour l'économie. On entend aussi dire que les mesures proposées sont inefficaces et qu'il s'agit essentiellement de se donner bonne conscience en adoptant cette loi modifiée. En fait, ces critiques cachent souvent une réalité bien plus crue: la volonté de ne rien faire et de s'accommoder de la situation actuelle.

Si les opposants à cette loi considèrent que les mesures proposées sont inefficaces, alors libre à eux, lors de la discussion par article, de proposer d'autres mesures, par exemple inspirées de ce qui a été adopté dans d'autres pays. Les mesures adoptées en Allemagne vous conviennent? Proposez-les! Les mesures adoptées en Islande vous conviennent? Proposez-les! Les mesures adoptées au Canada vous conviennent? Proposez-les! Peut-être obtiendront-elles une majorité dans notre conseil.

A mes yeux, les mesures qui nous sont soumises par le Conseil fédéral sont loin, très loin d'être terribles pour l'économie. De plus, la commission a fait différentes propositions qui visent encore à alléger les contraintes tant redoutées par l'économie. Ce qui est proposé relève finalement de l'homéopathie. Or, si l'on diminue encore plus les mesures prescrites, cela ne relèvera plus de l'homéopathie, mais de la méthode Coué, voire du charlatanisme.

Il y a quelques mois, le peuple suisse a refusé le projet Prévoyance vieillesse 2020. En Suisse romande, une grande partie des critiques ne visait pas l'augmentation de 70 francs des rentes prévues par le projet, mais bien l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans. Non pas qu'il y ait nécessairement une opposition frontale à ce que l'âge de la retraite soit identique pour les femmes et les hommes, mais de nombreuses personnes considèrent simplement qu'une augmentation de l'âge de la retraite des femmes ne peut entrer en ligne de compte que si l'égalité salariale devient réalité. L'égalité de l'âge de départ à la retraite postule l'égalité des salaires; vous n'aurez jamais l'un sans l'autre. Les femmes en ont marre de devoir faire des sacrifices pour devoir assainir l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) alors que, tous les jours, elles sont sacrifiées en recevant un salaire insuffisant.

Le Conseil fédéral et le Parlement vont devoir remettre l'ouvrage sur le métier et proposer une nouvelle réforme de l'AVS, or, nous savons que la clé du succès de cette réforme sera le soutien des femmes, notamment aux mesures les touchant directement. Cette prochaine réforme est fondamentale, et nous ne pouvons pas nous permettre un nouvel échec. Il convient donc de régler la question de l'égalité salariale avant de mettre sous toit la prochaine réforme de l'AVS. Refuser aujourd'hui d'entrer en matière, c'est tuer dans l'oeuf la prochaine réforme de l'AVS.

On peut retourner le problème dans tous les sens, chercher tous les défauts possibles à cette loi. Comme le dit l'adage: "Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage." Mais cette modification de la loi est aujourd'hui une nécessité, une nécessité regrettable, car elle met en lumière une réalité inimaginable au XXI^e siècle: l'égalité salariale n'est malheureusement toujours pas acquise. Cette loi n'est toutefois pas une fatalité, et les employeurs ont la possibilité de la rendre inutile après le délai de douze ans proposé par la commission.

Si les inégalités salariales disparaissent, la loi disparaîtra elle aussi, c'est aussi simple que cela.

Pour ma part, je souhaite vivre dans une société égalitaire, où les femmes et les hommes sont sur un pied d'égalité. L'égalité entre femmes et hommes n'est pas dans l'intérêt des femmes uniquement, elle est dans l'intérêt de la société dans son ensemble, femmes et hommes compris, car une société qui accepte une discrimination, en l'occurrence à l'encontre des femmes, est prête à accepter bien d'autres discriminations. Refuser cette loi serait un signal absolument incompréhensible à l'égard des femmes de notre pays. Nous devrions tous avoir honte d'une situation dans laquelle nos mères, nos filles, nos soeurs, nos femmes, nos amies, nos collègues de travail, nos voisines doivent, en 2018 encore, craindre d'être discriminées. Un tel scandale doit être combattu!

C'est la raison pour laquelle je vous invite à entrer en matière et à donner une chance à cette loi, une chance qu'elle mérite pleinement et que les femmes de notre pays méritent pleinement.



Hösli Werner (V, GL): Wenn etwas in der Politik eine Konstante ist, dann dies: dass wir laufend von notwendiger Deregulierung sprechen und doch das Gegenteil tun. Diese Vorlage ist für mich wieder ein Beispiel dafür.

Wie bekannt, sind jetzt die Grundlagen schon geschaffen, um gegen Lohndiskriminierungen aufgrund des Geschlechts vorzugehen, wenn sie so vorliegen. Das erscheint als nicht genug, sodass nun alle – und ich betone: alle – Betriebe ab einer völlig willkürlichen Betriebsgrösse eine Lohngleichheitsanalyse durchführen müssen; dies, obwohl in der Botschaft zu lesen ist: "Es kann allerdings vorkommen, dass in einem Unternehmen in Einzelfällen eine Lohndiskriminierung vorliegt, obwohl die Analyse der Löhne keine systematische Ungleichbehandlung offenbart hat. Gegen individuelle Lohndiskriminierungen kann weiterhin mit Lohnklagen nach dem Gleichstellungsgesetz vorgegangen werden." Ergo: Auch diese Massnahme, die jetzt vorgeschlagen wird, trägt im besten Fall nur teilweise zur Klärung von allfälligen Verstössen bei, und wenn es hart auf hart kommt, muss man gemäss den jetzt schon vorgegebenen und verankerten Verfahren vorgehen.

Nun komme ich zu dieser Lohngleichheitsanalyse: Wie bekannt, gibt es in der Baubranche Betriebe, in denen – vielleicht mit Ausnahme von Angestellten im Administrativbereich – nur männliche Arbeitnehmer tätig sind. Persönlich kenne ich mich in gewissen Bereichen des Gesundheitswesens gut aus. Da sind Institutionen – mit 80 bis 90 Prozent Frauenanteil bis hinauf in die Führung – fest in Frauenhand. Ich weiss, wovon ich rede: Ich bin in einer fünfköpfigen Geschäftsleitung der einzige Mann, und ich fühle mich wohl dabei. Auch das ist kein Problem. Wer nur einen Blick auf die Lohnstrukturen und Lohnlisten solcher Unternehmen wirft, stellt auf Anhieb fest, dass hier keinerlei geschlechterspezifische Lohndiskriminierung stattfindet, ja, dass keine stattfinden kann.

Nun soll ein Gesetz kommen, das auch von diesen Betrieben eine Lohngleichheitsanalyse verlangt. Eine Revisionsstelle hat zu prüfen, ob alle Daten richtig erhoben worden sind. Dann gibt es einen Bericht, und das Resultat ist dann den Mitarbeitenden mitzuteilen. Kostenpunkt: schnell einmal 10 000 bis 20 000 Franken pro Betrieb. Das wäre in etwa das Gleiche, wie wenn ich mich einer Untersuchung unterziehen müsste, die feststellen soll, ob ich vielleicht einmal an Haarausfall leiden könnte. Das Resultat ist offensichtlich, und trotzdem müsste ich die Untersuchung machen. So etwas wollen wir hier und heute jetzt beschliessen. Das kann es doch nicht sein. Es ist doch kein Wunder, wenn sich dann die Unternehmen fragen: Ja, wissen die in Bern denn überhaupt noch, was sie tun? Die unnötige Regulierungswut unseres Parlamentes ist eines der grössten Probleme für unsere Unternehmen.

Es gäbe ja auch noch das Hol- und nicht nur das Bring-Prinzip. Warum können Mitarbeitende irgendeines Kontrollorgans nicht in die Betriebe gehen und diese Strukturen und Lohnlisten einsehen? Dann ist die ganze Sache in einer halben Stunde erledigt, dann braucht es keine Analysen und Kontrollen von Revisionen. Das wäre vielleicht einmal ein Vorgehensprinzip. Oder entnehmen Sie doch einen Teil der gewünschten Daten den Lohnstrukturhebungen, die wir periodisch immer wieder nach Bern schicken. Auch dort erkennen Sie doch, wenn irgendetwas falsch läuft. Sie können doch daraus ersehen, was da gut ist und was vielleicht zu verbessern wäre.

Deshalb bin ich klar für Nichteintreten. Die Herangehensweise an dieses Thema ist völlig verkehrt, generiert nutzlos

AB 2018 S 62 / BO 2018 E 62

Kosten und ist allen Unternehmen gegenüber per se ein Misstrauensvotum. Dagegen wehre ich mich ganz entschieden.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): De l'eau a coulé sous les ponts depuis l'inscription de l'égalité salariale dans la Constitution fédérale il y a bientôt quarante ans et l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité il y a plus de vingt ans. Et pourtant, l'écart des salaires entre femmes et hommes persiste et la discrimination salariale coûte chaque année 7 milliards de francs aux femmes. Cette inégalité salariale est la pointe de l'iceberg, la plus visible, sans doute, des inégalités professionnelles et des inégalités entre les sexes en général, car elle découle de la répartition inéquitable du travail professionnel et familial entre les femmes et les hommes, mais est aussi liée, par exemple, à des choix professionnels différents, qui, eux-mêmes, résultent d'une éducation différenciée. Tout cela pour dire que l'inégalité salariale trouve ses racines en profondeur, dans notre organisation sociale et nos représentations, et que son éradication ne va donc pas de soi. Certains propos entendus ce matin dans cette enceinte le prouvent d'ailleurs.

Parce que l'égalité salariale ne coule pas de source, nous avons besoin, en Suisse, d'adopter des mesures un tant soit peu contraignantes pour la réaliser, telles que celles proposées par le Conseil fédéral. Il s'agit d'un projet modeste qui ne concerne que 2 entreprises sur 100 et à peine plus d'un travailleur ou d'une travailleuse sur deux. Un projet qui ne prévoit qu'une analyse quadriennale, avec un devoir d'information sur les résultats,



mais aucune sanction en cas de non-respect de l'obligation d'analyse et/ou de l'égalité salariale. Un projet qui ne prévoit en outre aucune intervention de l'Etat, mais qui offre la possibilité aux employeurs de choisir entre trois options pour faire vérifier leur analyse de l'égalité salariale. Le Conseil fédéral propose d'évaluer l'efficacité de ces mesures après dix ans et d'en faire rapport au Parlement.

