



An den Grossen Rat

| |
|-------------------|
| 00.0000.00 |
|-------------------|

00.0000.00
00.0000.00

PD/P195271/P220834

Basel, [Datum eingeben]

Regierungsratsbeschluss vom [Datum eingeben]

Ratschlag

zum Gesetz betreffend Lohnvergleichsanalysen (Lohnvergleichsanalysengesetz, LAG)

sowie

Bericht

zur Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohnvergleichheit: Lohnvergleichsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden»

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Zusammenfassung und Begehren | 3 |
| 2. Inhalt der Motion Amacher und Konsorten | 3 |
| 3. Bisherige Behandlung der Motion | 4 |
| 4. Ausgangslage und Anliegen der Motion | 4 |
| 4.1 Ausgangslage | 4 |
| 4.2 Anliegen der Motion Amacher und Konsorten | 4 |
| 5. Prüfung der Motion und Umsetzungsvorschlag | 5 |
| 5.1 Kompetenz des Kantons für den Erlass von kantonalen Bestimmungen betreffend Lohnleichheitsanalysen..... | 5 |
| 5.2 Umsetzung der Motion in einem neuen Gesetz betreffend Lohnleichheitsanalysen..... | 5 |
| 5.2.1 Allgemein..... | 5 |
| 5.2.2 Zweck des Gesetzes und Eignung der Massnahmen..... | 6 |
| 5.3 Unterschiede zwischen dem Lohnleichheitsanalysengesetz und den Bestimmungen im GIG .. | 7 |
| 5.4 Geschlechterbegriff im Lohnleichheitsanalysengesetz und dem neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz | 7 |
| 6. Auswirkungen für Arbeitgebende im Kanton Basel-Stadt | 8 |
| 6.1 Lohnleichheitsanalyse..... | 8 |
| 6.1.1 Aufwand für die Durchführung einer Lohnleichheitsanalyse..... | 8 |
| 6.1.2 Nutzen der Lohnleichheitsanalyse für Arbeitgebende | 8 |
| 6.2 Kosten für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen | 8 |
| 6.3 Aufwand bzw. Kosten für die Überprüfung mit einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung..... | 9 |
| 6.4 Aufwand bzw. Kosten für die Kommunikation und Übermittlung des Ergebnisses | 9 |
| 7. Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung | 9 |
| 8. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen | 9 |
| 8.1 § 1 Gegenstand und Zweck | 9 |
| 8.2 § 2 Geltungsbereich | 10 |
| 8.3 § 3 Pflicht zur Durchführung einer Lohnleichheitsanalyse..... | 10 |
| 8.4 § 4 Anerkennung bestehender Lohnleichheitskontrollen..... | 11 |
| 8.5 § 5 Anerkennung bestehender Lohnleichheitsanalysen | 12 |
| 8.6 § 6 Methode der Lohnleichheitsanalyse | 12 |
| 8.7 § 7 Überprüfung der Lohnleichheitsanalyse | 12 |
| 8.8 § 8 Überprüfung durch ein zugelassenes Revisionsunternehmen | 13 |
| 8.9 § 9 Überprüfung durch eine Organisation oder eine Arbeitnehmendenvertretung..... | 14 |
| 8.10 § 10 Information für die Arbeitnehmenden..... | 14 |
| 8.11 § 11 Information für die Aktionärinnen und Aktionäre..... | 14 |
| 8.12 § 12 Veröffentlichung der Ergebnisse im öffentlich-rechtlichen Sektor | 15 |
| 8.13 § 13 Übermittlung der Sachdaten an den Kanton..... | 15 |
| 8.14 § 14 Ausführungsbestimmungen | 15 |
| 9. Finanzielle Auswirkungen | 15 |
| 9.1 Kosten für die Umsetzung in der kantonalen Verwaltung..... | 15 |
| 9.2 Weiterer Aufwand und Kosten in der kantonalen Verwaltung | 16 |
| 10. Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung | 16 |
| 10.1 Prüfungen..... | 16 |
| 10.2 Regulierungsfolgenabschätzung..... | 16 |
| 11. Antrag | 16 |