Il s'agit donc d'un projet pragmatique, peu contraignant, de compromis. Un projet tiède – si vous me passez l'expression – sur ce sujet d'actualité brûlante. Il vaut toutefois mieux qu'aucun projet du tout. L'échec patent des mesures volontaires déployées ces dernières années l'a montré: l'égalité ne coule pas d'elle-même dans le sens du fleuve. Il est donc essentiel d'entrer en matière sur ce projet.

Ensuite de quoi, il faut se mouiller, si j'ose dire, et amender ce projet pour le rendre plus efficace. Hélas, la majorité de la commission a fait le contraire en ajoutant de l'eau froide dans un bain déjà pas très chaud et en diluant encore ce projet de révision.

Pour plus de 99 pour cent des entreprises suisses, l'égalité salariale resterait une simple question de volonté. Parmi les rares entreprises tenues d'analyser leurs salaires, celles qui auraient une seule fois montré patte blanche n'auraient plus besoin de le faire. Et au bout de douze ans, sans aucune évaluation préalable, ces mesures s'autodétruiraient. Une fois de plus, on fait comme si l'égalité allait s'installer d'elle-même, facilement, logiquement, alors que l'expérience nous montre le contraire. Et ce qui est, je le rappelle, un mandat constitutionnel, est traité comme une option possible, à la carte et temporaire.

Comme je l'ai dit, ce projet, même dans la version du Conseil fédéral, n'est sans doute pas suffisant, mais ce n'est pas une raison pour jeter le bébé avec l'eau du bain. L'effort de transparence proposé par cette loi constitue un premier pas important pour qu'en Suisse le principe d'un salaire égal pour un travail de valeur égale devienne réalité.

C'est pourquoi je vous invite instamment à entrer en matière.

Bischof Pirmin (C, SO): Ich versuche, eine Faktenanalyse zu machen und zu zeigen, wo wir stehen. Ich tue das als Rechtsanwalt – als Rechtsanwalt, der in mehreren Hundert Fällen Frauen bei diskriminierender Besoldung vor Gericht vertreten hat. Die meisten Prozesse habe ich gewonnen. Die Diskriminierung besteht zwischen den Geschlechtern in diesem Land. Jetzt stellt sich die Frage: Welche rechtlichen Grundlagen haben wir heute, und wie hilft und wie schadet die Gesetzesvorlage?

Die rechtlichen Grundlagen sind eigentlich klar: Wir haben seit 1981 einen Verfassungsartikel, der jedem Menschen in diesem Land gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit garantiert – ich wiederhole: der gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit garantiert. Das gilt seit 1981, und das ist kein toter Verfassungsartikel. 1996 ist dieser Verfassungsartikel, Kollege Germann, in einer Gesetzgebung umgesetzt worden. Im Gleichstellungsgesetz, das wir uns heute zu revidieren anschicken, sind echt schnittige Massnahmen eingeführt worden. Ich bin mir nicht sicher, ob sie im Parlament heute noch durchkämen.

Im Gleichstellungsgesetz wurde die Möglichkeit einer individuellen Lohndiskriminierungsklage eingeführt. Jede und jeder Angestellte kann vor Gericht klagen und geltend machen, dass sie oder er in ihrer oder seiner Besoldung diskriminiert wird. Er oder sie bekommt dabei sogar eine erhebliche Beweislastentlastung. Eine Diskriminierung wird vermutet, wenn ein Lohnunterschied besteht. Das ist immerhin ganz erheblich. Es gibt ja auch Gründe für unterschiedliche Besoldungen – es ist gesagt worden -: schlechtere Sprachkenntnisse, schlechtere Ausbildung. Das hat nichts mit Frau und Mann zu tun, das sind Fälle, in denen zu Recht und aus faktischen Gründen eine schlechtere Besoldung erfolgt. Aber für die anderen Gründe gibt es eine Klagemöglichkeit – seit 1996. Wer sie gut begründet, gewinnt solche Klagen auch, sei es ein Mann oder, wie meistens eben, eine Frau.

1996 bis 2018: 22 Jahre Lohnklage – und wo stehen wir heute? Ich muss Ihnen sagen, als ich die Botschaft des Bundesrates gelesen habe, war ich selbst als Lohnkläger und Lohnanwalt erschüttert; ich war echt erschüttert, ich hätte das nicht gedacht. Wir haben heute, wenn ich es richtig verstehe, im privaten und im öffentlichen Sektor eine Lohndifferenz von 15 bis 20 Prozent zwischen Mann und Frau. Ein Teil ist erklärbar, ein Teil ist berechtigt, wie ich es vorhin gesagt habe. Aber ein Teil ist nicht erklärbar und ist diskriminierend. Der Teil des Lohnunterschieds, der laut diesen Studien diskriminierend ist, liegt irgendwo bei 40 Prozent. Das ist schon viel, oder nicht? Das ist schon viel!

Was für mich das Erschütterndste ist: Wissen Sie, wo diese Differenz am grössten ist? Nach den zum Teil doch recht wirtschaftsfeindlichen Äusserungen, die wir hier gehört haben, muss ich diese Frage stellen: Wissen Sie, wo die Differenz laut diesen Studien am grössten ist? In Betrieben der öffentlichen Hand, bei Bund, Bundesbetrieben, Kantonen und Gemeinden! Dort macht der unerklärbare Teil über 41 Prozent der Lohnunterschiede aus: pro Frau und Monat 600 Franken unerklärbare Lohndifferenz. Das ist schon erstaunlich, und es ist erschütternd.



Jetzt kommt der Bundesrat mit der Gesetzgebung, die wir heute vor uns haben. Die Kommission hat sie meines Erachtens wesentlich verbessert. Der Bundesrat kommt mit folgendem Vorschlag: Jetzt machen wir doch die ganze Übung einmal nur für die Privatwirtschaft – versuchen wir es doch einmal dort und schweigen die öffentliche Hand einfach weg, die schweigen wir einfach weg; dort, wo die grösseren Differenzen bestehen, 608 Franken pro Frau und Monat, machen wir einfach nichts.

Das ist schon eine merkwürdige Vorlage. Sie ist schon deshalb ganz merkwürdig, weil es für die öffentliche Hand viel einfacher ist, Lohndifferenzen zu beseitigen, als für die Privatwirtschaft – viel einfacher! Warum? Bei der öffentlichen Hand – bei Bund, Kantonen und Gemeinden – herrscht vollständige Lohntransparenz. Es gibt Lohnklassen, es gibt Erfahrungsstufen, und jeder und jede Angestellte kann genau eruieren, wie viel Lohn er oder sie zugut hat. Wenn in einem solchen transparenten Lohnsystem immer noch solche Unterschiede bestehen, dann ist das erschütternd. Aber noch erschütternder ist es, wenn der Bundesrat dann sagt: Da machen wir nichts; wir schieben den Schwarzen Peter zuerst einmal der Privatwirtschaft zu, die soll zuerst einmal etwas machen.

Die hat es viel schwieriger! In der Privatwirtschaft herrscht in der Regel keine Lohntransparenz – Sie haben gestern vielleicht den sehr eindrücklichen Artikel in der "Neuen Zürcher Zeitung" gelesen. Jetzt kann man darüber diskutieren, ob das gut oder schlecht ist. Deutschland hat sich dafür entschieden, bei grösseren Unternehmungen Lohntransparenz

AB 2018 S 63 / BO 2018 E 63

einzuführen. Der Bundesrat wollte einen anderen Weg begehen: keine Lohntransparenz in der Privatwirtschaft, dafür die vorhin hier gut beschriebenen Lohnanalysen.

Ich bin der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht im Bereich der geschlechtsdiskriminierenden Besoldung. Ich bin mir aufgrund der Erfahrung, die ich hier mitbringe, nicht sicher, ob diese Vorlage den richtigen Weg weist. Wäre die Möglichkeit der Schaffung von Transparenz nicht ein klügerer Weg, ähnlich wie es Deutschland oder der kanadische Premier – Kollege François hat das gesagt – angedeutet haben? Oder wären Modelle einer Selbstdeklaration möglich? Warum beginnen wir nicht beim öffentlichen Sektor, aber dort mit einer gewissen Ernsthaftigkeit und nicht so, wie es heute geschieht?

Ich hätte hier erwartet, dass die Vorlage in diese Richtung besser ausgeleuchtet und vertieft würde, damit ich dann ein revidiertes Gleichstellungsgesetz vor mir habe, mit dem ich vor meine zweijährige Tochter stehen und ihr sagen kann: Wir haben das Gesetz von 1996 wirklich verbessert, sodass du, wenn du einmal berufstätig wirst, nicht befürchten musst, selbst wenn du bei der öffentlichen Hand arbeiten gehst, dass du auch wieder 600 Franken weniger verdienst als dein gleichaltriger, gleich guter Kollege.

In diesem Sinne – das ist meine Bilanz – bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich werde nachher dem Antrag Graber Konrad zustimmen, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, um die Modelle noch einmal ernsthaft zu überprüfen.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich möchte nur noch einen Gedanken anfügen und dafür einen kurzen Schritt zurück machen, denn in der ganzen Debatte scheint bisher die sakrosankte Prämisse zu gelten, dass eine Lohndifferenz, die wir nicht erklären können, automatisch diskriminierend sei. Das ist ein logischer Fehlschluss. Es kommt mir vor, wie wenn Sie bei Nacht in der Dunkelheit mit einer schwachen Taschenlampe unter Ihr Bett leuchten. Es bleibt eine Restdunkelheit, und dann behaupten Sie einfach mal, dort befände sich ein Diskriminierungsmonster. Das kann sein. Aber vielleicht würde es Sinn machen, eine stärkere Taschenlampe her vorzunehmen und genauer hinzuschauen, bevor man das so stehenlässt. Eine genauso schwache Strahlkraft haben viele dieser Lohnanalysen, die uns vorliegen.

Ständerat Wicki hat uns die Berechnung oder die Strahlkraft der BFS-Analyse aufgezeigt und erklärt, welche Kriterien sie eben ausleuchtet und welche Kriterien sie nicht ausleuchtet. Ich möchte nun zwei der nichtausgeleuchteten Kriterien noch erwähnen. Sie verschaffen uns nämlich einen spannenden zusätzlichen Einblick, so scheint mir.

Ein Element, das zu wenig vorkommt, das man zu wenig sieht in dieser Restdunkelheit, sind die gesamten Berufsjahre, die Lebensberufserfahrung. Zumeist misst man einfach ab Firmeneintritt. Natürlich ist es für einen Arbeitgeber relevant, ob von zwei Mitarbeitern, die beide seit drei Jahren im Unternehmen arbeiten, einer zuvor zehn Jahre im gleichen Beruf durchgearbeitet hat oder in diesen zehn Jahren zum Beispiel bei den Kindern und zu Hause war.

Das zweite Kriterium, das man in der Dunkelheit heute zu schlecht sieht, ist die Verfügbarkeit. Man vergleicht oft einfach die vereinbarten Pensen und kann natürlich die implizite Bereitschaft, zum Beispiel zu Überstunden oder zu einem spontanen Einsatz am Abend, auch schlecht erkennen. Es ist naheliegend, dass es hier wieder



die gleichen Personen trifft. Diejenigen nämlich, die Kinder zu betreuen haben, haben es schwieriger mit Überstunden, haben es schwieriger mit spontanen Einsätzen als solche, die freier sind. Verstehen Sie mich bitte richtig: Ich sage nicht, dass der eine oder der andere Arbeitnehmer der bessere oder schlechtere Mensch sei. Sie haben einfach verschiedene Lebensverhältnisse. Die eine Person engagiert sich etwas mehr im Beruf, die andere mehr in der Familie. Aber aus Sicht des Arbeitgebers ist es meines Erachtens ein relevantes Kriterium und nicht eine diskriminierende Herabwürdigung des einen oder des anderen Lebensumstands.

An diesen beiden Kriterien spürt man etwas, was sich auch aus vielen Untersuchungen ergibt, dass nämlich der Hauptlohnunterschied nicht zwischen den Geschlechtern besteht, sondern dort zutage kommt, wo jemand Kinder zu betreuen hat. Also verläuft der Hauptgraben eigentlich nicht zwischen Mann und Frau, sondern zwischen Müttern, die Kinder betreuen – das tun statistisch gesehen halt in den meisten Fällen doch die Mütter –, und allen anderen.

Daraus folgt für mich, dass Massnahmen wie diese am Problem vorbeiziehen. Damit werden Symptome bekämpft. Das wahre Problem ist, und das ist eine simple Erkenntnis: Wer Kinder betreut, hat beruflich tendenziell Nachteile. Somit ist die wahre politische Herausforderung, wenn man an der Wurzel ansetzt, die Frage, wie wir Familie und Beruf besser vereinbaren können. Da müsste man ansetzen, und da gibt es zahlreiche bekannte Instrumente: schulische Tagesstrukturen, Abbau der Krippenbürokratie, Abzüge für Fremdbetreuungskosten; Herr Germann hat noch die Heiratsstrafe erwähnt, nennen wir der Vollständigkeit halber an dieser Stelle auch noch die Individualbesteuerung oder, seitens der Arbeitgeber, die Bereitschaft zu flexibleren Arbeitsmodellen. So würde das Grundproblem an der Wurzel angegangen. Was hier vorliegt, ist aber Symptombekämpfung, und daher werde ich auch nicht darauf eintreten.

Seydoux-Christe Anne (C, JU), pour la commission: Je ne vais pas rallonger ce passionnant débat, mais simplement préciser à l'intention de certains collègues que le secteur public a été intégré dans le projet de révision dès le début. Il suffit de lire le message à plusieurs pages pour le savoir, ainsi que la note de l'Office fédéral de la justice relative à la proposition déposée en commission par Madame Fetz, concernant l'article 13d alinéa 1, que tous nos collègues de la commission ont en leur possession.

S'agissant de l'obligation d'effectuer une analyse de l'égalité des salaires, à la page 5199 de la version française du message du Conseil fédéral, il est indiqué que l'article 13a alinéa 1 "impose aux employeurs d'effectuer à l'interne une analyse de l'égalité des salaires. De par son emplacement dans la loi, cet article s'applique aux employeurs privés comme aux employeurs publics (Confédération, cantons et communes). En effet, les dispositions ne visant que les rapports de travail régis par le CO ou les rapports de travail de droit public se situent respectivement dans les sections 3 et 4." Mais pour cela, il faut lire l'ensemble de la loi.

Je pense qu'il est inutile et pas très constructif de se prévaloir des problèmes de discrimination salariale dans le secteur public pour essayer de sortir de l'impasse le secteur privé. Le besoin d'agir existe, il est patent.

Je me prononcerai sur la proposition de renvoi tout à l'heure.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Diskussion, die wir heute führen, ist ja nicht ganz neu: Seit 1981 steht der Lohnungleichheitsanspruch in der Bundesverfassung, seit 22 Jahren steht er konkret im Gleichstellungsgesetz, und den Grundsatzentscheid für die Vorlage, die Sie heute diskutieren, hat der Bundesrat vor zwölf Jahren gefällt.

In diesen Jahren waren bei all diesen Diskussionen drei Reaktionen immer wieder zu beobachten – auch heute Morgen wieder:

1. Lohndiskriminierung ist statistisch gar nicht erwiesen, bzw. Lohnungleichheit gibt es überall.
2. Man müsste schon etwas tun, doch jetzt ist nicht der ideale Zeitpunkt.
3. Okay, tun wir etwas, aber nicht so.

Diese drei Reaktionen sollten wir kurz zusammen ein wenig anschauen. Sie sind nicht neu, aber wir wollen bei diesem Thema auch weiterkommen. Von niemandem habe ich gehört, dass man nicht weiterkommen wolle. Daher lohnt es sich, das kurz anzuschauen.

1. Frauen verdienen heute durchschnittlich 18 Prozent weniger als Männer, wofür es verschiedene Gründe gibt, das ist so. Es gibt aber Fälle – dort sind wir dann beim Problem, weil das eben der Bundesverfassung widerspricht –, in denen eine Frau weniger als ein Mann verdient, und zwar nur, weil sie eine Frau ist. Das ist verfassungswidrig, und zwar seit 37 Jahren.

Um hier gleich noch ein Missverständnis oder eine Falschaussage zu korrigieren – das ist mir wichtig, haben doch



was nicht zutrifft -: Der Bundesrat verlangt mit dieser Vorlage eine Lohnanalyse von allen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die mehr als 50 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigen.

Wenn Sie die genauen Zahlen zum aktuellen Lohnunterschied wollen, so liegt er im privaten Sektor bei 19,5 Prozent und im öffentlichen Sektor bei 16,6 Prozent. Mit Blick auf den nicht mit objektiven Faktoren erklärbaren Lohnunterschied ist zu sagen, dass die nichterklärbare Lohndifferenz im privaten Sektor bei 7,5 Prozent und im öffentlichen Sektor bei 6,9 Prozent liegt. So viel einfach zu den Fakten.

Ich sage es noch einmal, ich habe es schon ein paarmal gehört und gelesen: Der Bundesrat verlangt mit dieser Vorlage vom öffentlichen Sektor genau dasselbe wie vom privaten Sektor, nämlich diese Lohnanalysen. Wir hatten einen Unterschied gemacht bei der Überprüfung der Resultate. Ihre Kommission, das kann ich Ihnen auch gleich sagen, hat das korrigiert. Sie will genau die gleiche Überprüfung bei der öffentlichen Hand wie im Privatsektor. Ich habe im Namen des Bundesrates in der Kommission gesagt, dass ich das so akzeptiere. So viel also zur Lohndiskriminierung, die eben nicht dasselbe ist wie der Lohnunterschied.

2. Der Zeitpunkt: Im März 2009 hat der Vorgänger von Herrn Bundespräsident Berset, der damalige Vorsteher des EDI, von einem historischen Datum gesprochen. 2007 haben sich die Dachverbände der schweizerischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen darauf geeinigt, dass sie die Lohnungleichheit möglichst rasch weghaben wollen und dass sie das ohne staatliche Massnahmen umsetzen wollen. Sie waren sich also einig, dass es Lohndiskriminierung gibt. Sie wollten Lohngleichheit mit freiwilligen Massnahmen erreichen. Sie haben sich auf den Lohngleichheitsdialog geeinigt und haben sich gemeinsam Ziele gesetzt. Sie wurden dabei auch von der Bundesverwaltung unterstützt. Fünf Jahre hat das gedauert. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen haben sich fünf Jahre gegeben, um die verfassungsmässig verlangte Lohngleichheit zu erreichen. Nach fünf Jahren mussten sie eingestehen: Das Projekt ist gescheitert, auf freiwilligem Weg funktioniert es nicht.

Ich kann nachher gerne noch auf Details eingehen, aber ich kann Ihnen sagen, die Ziele waren nicht wahnsinnig hoch gesteckt, aber man hat sie nicht erreicht. Deshalb komme ich nun auf den Grundsatzentscheid des Bundesrates zurück, der vor zwölf Jahren gesagt hat: Wenn der verfassungsmässige Anspruch auf Lohngleichheit auf dem freiwilligen Weg nicht erfüllt wird, dann wird der Bundesrat mit einer Vorlage kommen. Sie haben das im Rahmen der Legislaturplanung auch unterstützt. Sie haben gesagt, der Bundesrat soll jetzt mit einer Botschaft kommen, er soll Ihnen jetzt die entsprechenden Massnahmen vorlegen. Das haben wir gemacht.