1. Zusammenfassung und Begehren

Mit diesem Ratschlag werden die Anliegen der Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohnvergleichsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» aufgenommen. Dazu wird in einem neuen kantonalen Gesetz die Pflicht für Lohnvergleichsanalysen für Arbeitgebende ab 50 Mitarbeitenden verankert. Der Zweck dieses Gesetzes besteht in der Reduktion negativer sozialpolitischer Auswirkungen von Lohndiskriminierung sowie der Förderung positiver Effekte von Lohnvergleichheit durch regelmässige Lohnvergleichsanalysen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat das vorgelegte Gesetz betreffend Lohnvergleichsanalysen zu genehmigen und die Motion Amacher und Konsorten betreffend Lohnvergleichheit abzuschreiben. Die detaillierten Anträge befinden sich am Schluss des Ratschlages.

2. Inhalt der Motion Amacher und Konsorten

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 3. Juni 2020 die nachstehende Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohnvergleichsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen:

Der Auftrag zur Realisierung der Lohnvergleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert. Das Gleichstellungsgesetz (GIG) trat im Jahr 1996 in Kraft. Dennoch ist die Lohnvergleichheit in der Realität immer noch nicht umgesetzt. Dies zeigt die aktuellste, vom Bundesamt für Statistik durchgeführte Analyse der schweizerischen Lohnstrukturhebung 2016. Erstmals seit 2014 ist der Lohnunterschied wieder gestiegen: 2016 haben Frauen im privaten Sektor im Durchschnitt 19.6 % weniger verdient als Männer, 42,9 % dieser Unterschiede sind ungeklärt.

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

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

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

Nicole Amacher, Sarah Wyss, Barbara Heer, Katja Christ, Esther Keller, Christian Griss, Sibylle Benz, Beatrice Messerli, Thomas Widmer-Huber, David Wüest-Rudin, Franziska Reinhard, Kaspar Sutter, Sebastian Kölliker,

Tanja Soland, Michela Seggiani, Martina Bernasconi, Kerstin Wenk, Pascal Pfister, Alexandra Dill, Claudio Miozzari, Stephan Luethi-Brüderlin, Christian von Wartburg, Lea Steinle, Thomas Grossenbacher, Edibe Gölgeci, Beatrice Isler

3. Bisherige Behandlung der Motion

Am 23. Oktober 2019 (19/43/19.6G) hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt die Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohnvergleichsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht vom 22. Januar 2020 die Motion als rechtlich zulässig eingestuft und dem Grossen Rat beantragt, die Motion zur Erfüllung zu überweisen. Der Grosse Rat hat die Motion am 3. Juni 2020 (20/23/9G) dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen.

4. Ausgangslage und Anliegen der Motion

4.1 Ausgangslage

Frauen und Männer haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Dieser Grundsatz ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert (Art. 8 Abs. 3 BV). Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) setzt diese Verfassungsbestimmung mit dem Verbot von Lohndiskriminierung um (Art. 3 GIG). Obwohl die Lohnleichheit von Frauen und Männern seit 1981 in der Verfassung und seit 1996 im GIG verankert ist, ist sie bis heute nicht umgesetzt. Dies zeigt die Lohnstrukturerhebung 2018 des Bundesamts für Statistik¹: Frauen haben im Jahr 2018 in der Gesamtwirtschaft der Schweiz durchschnittlich 19 % weniger verdient als Männer. Dies entspricht im Durchschnitt 1'512 Franken pro Monat. Davon lassen sich 54,6 % durch objektive Faktoren wie unterschiedliche Bildung, Berufserfahrung, Alter oder Jobprofil erklären. Die verbleibenden 45,4 % der Lohndifferenz können nicht mit objektiven Faktoren erklärt werden und enthalten eine potenzielle Lohndiskriminierung. Diese unerklärte Lohndifferenz entspricht durchschnittlich 686 Franken, die Frauen pro Monat weniger verdient haben.

Von 2009 bis 2014 hat der Bund im Rahmen der Sozialpartnerschaft das Projekt «Lohngleichheitsdialog» umgesetzt. Ziel der Trägerschaft war es, Arbeitgebende zur Durchführung einer freiwilligen Lohnvergleichsanalyse sowie Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung zu motivieren. Allerdings haben sich nur 51 Arbeitgebende am Lohnvergleichsdialog beteiligt. Fast die Hälfte der teilnehmenden Unternehmen waren zudem staatliche oder staatsnahe Betriebe. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, verbindliche Massnahmen einzuführen und das GIG zu revidieren. Die Revision wurde am 14. Dezember 2018 vom Parlament verabschiedet und im August 2019 vom Bundesrat auf den 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt.

Das revidierte GIG enthält folgende Regelung: Arbeitgebende mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden sind verpflichtet, alle vier Jahre eine betriebsinterne Lohnvergleichsanalyse durchzuführen. Die Lohnvergleichsanalyse muss überprüft und die Ergebnisse müssen kommuniziert werden. Die Bestimmungen sind auf 12 Jahre befristet. Enthält die Analyse keinen Hinweis für eine Lohndiskriminierung, so muss die Analyse während der verbleibenden Jahre, in denen das Gesetz gültig ist, nicht mehr wiederholt werden. Obligatorische Massnahmen oder Sanktionen, wenn die Analyse auf einen diskriminierenden Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern hinweist, sieht das GIG nicht vor.

4.2 Anliegen der Motion Amacher und Konsorten

Für die Motionärinnen und Motionäre gehen die mit der Revision des GIG eingeführten Massnahmen zu wenig weit. Sie fordern den Regierungsrat daher auf, folgende Massnahmen zu erlassen:

¹ Für weitere Informationen zur Lohndifferenz und der Lohnstrukturerhebung siehe <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohnleichheit/grundlagen/zahlen-und-fakten.html> und <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/lse.html> (Stand 18.05.2021).

- Im Unterschied zu den neuen Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz des Bundes sollen im Kanton Basel-Stadt Unternehmen bereits ab 50 Mitarbeitenden eine Lohngleichheitsanalyse durchführen. Diese muss – im Unterschied zum GIG unabhängig vom Resultat – alle vier Jahre wiederholt werden;
- Die Methode für die Analyse muss – analog zu den Bestimmungen im GIG – wissenschaftlich und rechtskonform sein. Die Überprüfung der Analyse und die Kommunikation der Resultate sind ebenfalls gemäss den Regelungen im GIG vorzunehmen.

Der Gesetzesentwurf wurde anhand dieser Parameter erarbeitet.

5. Prüfung der Motion und Umsetzungsvorschlag

5.1 Kompetenz des Kantons für den Erlass von kantonalen Bestimmungen betreffend Lohngleichheitsanalysen

Der Bund hat die Regelung von Lohngleichheitsanalysen im GIG gestützt auf seine Kompetenzen im Zivilrecht (Art. 122 BV) und auf seine Kompetenzen bezüglich Schutz der Arbeitnehmenden (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV) vorgenommen. Diese Regelungskompetenz ist sehr weit gefasst und bezieht sich auch auf den Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmenden, unabhängig davon, ob das Arbeitsverhältnis privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ist. Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV verleiht dem Bund denn auch die Kompetenz, im Bereich der Löhne zu legiferieren (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 5. Juli 2017, BBl 2017, 5507; 5551).

Der Bund hat seine Kompetenz zum Erlass von Schutzbestimmungen für Arbeitnehmende ausgeschöpft, womit die Kantone in diesen Gebieten keine weitergehenden Bestimmungen erlassen dürfen. Das gilt auch für Bestimmungen zur Lohngleichheit, sofern sie den Schutz der Arbeitnehmenden bezwecken. Indessen ist es den Kantonen erlaubt, öffentlich-rechtliche Bestimmungen bezüglich Lohngleichheit, die einen anderen Zweck als den Schutz der Arbeitnehmenden verfolgen, zu erlassen (BGE 143 I 403 E. 7.5 ff. mit weiteren Hinweisen = Pra 2017 Nr. 100). Der Erlass von Bestimmungen mit einem sozialpolitischen Ziel ist beispielsweise erlaubt. Das kantonale Recht darf aber nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts (GIG) verstossen oder dessen Umsetzung gefährden.