3. Was legt Ihnen der Bundesrat ganz konkret vor? Ich habe es gesagt: Für die öffentliche Hand und für den Privatsektor sieht er alle vier Jahre eine Lohnanalyse für Unternehmen vor, die mehr als 50 Mitarbeitende beschäftigen. Was die Lohnanalyse betrifft – es wurde gesagt –, so sind mit der Lohnstrukturerhebung die meisten Daten bereits vorhanden. Die Unternehmen können die Methode frei wählen. Es gibt aber ein Analyseinstrument, das allen Unternehmen gratis im Internet zur Verfügung steht. Sie können es also anwenden. Sie machen alle vier Jahre eine Überprüfung. Dann müssen sie die Resultate von einem Dritten überprüfen lassen, und schliesslich teilen sie die Resultate ihren Mitarbeitenden mit. Das war's. Das ist die Vorlage des Bundesrates.

Die einen sagen, das ist zu wenig, die anderen sagen, es ist zu viel. Der Bundesrat hat eine Regulierungsfolgenabschätzung zu dieser Vorlage gemacht. Deren Ergebnis ist positiv: Es ist wenig Aufwand, und der Ertrag ist positiv, weil die Transparenz dazu führt, dass die Löhne angepasst werden. Das hat sich bei denjenigen Unternehmen gezeigt, die diese Analyse bereits durchgeführt haben. Die Unternehmen, die in ihrem Betrieb eine Diskriminierung festgestellt haben und vielleicht vorher auch gedacht hatten: "Nein, bei uns gibt es das sicher nicht!", haben nachher die Löhne angepasst.

Aufwand und Ertrag stehen also in einem guten Verhältnis. Die Analysemethode wurde, auch aufgrund des Postulates Noser 14.3388, wissenschaftlich untersucht. Dieses Gutachten kommt zum Schluss, dass dieses Analyseinstrument mit den entsprechenden Kriterien wissenschaftlich konform ist. Es ist auch rechtskonform. Deshalb kann diese Analysemethode auch verwendet werden, um eben die entsprechende Transparenz herzustellen.

Nun hat man gesagt, die Vorlage des Bundesrates bringe viel zu wenig; sie sei "tiède", hat Madame Maury Pasquier gesagt. Ja, es stimmt, wir hatten in der Vernehmlassungsvorlage mehr vorgesehen. Das stimmt. Wir hatten vorgesehen, auch Sanktionen einzuführen, dass wir dann auch einen Zwang haben, die Löhne entsprechend anzupassen. Der Bundesrat hat das noch einmal intensiv diskutiert, und er hat gesagt: Wir setzen auf Transparenz, weil wir wissen, dass Transparenz wirkt. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen: Wenn ich jetzt den Widerstand gegen diese Vorlage sehe, dann habe ich den Eindruck, dass sie tatsächlich wirkt – sonst müsste man sie ja auch nicht bekämpfen.

Wie viele Unternehmen sind davon betroffen? Der Bundesrat schlägt vor, dass Unternehmen mit 50 und mehr Mitarbeitenden alle vier Jahre eine solche Analyse machen. Davon wären 12 320 Unternehmen betroffen.



Ihre Kommission schlägt vor, dass man die Analyse erst ab einer Grösse von 100 Mitarbeitenden macht, also die Zahl verdoppelt. Es wäre dann weniger als die Hälfte betroffen, nämlich noch 5760 Unternehmen. 0,85 Prozent aller Unternehmen müssten alle vier Jahre eine solche Analyse machen. Jetzt kann man sagen, das sei ja wirklich schon weniger als lauwarm. Aber wie viele Mitarbeitende profitieren von dieser Analyse? Es sind eben fast 2,3 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von dieser Analyse profitieren, wenn Sie sich der Kommissionsmehrheit anschliessen. Da, glaube ich, zeigt sich einmal mehr, dass Aufwand und Ertrag – es geht um Analysen in weniger als einem Prozent der Unternehmen, die über 2 Millionen Mitarbeitende profitieren lassen – in einem sehr guten Verhältnis stehen.

Ihre Kommission, das haben Sie gehört, ist ja sehr knapp auf diese Vorlage eingetreten. Sie führte eine intensive, eine gute Debatte, dann ist sie auf die Vorlage eingetreten. Dann, würde ich sagen, hat Ihre Kommission diese Vorlage im besten Sinne ständerätlich behandelt. Es gab viele Anträge von allen Seiten. Man hat sie diskutiert, intensiv diskutiert. Man hat versucht, sich aufeinander zuzubewegen. Man hat versucht zu verstehen, was man noch tun könnte, damit eben am Schluss noch eine Mehrheit diese Vorlage mittragen kann, in Kenntnis all dieser Vorbehalte. Und am Schluss hat Ihre Kommission dann in der Gesamtabstimmung, das haben Sie ja in der Medienmitteilung gelesen, mit 7 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen dieser in den Kommissionsberatungen abgeänderten Vorlage zugestimmt.

Das heisst, in Ihrer Kommission ist noch einiges passiert. Das ist genau das, was unser Parlament und den Ständerat ja insbesondere auch auszeichnet: Selbst wenn Vorbehalte bestehen, versucht man im Moment, in dem man sich auf ein Projekt einlässt, Schritte aufeinander zu zu machen, um am Schluss ein Projekt zu haben, das von der Mehrheit mitgetragen werden kann und bei dem eben auch verschiedene Überlegungen und Verbesserungsvorschläge eingebracht wurden. Ich habe mich so weit auf diese Kompromisse eingelassen, wie es im Namen des Bundesrates möglich war.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten. Wir werden die drei Argumente, die ich Ihnen eingangs genannt habe, weiterhin hören. Aber ich glaube, jetzt haben wir die Chance, ein Projekt zu beraten, das pragmatistisch ist, das vielen Menschen etwas bringt und das unserem Land nützt. Ich denke, da geht es nicht nur um die Frauen; es ist auch eine gesellschaftliche Frage. Lohnungleichheit bedeutet, dass Frauen und Männer eben auch gleich viel wert sind. Das ist eine gesellschaftliche Frage. Ich bitte Sie, diese Frage heute auch zu diskutieren, zu debattieren.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie auf die Vorlage eintreten, und werde mich nachher auch noch zum Rückweisungsantrag kurz äussern.

AB 2018 S 65 / BO 2018 E 65

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Wicki ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 25 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Wir beraten nun den Rückweisungsantrag Graber Konrad.

Graber Konrad (C, LU): Lohnungleichheit ist mir ein wichtiges Anliegen. Ich teile die Meinung, die die Frau Bundesrätin eben geäußert hat: Es hat auch gesellschaftliche Auswirkungen, das ist zentral. Ich verstehe, dass heute nach einem längeren Prozess – die Frau Bundesrätin hat ihn auch angesprochen – hier eine gewisse Ungeduld besteht und dass man jetzt endlich abdrücken möchte.

Die Lohnungleichheit ist noch nicht erreicht, deshalb habe ich vorhin auch für Eintreten gestimmt, obwohl mich das Modell, das hier zur Diskussion steht, nicht überzeugt. Damit gebe ich auch zum Ausdruck: Ich werde diesem Modell, so wie es die Kommission verabschiedet hat, in der Gesamtabstimmung nicht zustimmen. Möglicherweise haben beim Eintreten Kolleginnen und Kollegen ähnliche Überlegungen angestellt und für Eintreten votiert, sich aber gesagt: Ja, die Lohnungleichheit besteht, wir haben Handlungsbedarf – aber nicht auf diesem Weg.

Jetzt hat die Frau Bundesrätin zu Beginn ihres Votums drei Punkte andiskutiert. Ich kann einfach sagen: Ich gehöre nicht zu jenen, welche die Lohndiskriminierung befürworten. Es ist klar, sie besteht, es gibt unerklärliche Differenzen. Auch der Zeitpunkt ist aus meiner Sicht richtig; es ist der richtige Zeitpunkt, um etwas zu tun. Aber das Modell, das muss ich nochmals erwähnen, überzeugt mich nicht. Ich habe auch Verständnis dafür, dass



diese Diskussion emotional aufgeladen ist und man wirklich zu einem Abschluss kommen möchte. Ich bin aber auch überzeugt, dass es gerade in solchen Situationen manchmal geschickt ist, nochmals innezuhalten und gewisse Überlegungen anzustellen.

Nüchtern betrachtet, kann man sagen, dass mein Antrag – ich werde ihn nachher noch im Detail begründen – will, dass die Arbeit der Kommission ausgedehnt wird. Ich glaube, dass die Kommission eine gute Arbeit geleistet hat. Sie hat sich mit der konkreten Vorlage beschäftigt. Wir haben auch festgestellt, dass es in der Vergangenheit mit diesen freiwilligen Massnahmen nicht funktioniert hat. Aber die Kommission hat sich auf diese Vorlage konzentriert. Alternative Modelle – jedenfalls habe ich das den Diskussionen und Protokollen entnommen – sind nicht im Detail diskutiert worden.

Ich möchte denjenigen, denen es ein wichtiges Anliegen ist, dass in diesem Bereich etwas geschieht, einfach sagen: Die Vorlage ist mit diesem Eintreten noch nicht im Trockenen. Es wird eine Gesamtabstimmung geben, es wird eine Schlussabstimmung geben, das gleiche Prozedere, inklusive Kommissionsarbeit, wird im Schwesterrat durchgeführt, und es gibt noch das fakultative Referendum. Das sind keine Drohungen, aber man sollte sich nicht von diesem Eintreten täuschen lassen: Die Vorlage ist noch nicht verabschiedet. Das ist kein Manöver von meiner Seite; mein Anliegen ist wirklich, dass wir eine mehrheitsfähige Lösung finden, die uns insgesamt dann auch weiterbringt.

Die Kommission – das möchte ich wiederholen – hat wirklich eine breite Diskussion geführt, und zwar an drei Sitzungen, wenn ich das anhand der Protokolle richtig sehe. Ich stelle diese Arbeit überhaupt nicht zur Diskussion. Ich möchte aber, dass diese Arbeit noch ergänzt wird. Ich fühle mich in diesen Überlegungen auch bestärkt. Wenn man die Abstimmungsergebnisse in der Kommission anschaut – Eintreten mit 7 zu 6 Stimmen und Zustimmung in der Gesamtabstimmung mit 7 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen –, dann sieht man das, was Herr Luginbühl gesagt hat: Die Kommission war in einem Wechselbad der Gefühle. Jetzt können Sie die 4 Enthaltungen zu den Befürwortern oder zu den Gegnern schlagen; es gibt sowieso ein knappes Ergebnis. Auch die 25 zu 19 Stimmen bei 1 Enthaltung heute sind kein brillantes Ergebnis, wenn man an die Schlussabstimmung denkt.