5.2 Umsetzung der Motion in einem neuen Gesetz betreffend Lohngleichheitsanalysen

5.2.1 Allgemein

Die Umsetzung der Motionsanliegen begründet neue Verpflichtungen für privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende. Eine Regelung auf Gesetzesstufe erscheint daher notwendig.

Da der Bund seine Kompetenz im Bereich des Arbeitnehmendenschutzes ausgeschöpft hat, kann der Kanton keine ergänzenden Bestimmungen zu den bereits bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben im GIG erlassen (s. Ziff. 5.1). Er muss eine separate, kantonale Regelung mit einem sozialpolitischen Zweck erlassen. Dafür müssen der Geltungsbereich und der Prozess der kantonalen Lohngleichheitsanalysen umfassend geregelt werden. Dies wird – aufgrund des Umfangs und der inhaltlichen Eigenständigkeit der Bestimmungen – in Form eines neuen Gesetzes umgesetzt.

Mit dem vorliegenden Gesetz wird demnach eine separate, kantonale Regelung für Arbeitgebende ab 50 Arbeitnehmenden eingeführt. Diese besteht zusätzlich zu den Bestimmungen für Lohngleichheitsanalysen gemäss bundesrechtlicher Regelung. Um Doppelspurigkeiten bei der Anwendung der beiden Regelungen zu verhindern und um Missverständnissen vorzubeugen, werden Verfahren und Anforderungen der Lohngleichheitsanalysen gemäss GIG soweit möglich analog in die kantonale Regelung übernommen.

5.2.2 Zweck des Gesetzes und Eignung der Massnahmen

45,4 % des Lohnunterschieds in der Schweiz können nicht mit objektiven Faktoren erklärt werden und enthalten eine potenzielle Lohndiskriminierung² aufgrund des Geschlechts zu Ungunsten der Frauen (vgl. dazu auch Ziff. 4.1). Dies entspricht durchschnittlich 686 Franken, die Frauen pro Monat weniger verdienen haben (Lohnstrukturerhebung 2018, BFS). Das hier vorgelegte kantonale Gesetz betreffend Lohnvergleichsanalysen (Lohnvergleichsanalytengesetz, LAG) bezweckt, die negativen Auswirkungen der Lohndiskriminierung auf die Gesellschaft zu reduzieren und die positiven Effekte, welche die Umsetzung der Lohngleichheit auf die Gesellschaft hat, zu fördern:

- Lohngleichheit ermöglicht einer Familie die Wahl zwischen verschiedenen Familien- und Erwerbsmodellen, ohne dass diese durch strukturelle Ungleichheit beeinflusst wird;
- Lohngleichheit ist zudem ein wichtiger Anreiz für den Verbleib beziehungsweise Wiedereinstieg von Frauen im Erwerbsleben und ein Schlüsselfaktor für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Davon können nicht nur Familien, sondern – insbesondere im Hinblick auf den Fachkräftemangel in verschiedenen Branchen – auch die Gesellschaft als solche und spezifisch die Privatwirtschaft profitieren. Dies ist umso wichtiger, als dass Frauen heute das Bildungsniveau der Männer erreicht haben oder, insbesondere bei jüngeren Personen, Frauen gar besser ausgebildet sind als Männer.³ Zudem verbessert eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen auch die finanzielle Absicherung von Familien;
- Die Lohndifferenz (erklärter und unerklärter Anteil, vgl. Ziff. 4.1) hat auch einen Effekt auf die Finanzierung der Sozialversicherungen und der Steuerbeträge: Diese Beiträge fallen aufgrund des Lohnunterschiedes und den niedrigeren Löhnen sowie der geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen tiefer aus und fehlen dem Staat. Zudem kann die Lohndifferenz das Armutsrisiko erhöhen und wirkt sich negativ auf die Renten im Alter aus (Die Armutsquote bei Frauen ab 65 Jahren ist tendenziell höher als jene der Männer). Entsprechend sind Betroffene und ihre Familien auch öfter auf Leistungen der Sozialhilfe oder auf Ergänzungsleistungen angewiesen, die mehrheitlich durch den Kanton beziehungsweise die Gemeinden finanziert werden. Lohngleichheit wirkt sich positiv auf den Finanzierungsanteil der Sozialsysteme und auf die Renten aus und reduziert die Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen.⁴