Die Vorlage, so wie sie jetzt präsentiert wird, trifft nur 0,85 Prozent der Gesellschaften. Sie trifft eine relativ hohe Anzahl Arbeitnehmender – Frau Bundesrätin Sommaruga hat die Zahl genannt –, insgesamt sind es aber nur 45 Prozent. Auch hier ist also ein gewisser Unterschied festzustellen.

Ich muss, wenn ich das Ergebnis, das hier vorliegt, kritisiere, etwas zugespitzt sagen, dass es mir sehr stark so vorkommt: Hauptsache, es geschieht etwas. Da muss ich Ihnen aber sagen, dafür bin ich nicht zu haben.

Für diese Debatte hat mir Judith Stamm, frühere Nationalrätin, heute Morgen noch ein Mail geschickt. Sie ist unverdächtig in dieser Frage, zeigt aber doch eine gewisse Altersweisheit. Sie schreibt: "Gute Beratung heute in Sachen Lohngleichheit; erinnere mich noch gut an unsere Debatten seinerzeit; der heutige Vorschlag, soweit ich ihn kenne, überzeugt mich gar nicht: Bürokratie für eine bestimmte Gruppe ab so viel Mitarbeitenden, keine Sanktionen, 'Pranger' – bringt gar nichts." Das ist die Beurteilung durch eine frühere Nationalrätin bzw. Nationalratspräsidentin. Deshalb fühle ich mich erst recht darin bestärkt, dass wir noch Varianten prüfen müssen.

Ich stelle mir vor, dass wir, wenn wir Varianten prüfen, das eben auch ernsthaft tun. Es geht für mich nicht um irgendein Ausstiegsszenario oder um die Idee einer Abschwächung der Vorlage, sondern es ist mir wirklich ein Anliegen, dass wir hier eine grössere und glaubwürdigere Wirkung erzeugen, und dies bei einem möglichst kleinen administrativen Aufwand.

Ich traue der Kommission zu, dass sie diese Ziele erreichen wird. Ich habe im Antrag formuliert, dass man mehrere Varianten studieren soll. Da bin ich offen. Mir selber schwebt eine Art Selbstdeklaration vor. Ich möchte das bloss skizzieren, ich denke, die Arbeit muss in der Kommission geleistet werden. Jeder Firmeneigner – da spreche ich jetzt flächendeckend von jeder Firma – unterschreibt am Schluss des Jahres, dass er aus einer gewissen Selbstverantwortung heraus das Lohnleichheitsgebot in seiner Firma einhält. Ich bin überzeugt, das würde nicht leichtfertig erfolgen. Kleine Firmen haben da einen relativ guten Überblick. Grössere Gesellschaften würden möglicherweise zu einem Tool wie Logib greifen, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft formuliert.

Bezüglich Durchsetzung stellen sich genau die gleichen Fragen wie bei der Vorlage, die jetzt zur Diskussion steht. Die Details müssen in den Kommissionen diskutiert werden. Eine solche Variante wäre aber administrativ bedeutend weniger aufwendig, und ich könnte sie unterstützen.

Mein Anliegen ist also, dass man andere Varianten prüft und diese dann einem Mehrheitsentscheid zuführt. Ich möchte nochmals betonen, dass ich nicht an einer Verwässerung der Vorlage interessiert bin. Ich schliesse meine Begründung des Rückweisungsantrages mit einer Deklaration in eigener Sache ab, bevor Sie mir das Fell über die Ohren ziehen, wie das Frau Fetz getan hat, noch ehe ich den Antrag begründet hatte: Ich



bin ausdrücklich für Lohngleichheit. Ich bestätige, dass Handlungsbedarf besteht. Ich bin überzeugt, dass Massnahmen erforderlich sind. Es müssen Alternativen geprüft werden. Am Schluss des Prozesses werde ich Ja zu einem Modell sagen, das uns weiterbringt und mit einem kleineren administrativen Aufwand bewältigbar ist.

Seydoux-Christe Anne (C, JU), pour la commission: Je constate que les actions et les incitations volontaires proposées jusqu'ici n'ont pas eu les effets escomptés, ou si peu. Je relève que la commission a fait son travail de manière sérieuse, Monsieur Graber, et de manière approfondie lors de trois séances, et qu'aucun membre, y compris ceux appartenant aux cercles économiques que vous représentez, n'a fait de proposition allant dans le sens de celle que vous défendez.

J'ai été informée ce matin par d'autres collègues de cette proposition de renvoi, et il n'a évidemment pas été possible à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture de se réunir pour en discuter.

Pour ma part, je refuse cette proposition de renvoi. Je considère en effet qu'il s'agit d'une ultime mesure dilatoire pour

AB 2018 S 66 / BO 2018 E 66

continuer à ne rien faire. Je pense qu'il est temps d'agir pour mettre un terme à une discrimination scandaleuse qui prétérite la moitié de la population du pays. Si notre Parlement n'est pas capable d'adopter un texte minimal, mais qui constitue un progrès essentiel pour les femmes, chacun assumera ses responsabilités.

Berberat Didier (S, NE): Cela a été rappelé: en mars 2009, une vaste offensive, le Dialogue sur l'égalité des salaires, a été lancée, sur une base volontaire et facultative. Nous sommes neuf ans après le lancement de cette action. Nous constatons qu'elle a été un échec puisque, après cinq ans, on y a mis un terme. Nous en sommes toujours au point où une inégalité salariale coûte aux femmes 7,7 milliards de francs par année. L'écart inexplicable est à peu près de 40 pour cent. Je précise: il y a un écart de 18 pour cent en moyenne, mais, sur ces 18 pour cent, 40 pour cent sont inexplicables, cela a été rappelé par plusieurs oratrices et orateurs, ce qui représente 600 francs par mois, donc 7200 francs par an, au détriment des femmes. Les mesures volontaires n'ont donc pas porté leurs fruits.

Il est important maintenant, vu que nous sommes entrés en matière, de procéder à la discussion par article. Vous l'aurez remarqué, je regrette que ce projet soit aussi léger. Le Conseil fédéral avait déjà présenté une version qui n'était pas très contraignante; la commission, c'est son droit le plus strict, a encore fait en sorte d'affaiblir les dispositions du projet, qui est à la limite du supportable. Je crois vraiment que nous ne pouvons pas faire moins.

Il faut vraiment que nous prenions nos responsabilités. Tout le monde, dans cette salle, a dit que les écarts de salaire étaient inadmissibles. J'en prends acte. Je ne vois pas vraiment de manifestations très concrètes de cette position. Je remarque malgré tout que ces écarts existent toujours, mais que beaucoup ne souhaitent pas prendre de mesures. J'admets bien volontiers la bonne foi de notre collègue Konrad Graber. Vous souhaitez l'autodéclaration, Monsieur Graber, si j'ai bien compris, pour toutes les entreprises. Nous avons vu, à l'article 13a de la loi, qu'en principe une analyse sur les écarts salariaux devrait être faite dans les entreprises qui occupent au moins 50 travailleurs au début de l'année. La majorité de la commission a décidé de passer à 100 travailleurs. J'ai déposé une proposition de minorité qui fixe la limite à 50 travailleurs pour revenir à la version du Conseil fédéral. Mais, nous le savons, c'est aussi une solution qui dispense toutes les entreprises de bureaucratie.

Selon votre proposition de renvoi, Monsieur Graber, si je comprends bien, et si le renvoi était accepté, nous discuterions en commission du modèle de l'autodéclaration. Je le regretterais, parce que je suis contre le renvoi du projet à la commission. Nous constatons que votre proposition risque d'avoir un effet pervers et inverse: une augmentation de la bureaucratie pour les entreprises. De plus, tout le monde nous parle de bureaucratie. Je pense qu'un autocontrôle ne sert à rien si on n'a pas d'attestation faite par un organe indépendant. Si un autocontrôle a lieu sans attestation supplémentaire ni analyse, cela ne sert à rien. Si on fait des analyses, le contrôle sera plus lourd.

Donc, je vous demande véritablement de rejeter la proposition de renvoi Graber Konrad et de commencer la discussion par article.

Savary Géraldine (S, VD): C'est assez rare dans ce conseil, mais je trouve que passablement de mauvaise foi transparait des discussions qui ont été menées dans le cadre du débat d'entrée en matière. Pourquoi s'agit-il de mauvaise foi? Un certain nombre de critiques ont été formulées pour justifier une non-entrée en matière et sont maintenant formulées pour justifier le renvoi en commission.



La première critique fait état d'une différence de traitement entre les employeurs du secteur public et les employeurs privés. Cette critique a été rejetée puisque non seulement le message du Conseil fédéral montre que la différence de traitement n'existe pas, mais également que la commission a renforcé les contrôles pesant sur les employeurs publics.

La deuxième critique, évoquée entre autres par Monsieur Bischof, indique qu'on aurait pu avoir recours à d'autres modèles, en particulier au modèle allemand, visant une transparence absolue des salaires au sein de l'entreprise. Ce modèle, bien que certaines organisations l'aient soutenu lors de la consultation, ne pouvait pas obtenir de majorité; le Conseil fédéral et la commission y ont donc renoncé.

Aujourd'hui, Monsieur Graber a évoqué la piste des mesures volontaires et notamment l'autodéclaration. Or, les faits montrent et prouvent que les mesures volontaires ne fonctionnent pas.

Ce qui me dérange, dans la proposition de renvoi Graber Konrad, c'est que l'autodéclaration repose sur un modèle totalement différent et on repartirait de zéro. Cela voudrait dire que tout le travail qui a été fait jusqu'à maintenant – les consultations, les auditions et tout le travail parlementaire – serait vain, car le modèle proposé est très éloigné et totalement différent du projet du Conseil fédéral.