Um Lohndiskriminierung zu reduzieren, verpflichtet das vorgelegte Gesetz Arbeitgebende im Kanton Basel-Stadt zu einer regelmässigen betriebsinternen Lohnvergleichsanalyse. Die Analyse der tatsächlich ausbezahlten Löhne aller Arbeitnehmenden innerhalb eines Unternehmens soll aufzeigen, ob eine systematische Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt; d.h., ob die in einem bestimmten Unternehmen ausbezahlten Löhne für die weiblichen (oder männlichen) Beschäftigten bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit geringer ausfallen als diejenigen für die männlichen (oder weiblichen) Beschäftigten, ohne dass dieser Unterschied durch objektiv-nichtdiskriminierende Faktoren gerechtfertigt wäre.⁵

Die Einführung von Lohnvergleichsanalysen eignet sich als Massnahme zur Reduktion negativer sozialpolitischer Auswirkungen von Lohndiskriminierung, da Lohndiskriminierung meist unbewusst geschieht. Die meisten Arbeitgebenden sind überzeugt, gesetzeskonform zu handeln; trotzdem hält sich der unerklärte Lohnunterschied in der Schweiz beharrlich. Mit einer Lohnvergleichsanalyse kann die effektive Situation im Betrieb analysiert und ein allfälliger Handlungsbedarf abgeschätzt werden. Zudem werden Arbeitgebende für das Thema sensibilisiert und die Transparenz gefördert. Obwohl das Gesetz keine Sanktionen oder Verpflichtungen für Massnahmen enthält (was die Motion auch nicht verlangt), können Lohnvergleichsanalysen dazu beitragen, dass Arbeitgebende Massnahmen zur Beseitigung festgestellter Ungleichheiten ergreifen. So hat etwas

² Eine Lohndiskriminierung liegt dann vor, wenn Frauen und Männer im selben Unternehmen für gleichwertige Arbeit unterschiedlich entlohnt werden. (Art. 8 Abs. 3 Bundesverfassung, Art. 3 Abs. 2 Gleichstellungsgesetz)

³ S. Bundesamt für Statistik (2021): Bildungsstand der Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen 2020. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/bildung/bildungsstand.html> (Stand. 16.06.2021)

⁴ Vgl. dazu Bundesamt für Statistik (2020): Armut im Alter. Aktualisierung 2020. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut.assetdetail.14819392.html> (Stand 18.05.2021).

⁵ Es ist möglich, dass in einem Unternehmen eine Lohndiskriminierung vorliegt, obwohl die Analyse der Löhne keine systematische Ungleichbehandlung offenbart hat. Gegen individuelle Lohndiskriminierungen kann mit Lohnklagen nach dem GIG vorgegangen werden (Art. 5 GIG).

mehr als die Hälfte der Unternehmen (15 von 27), die im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung des Bundesamtes für Justiz im Vorfeld der GIG-Revision befragt wurden und die eine Lohnvergleichsanalyse durchgeführt haben, Lohnanpassungen vorgenommen.⁶

5.3 Unterschiede zwischen dem Lohnvergleichsanalytengesetz und den Bestimmungen im GIG

Das neue Lohnvergleichsanalytengesetz setzt das Anliegen für kantonale Massnahmen um, welche strenger sind, als die im GIG getroffenen Massnahmen. Unterschiede zum GIG bestehen in:

- dem sozialpolitischen Zweck gemäss § 1;
- dem Geltungsbereich für Arbeitgebende mit Sitz im Kanton Basel-Stadt gemäss § 2;
- der Analysepflicht ab 50 Arbeitnehmenden sowie der regelmässigen Wiederholung der Analyse (unabhängig vom Resultat) gemäss § 3;
- der Information, Veröffentlichung und Übermittlung der Ergebnisse bei bestehenden oder laufenden Lohnvergleichskontrollen zwecks Gleichbehandlung der Arbeitgebenden gemäss § 4;
- der Anerkennung von bereits bestehenden Lohnvergleichsanalysen inklusive Überprüfung, Information, Veröffentlichung und Übermittlung zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten gemäss § 5;
- der Überprüfung der Analyse bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden gemäss § 7; sowie
- der Übermittlung der Sachdaten gemäss § 13 Lohnvergleichsanalytengesetz.