J'entends bien votre discours, Monsieur Graber, mais le meilleur moyen d'assurer que le projet arrive à son terme, c'est de commencer à travailler sur le projet qui est sous nos yeux. La commission est entrée en matière et y a apporté des modifications. Si nous traitons le projet, il sera transmis au Conseil national et les membres de votre formation politique pourront déposer un certain nombre de propositions. Si Madame Judith Stamm veut des sanctions, eh bien, que les membres du Conseil national les introduisent, nous serons tout à fait ouverts à ce type de propositions, et un certain nombre de membres de notre conseil seraient contents de pouvoir retravailler le texte si nécessaire.

Ce travail, on doit le commencer. Et si, aujourd'hui, on renvoie le projet, cela veut dire, en réalité, qu'on repart de zéro et qu'on perd un certain temps.

Monsieur Bischof, vous avez parlé de vos filles. Moi aussi, j'ai des filles, cela fait vingt ans que je fais de la politique, cela fait vingt ans que j'essaie de transmettre à mes filles le respect d'elles-mêmes et le respect des autres, et qu'est-ce que je leur dirai après-demain quand je rentrerai chez moi? Eh bien, voilà, depuis vingt ans que je fais de la politique, depuis dix ans que je siège dans ce conseil, je n'ai pas réussi à résoudre une question fondamentale qui est le respect qu'elles peuvent attendre de la société vis-à-vis d'elles quand elles se lanceront dans la vie professionnelle.

Cette réponse, on doit l'apporter, on doit traiter cette question. Il y a des propositions, si on n'est pas content, cela sera étudié par le Conseil national, puis réexaminé par notre conseil. Vous connaissez encore mieux que moi la procédure parlementaire, on dispose encore d'une marge de manoeuvre. Mais travaillons sur ce texte, c'est une base de discussion. Allons de l'avant, répondons à ces préoccupations.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich sage auch noch kurz ein paar Worte zum Ganzen. Herr Graber sagte, er wolle das Gesetz nicht verwässern, er wolle ein wirksames Gesetz. Man muss hier schon sagen, dass wir nicht bei Punkt null beginnen, es gibt Berge von Studien, und es gibt kiloweise Papier mit Abklärungen. Wenn Ihr Antrag so verstanden werden sollte, dass die Kommission ihre Arbeit nicht gemacht habe, dann ist es so: Die Kommission hat ein Hearing durchgeführt und hat an zwei Sitzungen alles beraten.

Es gibt hier natürlich Wunschbedarf. Sie haben mit einer Aussage unserer früheren Kollegin Judith Stamm argumentiert. Ich war ja selber an der Gesetzgebung Mitte der Neunzigerjahre – es war 1995 – beteiligt. Frau Stamm spielte eine grosse Rolle. Ich erinnere mich überhaupt an die Luzerner Parlamentarierinnen in sehr positivem Sinne. Nationalrätin Rosmarie Dormann und insbesondere auch Ständerätin Josi Meier haben hier eine ganz grosse Rolle gespielt, und zwar wollten sie genau in die Richtung, die Sie auch mit dem Zitat von Frau Stamm jetzt umrissen haben: Sie wollten wirksame Gesetze.

Wenn Sie sich jetzt mit der Materie beschäftigen, zeigt sich, dass sich die Selbstdklärationsmodelle oder die Labelingmodelle in der Vergangenheit als unwirksam erwiesen haben. Das ist alles geklärt worden; diese Modelle hatten diese Durchsetzungswirkung nicht. Wenn Sie die Steuern

AB 2018 S 67 / BO 2018 E 67

nehmen, haben Sie auch eine Selbstdklärung, und das ist alles gut und recht. Aber ohne Kontrolle nachher, ohne einen Mechanismus der Verbindlichkeit, ist die Selbstdklärung letztlich untauglich. Wenn man also etwas verbessern müsste, ginge es in die Richtung, die Frau Stamm Ihnen gegenüber jetzt erwähnt hat. Aber gerade von Durchsetzungskompetenzen, von Untersuchungskompetenzen wie in anderen Bereichen der staatlichen Tätigkeit – beim Datenschutzgesetz, beim Preisüberwacher usw. – wollte eine Mehrheit nichts wissen. Ich habe das mit Minderheitsanträgen aufgenommen, die man behandeln könnte. Das ist natürlich ein



Thema.

So gesehen muss ich sagen, dass die Schwierigkeit einer Rückweisung jetzt die ist, dass sie im Ergebnis, wie meine Vorrednerinnen gesagt haben, einfach Verzögerung bedeutet. Diese Vorlage hat aber über die Jahre hinweg schon viele Verzögerungen erfahren. Die Freiwilligkeit hat kein Resultat gebracht. Die Kritik von Kollege Bischof, der als junger Vater jetzt seine zweijährige Tochter ins Spiel gebracht hat, ist ja gut und recht. Aber es ist so, dass gerade die Kritik, die Sie wegen des Nichteinbezugs der öffentlichen Hand in dieses Gesetz vorgebracht haben, von der Kommission aufgenommen worden ist.

Das ist hier doch sehr wesentlich. Wenn man die Gewissheit hätte, dass Ihre Bestrebungen darauf hinauslaufen würden, dass die Anliegen von Frau Stamm, nämlich das Gesetz wirksamer auszugestalten, schnell umgesetzt würden, könnte man dafür sein. Aber es ist das Problem, dass diese Vorlage einen enormen zeitlichen Vorlauf hat und dass die Gesetzgebung immer wieder verzögert worden ist.

Falls Sie die Botschaft gelesen haben, haben Sie festgestellt, dass es dieses Problem der Lohnungleichheit nicht nur in der Schweiz gibt, es gibt auch andere Länder, die sich damit beschäftigen. Ein sehr exemplarischer Fall ist Island. In Island hat sich das Parlament im Einklang mit der Regierung, auch unter dem Druck einer aktiven Frauenbewegung, dazu entschlossen, die Lohnungleichheit bis 2022 zu beseitigen. Das ist ein ambitioniertes Ziel. Island hat dafür sehr weitgehende Massnahmen gegenüber der Wirtschaft vorgeschlagen. Sie finden das in der Botschaft unter dem Kapitel "Island". Es gibt noch andere Beispiele; alle diese Länder haben weiter gehende Massnahmen beschlossen als diejenigen, die wir jetzt hier mit diesem Fortschritt in Bezug auf die grösseren Unternehmen vorsehen.

In diesem Sinne ist es so, dass wir vor einer wichtigen Aufgabe stehen. Die Schweiz ist es ihrer Bevölkerung schuldig, dass dieser Verfassungsauftrag jetzt umgesetzt wird. Und weil eine weitere Runde in der Kommission voraussichtlich zu Verzögerungen führt, das ist absehbar, möchte ich Sie, im Einklang mit der Kommissionsprecherin, bitten, sich konkret an die Arbeit zu machen und diese Frage der Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen im Gesetz selber zu regeln. Es gibt dazu Anträge, sie können beraten und behandelt werden.

Hefti Thomas (RL, GL): Der Zwischenbemerkung der Kommissionssprecherin nachkommend, habe ich vor zwei Stunden entschieden, dass ich dann beim Rückweisungsantrag das Wort ergreifen werde. Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag Graber Konrad zuzustimmen und Alternativen zu dieser Vorlage zu prüfen.

Jeder Mann und jede Frau hat das Recht, für gleichwertige Arbeit den gleichen Lohn zu erhalten. Dies verlangt in der Schweiz nicht nur das Gesetz, sondern auch die Bundesverfassung in einer Bestimmung, die in den Achtzigerjahren bezüglich Lohn ausdrücklich als direkt anwendbar und einklagbar konzipiert wurde. Es ist dies ein Grundrecht, das jeder Person zusteht, wie beispielsweise die Glaubens- und Gewissensfreiheit oder das Recht auf freie Meinungsäusserung. Im Unterschied zu den letztgenannten Grundrechten wird die Anwendung und Umsetzung des Lohnungleichheitsgebotes aber von Gesetzes wegen speziell gefördert und unterstützt, dies insbesondere durch folgende Massnahmen:

Wie dies Kollege Bischof schon gesagt hat, ist da einmal die Beweiserleichterung: Eine Diskriminierung wird vermutet, wenn sie glaubhaft gemacht wird. Das ist eine erhebliche Erleichterung. Dann ist es unter bestimmten Voraussetzungen nicht nötig, dass die betroffene Person selbst klagt. Es können dies nämlich Organisationen tun, die nach ihren Statuten die Gleichstellung von Mann und Frau fördern, sprich namentlich Gewerkschaften. Schliesslich stellt der Bund für die Umsetzung der Lohnungleichheit Mittel zur Verfügung und hat namentlich das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eingerichtet. Angesichts dessen kann doch nicht im Ernst behauptet werden, unser Recht dulde die Lohndiskriminierung. Wer das behauptet, muss sogenannte "alternative facts" ins Feld führen, wie das der gegenwärtige Präsident der USA tut, wenn ihm die Argumente fehlen.

Bemerkenswert ist, dass es in den Gerichtsverfahren eben sehr oft um Lehrpersonen oder um Personen in Spitälern und im Gesundheitswesen geht, wie das insbesondere auch Kollege Bischof ausgeführt hat. Das sind alles Bereiche, in denen Kantone oder Gemeinden vielfach direkt oder indirekt zuständig sind und damit eigentlich für Gesetzeskonformität hätten sorgen können und in denen ausgebaute Kontrollrechte auch parlamentarischer Art zur Verfügung stehen.

Das stellt im Übrigen der Privatwirtschaft ein gar nicht schlechtes Zeugnis aus. Ein Arbeitgeber will doch nicht in den Ruf kommen, Frauen bei der Entlohnung zu diskriminieren. Das mag im letzten Jahrtausend, das mag 1980 so gewesen sein, aber inzwischen haben sich die Zeiten geändert. Das wird im Übrigen in der Botschaft nicht einfach in Abrede gestellt, doch unter Berufung auf eine Studie werden die Fortschritte als ungenügend bezeichnet. Mit Kollege Wicki und Kollege Caroni bezweifle ich, dass diese Studie in jeder Beziehung fundiert ist. Der Vorwurf, Lohndiskriminierung zu betreiben, ist heute rufschädigend. Wer gute Arbeitskräfte finden



will, muss zeitgemässe Arbeitsbedingungen anbieten und dazu über ein diskriminierungsfreies Lohnsystem verfügen. Es ist anzunehmen, dass dies ohne Unterschied auch für alle Betriebe gilt, in denen ein Gesamtarbeitsvertrag oder ein Normalarbeitsvertrag in Kraft steht. Dafür wird Kollege Rechsteiner – nicht hier, aber andernorts – sicher gut gesorgt haben.

Last, but not least: Wer bei Aufträgen im Bereich der öffentlichen Hand mitbieten will, muss über ein diskriminierungsfreies Lohnsystem verfügen, was im Übrigen auch überprüft werden kann. Wo es also nötig ist einzugreifen, haben wir ein Instrumentarium, um gegen die Diskriminierung vorzugehen, ein ungleich besseres, als es Opfern von zahlreichen anderen Rechtsverletzungen zur Verfügung steht.

Die neuen Gesetzesbestimmungen mit den Lohnvergleichsanalysen bringen eine grosse Bürokratie. Und wie der "Tages-Anzeiger" am Montag in einem redaktionellen Kommentar fragte: Wem dient das, ausser externen Lohnanalysten? Die neuen Gesetzesbestimmungen stellen aber jedes Unternehmen, das mehr als 50 oder allenfalls mehr als 100 Angestellte hat, unter Generalverdacht, ein Gesetzesbrecher zu sein. Ohne dass dem Unternehmen etwas vorgeworfen wird, muss es unter Inkaufnahme von zeitlichem und finanziellem Aufwand durch eine Expertise, die noch eines Attestes bedarf, den Beweis führen, dass es gesetzeskonform handelt. Das stört mich. Das stört mich sogar sehr! Es ist eigentlich unerhört, dass man den Beweis erbringen muss, dass man sich gesetzeskonform verhält, ohne dass einem ein Vorwurf gemacht wird. Das sollte in der Schweiz nicht so sein. Wo bleibt da die Grundmaxime des privaten Handelns, dass nämlich der gute Glaube vermutet wird?

Wir schaffen mit den Standardanalysen und diesem Tool des Bundes den ersten Schritt zu einer umfassenden Bundesregulierung der Löhne in der Privatwirtschaft. Wenn der Staat diese Kompetenz einmal hat, wird er sie nicht mehr hergeben. Wer für eine freie und private Wirtschaft einsteht, darf das so nicht annehmen, sondern muss nach Alternativen suchen. Es ist daher richtig, dass Alternativen geprüft werden, wie es der Antrag Graber Konrad wünscht. Was mich betrifft, können diese auch in Richtung AHV gehen.

Rieder Beat (C, VS): Vorweg: Ich glaube, dass alle Ratsmitglieder hier in diesem Saal das Problem der Lohnungleichheit zwischen Mann und Frau ähnlich sehen und dass eigentlich nur die Methodik, wie wir zum Erfolg kommen, wie wir

AB 2018 S 68 / BO 2018 E 68

Lohnvergleichheit herstellen können, verschieden angeschaut wird. Ich gehe mit Kollege Graber einig, dass es auch Alternativmodelle gibt und dass Alternativlösungen gesucht werden könnten.

Wenn mich heute Morgen in der Debatte etwas schockiert hat, dann ist es eigentlich die Tatsache – der wundete Punkt, auf den Herr Bischof hingewiesen hat –, dass die Lohnungleichheit bei Bund, Kantonen und Gemeinden ebenso gross ist, vielleicht sogar noch grösser als in der Privatwirtschaft. Ich habe das Gesetz zur Hand genommen und gesehen, dass auch der Bundesrat Lohnvergleichsanalysen bei Bund und Kantonen einführen möchte. Das ist in Artikel 13d Absatz 4 geregelt. Das ergibt für mich eigentlich eine ideale Spielwiese, ein Alternativmodell: Wieso machen wir nicht zuerst ein Pilotprojekt? Wieso machen wir eine solche Lohnvergleichsanalyse nicht sofort beim Bund und bei den Kantonen? Kollege Bischof hat dargelegt, dass hier die Lohntransparenz am grössten ist, dass wir ja hier am einfachsten die Lohnvergleichheit durchsetzen könnten.

Wenn wir einen solchen Pilotversuch durchführen würden, könnten wir erstens die Kosten analysieren, die solche Lohnvergleichsanalysen effektiv verursachen, zweitens könnten wir auch die Effizienz dieser Analysen überprüfen, und drittens hätten sämtliche Bundes- und Kantonsangestellten die Basis, um die Lohnvergleichheit auch klageweise durchzusetzen. Hier geht es um sämtliche Frauen in Bundes- und Kantonsstellen. Das wäre doch ein Ansatz, mit dem wir zuerst einmal vor der eigenen Tür wischen und anschliessend dann schauen könnten, ob es wirklich wirkt. Wenn es wirkt, können wir dann auch auf die Privatwirtschaft losgehen. Lassen wir doch für einmal den hehren Spruch, dass wir die KMU entlasten wollen, im Raum stehen! Machen wir das doch einmal auf Kosten des Bundes und der Kantone! In diesem Sinne wäre dies ein weiteres alternatives System, das zu prüfen wäre.

Ich möchte die Arbeit der Kommission auf keinen Fall herabwürdigen, es war eine sehr gute Arbeit. Aber hier braucht es noch einen weiteren Arbeitsgang. Eine Überlegung wert wäre dieses Alternativsystem allemal.

Bischof Pirmin (C, SO): Ich schliesse mich gerne Kollege Rieder an: Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag Graber Konrad gutzuheissen.

Ich will kein schlechtes oder untaugliches Gesetz. Ich bin überzeugt, dass das Gleichstellungsgesetz ein gutes Gesetz ist. Es war in der Zeit von Nationalrätin Judith Stamm ein Vorkämpfergesetz für die Frauen und die Besoldungsgleichheit in diesem Land. Ich will die Reform, die wir jetzt machen, in der Form eines griffigen Gesetzes. Ich will keine zahnlose Vorlage und keine Kukident-Vorlage.



Jetzt komme ich noch einmal auf mein zentrales Anliegen zurück, nämlich auf den öffentlichen Sektor. Die Frau Bundesrätin hat vorhin gesagt – wahrscheinlich als Replik auf mein Votum –, der öffentliche Sektor sei mit den Lohnanalysen erfasst. Diese Vorlage ist eben nicht auf die öffentliche Hand zugeschnitten! Warum? Zwei Gründe:

Die Lohnanalysen und die Lohngleichheit müssen durch alle – also Privatwirtschaft und öffentliche Hand – sichergestellt werden. Das ist seit 1996 so. Der Grossteil der öffentlichen Anbieter behauptet heute, sie hätten ja Lohnanalysen gemacht, sie hätten ihre Pflicht getan und es gäbe keine Diskriminierung bei der öffentlichen Hand – bei den Kantonen, bei den Gemeinden und vor allem beim Bund. Tatsache ist, das stimmt nicht! Die Zahlen dazu wurden vorhin oft genug zitiert: 608 Franken pro Frau und Monat – nachdem man diese Analysen gemacht hat.

Jetzt hat der Bundesrat zu Recht vorgesehen, dass man diese Analysen überprüfen muss. Das steht in Artikel 13d des Gesetzentwurfes. Was schreibt der Bundesrat da hinein? Er sagt, und ich zitiere Absatz 1, der indiskutabel ist: "Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die dem Obligationenrecht unterstehen, lassen ihre Lohnvergleichsanalyse von einer unabhängigen Stelle überprüfen."

Fast die ganze öffentliche Hand untersteht dem Obligationenrecht nicht – die Privatwirtschaft schon. Die Kommission hat das an sich gemerkt und hat dann in diesem Artikel wenigstens die Absätze 4 und 5 eingefügt, wo die Kompetenzen angeführt sind und steht, wie der Bundesrat oder die Kantone das machen müssen. Wir haben den Geltungsbereich nicht geändert. Jetzt heisst es einfach, der Bundesrat hat die Pflicht, Lohnvergleichsanalysen überprüfen zu lassen, sofern es um Bundesbetriebe geht, die dem Obligationenrecht unterstehen. Schulterzuckend kann man sagen, ja gut, dann ist einfach die ganze Bundesverwaltung ausgenommen. War das die Meinung? Das war es sicher nicht. Also wennschon, bitte ich die Kommission, hier bei Annahme des Antrages das noch einmal zu überprüfen: Wie ist der Geltungsbereich, oder wie muss es für die öffentliche Hand aussehen?

Jetzt gehe ich noch einen Schritt weiter. Ich habe es beim Eintreten gesagt: Die öffentliche Hand hätte einen riesigen Vorteil bei diesen Lohnvergleichsanalysen und -debatten, einen riesigen Vorteil, weil sie heute schon vollkommene Lohntransparenz hat; trotzdem hat sie diese Lohndifferenz von 608 Franken pro Monat. Jetzt muss doch hier der Ansatz lauten – ich bitte die Kommission, sich das noch einmal zu überlegen -: Für Fälle, in denen Lohntransparenz besteht – das ist halt nun einmal bei der öffentlichen Hand und in der Regel nicht in der Privatwirtschaft –, ist ein anderes Modell zu entwickeln als für die Privatwirtschaft mit Arbeitgebern, die zu den grössten dieses Landes gehören und bei denen eben die Lohntransparenz nicht besteht. Sie ist ja nicht eingeführt worden mit dem Gesetz, anders als in Deutschland oder anderen Ländern.

Wenn aber Transparenz besteht, wenn die Analysen angeblich gemacht worden sind und trotzdem eine Differenz besteht – und zwar eine diskriminierende –, dann müssen hier für die öffentliche Hand schnittige Massnahmen hinein, damit das beseitigt wird. Die öffentliche Hand kann das einfach tun. In der Privatwirtschaft werden wir sicher noch Jahre brauchen, bis das mal erreicht ist. Das sage ich realistischerweise als Anwalt in diesem Bereich. Aber bei der öffentlichen Hand hier nichts zu tun, keine Überprüfung und kein alternatives Modell zu machen, das ist falsch. Deshalb habe ich vorhin für Eintreten auf die Vorlage gestimmt. Ich möchte für meine zweijährige Tochter dieses Gesetz revidieren; ich möchte dort, wo man etwas machen kann, etwas machen – und das kann man bei der öffentlichen Hand sehr schnell.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich möchte es noch einmal sagen: Die Lohngleichheit ist ein verfassungsmässiges Recht. Dabei macht die Bundesverfassung keinen Unterschied, ob der Arbeitgeber ein Arbeitgeber der öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft ist. Die Bundesverfassung macht keinen Unterschied. Daher rührt der Geltungsbereich der Vorlage des Bundesrates in Artikel 13a. Diese Lohnvergleichsanalyse, wie sie Ihnen der Bundesrat vorlegt, gilt für die öffentliche Hand genau gleich wie für den Privatsektor; dies einfach, damit es noch einmal gesagt ist. Es wurde immer wieder etwas suggeriert. Wenn Sie jetzt sagen: "Machen Sie zuerst mal bei der öffentlichen Hand etwas!", dann muss ich Ihnen antworten: Das verfassungsmässige Recht gilt unabhängig davon, ob der Arbeitgeber die öffentliche Hand ist oder ein Unternehmen im Privatsektor. Wenn wir nun gehalten sind, das verfassungsmässige Recht umzusetzen, dann muss dies für alle gelten.

Ein zweiter Punkt ist die Freiwilligkeit. Ich muss Ihnen sagen, die Frist für die Freiwilligkeit ist nach 37 Jahren Verfassungsbestimmung einfach abgelaufen. Abgelaufen! Man hat diesen Lohngleichheitsdialog während fünf Jahren, von 2009 bis 2014, gemacht. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen haben gemeinsam die Ziele definiert. 100 Unternehmen sollten in diesen fünf Jahren mitmachen. Von den 66 000 Unternehmen, die zur Verfügung gestanden hätten, um bei diesem Lohngleichheitsdialog mitzumachen, haben 28 mitgemacht. 28 von 66 000 Unternehmen des Privatsektors! In fünf Jahren! Ein Projekt, das gemeinsam von Arbeitgebern



und Arbeitnehmern lanciert worden ist, um die Lohngleichheit in unserem Land durchzusetzen – das war das Ziel, das hat man sich zum Ziel gesetzt. Deshalb sage ich: Die Frist für die Freiwilligkeit ist abgelaufen. Nun habe ich versucht, bei diesem Rückweisungsantrag herauszuhören, was Sie an Alternativen möchten oder wo Sie

AB 2018 S 69 / BO 2018 E 69

vielleicht noch etwas vertiefen möchten. Ihre Kommission weiss: Ich habe mich in der Kommission sehr flexibel gezeigt, um noch einmal Lösungen zu suchen, Kompromisse zu finden. Ich weiss, diese Vorlage ist offenbar für einige von Ihnen schwer verdaulich. Gleichzeitig spüren Sie natürlich den Druck des verfassungsmässigen Rechts. Deshalb war ich der Meinung und bin es weiterhin: Suchen wir etwas, das von der Mehrheit – der Mehrheit Ihres Rates, des Nationalrates und der Bevölkerung – mitgetragen wird.

Zur Selbstdeklaration: Selbst die Arbeitgeberorganisationen und die Arbeitnehmerorganisationen waren sich bei diesem freiwilligen Projekt einig, dass eine Lohngleichheitsanalyse vorausgegangen sein muss, wenn man eine Deklaration machen will. Lohngleichheit ist ja nicht etwas, bei dem man gefühlsmässig eine Aussage über den Zustand machen kann. Dazu ist eine Analyse notwendig. Nachher kann man selber deklarieren, dass man die Analyse durchgeführt und festgestellt habe, dass alles in Ordnung sei und keine Diskriminierung bestehe; es sei alles gut. Doch genau das schlägt ja der Bundesrat vor, genau das. Sie müssen einzig noch entscheiden, wie viele Unternehmen diese Selbstdeklaration aufgrund einer Lohngleichheitsanalyse machen sollen. Jedenfalls ist die Selbstdeklaration genau das, was der Bundesrat Ihnen vorschlägt.

Es kommt dabei keine staatliche Instanz ins Spiel, man kann sogar die Methode selber wählen, worauf man selber deklarieren kann, dass man diese Analyse durchgeführt habe, wobei man das nicht einmal gegenüber der Öffentlichkeit tun muss. Wir sagen, dass eine Selbstdeklaration gegenüber der Belegschaft möglich wäre. Noch einmal: Die Selbstdeklaration muss auf einer Analyse basieren. Wenn man sagt, man habe analysiert, aber nicht sagt, wie und was, und wenn man dennoch deklariert, alles sei in Ordnung, wird die Belegschaft zu Recht fragen, ob man das habe überprüfen lassen. Genau das schlägt der Bundesrat Ihnen vor: Es soll eine Analyse stattfinden, die danach überprüft wird, worauf man gegenüber den Mitarbeitenden deklarieren kann, dass man die Löhne überprüft und keine Diskriminierung festgestellt habe. Das ist Selbstdeklaration. Bei dieser Debatte habe ich jetzt nicht gehört, was bei dieser möglichen Selbstdeklaration anders sei als das, was Sie hier in diesem Entwurf haben.

Jetzt sind natürlich noch einmal ganz viele Vorbehalte gegenüber diesem Vorgehen geäussert worden. Ich möchte nur zu einigen etwas sagen. Die Lohngleichheitsanalyse wird heute schon von Unternehmen gemacht. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat erstens eine wissenschaftliche Überprüfung der Methode durchgeführt; das habe ich Ihnen vorhin gesagt. Die Methode wurde wissenschaftlich überprüft; man hat gesagt, dass das so funktioniere. Das Gleichstellungsbüro hat zweitens aber auch eine repräsentative Umfrage bei 1300 Unternehmen durchgeführt. Die grosse Mehrheit der Unternehmen, die daran teilgenommen haben, hat gesagt, dass diese Überprüfung funktioniere und Sinn mache. Es gab auch Unternehmen, die überrascht waren, dass bei ihnen keine Lohngleichheit besteht, worauf sie dann von sich aus gesagt haben, dass man die Löhne selbstverständlich anpasse. Es funktioniert also. Das haben wir aus der Praxis gehört.

Der Bürokratievorwurf ist in diesem Zusammenhang nicht gemacht worden, auch bei dieser repräsentativen Umfrage nicht. Im Gegenteil: Der grösste Teil der Unternehmen, die diese Analyse jetzt machen müssen, braucht dafür einen Tag Aufwand. Schliesslich muss man diese Daten ja schon bei der Lohnstrukturerhebung liefern können. Einen Tag Aufwand alle vier Jahre, um nach 37 Jahren ein verfassungsmässiges Recht auf Lohngleichheit einzulösen – ist das zu viel verlangt?

Sie werden entscheiden, ob Sie das Geschäft nochmals in die Kommission bringen. Ich sichere Ihnen zu, ich werde alles Mögliche tun, um Ihnen aufzuzeigen, ob es Varianten gibt. Ich wollte nur sagen, die Selbstdeklaration ist genau das, was wir Ihnen vorschlagen.

Wenn Sie Freiwilligkeit wollen, dann muss ich Ihnen sagen: Nach 37 Jahren Verfassungsbestimmung und nach einem gescheiterten Versuch, es freiwillig zu schaffen, sehen wir, dass es so nicht geht. Ich glaube, da sind wir uns einig, ich habe auch von niemandem etwas anderes gehört. Es freut mich ausserordentlich, dass Frau Judith Stamm, die ich natürlich ebenfalls sehr hoch schätze, eigentlich genau das will, was der Bundesrat auch wollte. Er wollte eben auch diese öffentliche Meldung, er wollte eben auch Sanktionen. Er musste angesichts der Vernehmlassungsantworten sagen: Wir setzen auf Transparenz. Das ist wahrscheinlich das Höchste, was wir überhaupt durchbringen. Aber auch der Bundesrat wäre gerne so weit gegangen wie Frau Stamm.

Aber wenn Sie das Geschäft nun zurückweisen: Ich habe nicht wirklich gehört, dass Sie nun in Richtung Sanktionen und strengere Vorschriften gehen wollen. Sie wollen vielleicht nochmals darauf zurückkommen.



Ich werde Ihnen unsere Mitarbeit zusichern. Ich bin auch gewillt, dafür zu sorgen, dass es rasch vorwärtsgeht. Ich glaube, wir sind es nicht nur unseren Frauen, sondern unserer ganzen Gesellschaft schuldig, dass in unserem Land Frauen gleich viel wert sind und damit für gleiche Arbeit auch gleich viel verdienen.

Graber Konrad (C, LU): Materiell möchte ich nichts mehr sagen. Wenn der Eindruck entstanden ist, dass ich das Geschäft verzögern wolle, ein Manöver machen wolle oder keinen Handlungsbedarf sehe, dann wäre das falsch angekommen. Dazu möchte ich nichts sagen.

Ich möchte aber nochmals auf den Antrag zurückkommen: Es heisst "Prüfung von Alternativen" und "Modelle der Selbstdeklaration". Ich stelle mir vor, dass man solche in der Kommission diskutiert, die Chancen, Stärken und Schwächen beurteilt und dann das am besten geeignete Modell, das mit weniger Administration zu realisieren ist, ausarbeitet und uns in einer neuen Vorlage präsentiert. Das ist das Vorgehen. Im Detail können wir das jetzt nicht im Rat diskutieren. Wenn Sie dem Rückweisungsantrag folgen, ist das die Aufgabe der Kommission.

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Graber Konrad ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Graber Konrad ... 25 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Das Geschäft geht damit zurück an die Kommission.