Damit für Unternehmen möglichst wenig Mehraufwand entsteht, wurde das Lohnvergleichsanalytengesetz aber nach Möglichkeit analog zum GIG formuliert. Analog Bundesrecht ausgestaltet sind insbesondere folgende Regelungen:

- Für die Analyse soll eine wissenschaftliche und rechtskonforme Methode verwendet werden (§ 6);
- Die Lohnvergleichsanalyse muss anschliessend von einer unabhängigen Stelle – einem Revisionsunternehmen, einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung – überprüft werden (§ 7);
- Arbeitgebende haben ein Jahr Zeit, um die Mitarbeitenden – sowie je nach Rechtsform auch die Aktionärinnen und Aktionäre bzw. die Öffentlichkeit – schriftlich über die Ergebnisse der Analyse zu informieren (§ 10 ff.).
- Schliesslich wird auch die Geltungsdauer des Lohnvergleichsanalytengesetzes auf zwölf Jahre ab Inkrafttreten befristet (Schlussbestimmungen).

5.4 Geschlechterbegriff im Lohnvergleichsanalytengesetz und dem neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz

Der Entwurf zum neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz (KGLG, Ratschlag vom 25. Mai 2022) bezweckt die Verwirklichung der Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht und sexuelle Orientierung. Geschlecht umfasst gemäss KGLG die Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität, den Geschlechtsausdruck und das soziale Geschlecht. Das vorliegende Gesetz betreffend Lohnvergleichsanalysen bezieht sich hingegen auf die Lohngleichheit von Frauen und Männern (binäre Unterscheidung). Dies vor allem deshalb, da nicht davon auszugehen ist, dass die notwendigen Daten

⁶ S. Bundesamt für Justiz (Auftraggeberin) (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit. Schlussbericht. Zürich. S. 65, 67ff, 72, 83. URL: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/lohnvergleich/ber-infras-rfa-d.pdf/download.pdf/ber-infras-rfa-d.pdf> (Stand 20.05.2021). S. auch Bundesamt für Statistik (2021) Medienmitteilung. Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten.gnpdetail.2020-0232.html> (Stand 20.05.2021).

in Unternehmen vorhanden sind und bei Erhebung je nach Kategorie ein erhebliches Diskriminierungspotential besteht.

Es ist dem Regierungsrat bewusst, dass dadurch die Vielfalt und Komplexität der Geschlechtsidentitäten stark reduziert und in Kategorien gefasst wird, in denen sich zwar die meisten, aber eben nicht alle Menschen wiederfinden können. Auch im Entwurf zum neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz muss in den §§ 7 und 8 auf ein binäres Geschlechterverständnis abgestellt werden, soweit es um die Festlegung von konkreten Quoten geht. Der Regierungsrat wird die Entwicklungen in dieser Thematik weiterverfolgen.

6. Auswirkungen für Arbeitgebende im Kanton Basel-Stadt

6.1 Lohngleichheitsanalyse

6.1.1 Aufwand für die Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse

Unter der Bedingung, dass die Methode wissenschaftlich und rechtskonform ist (§ 6 Lohngleichheitsanalysengesetz), steht es den Arbeitgebenden analog GIG frei, mit welcher Methode beziehungsweise welchem Instrument sie die Lohngleichheitsanalyse durchführen.⁷ Der Bund stellt mit Logib ein kostenloses Selbsttest-Tool zur Verfügung, das für die Analyse verwendet werden kann. Der Aufwand für eine erstmalige Analyse mit Logib wurde 2015 bei einer Umfrage wie folgt geschätzt:

- ca. 2 Tage für mittelgrosse Unternehmen (50–249 MA);
- ca. 3-4 Tage für grosse Unternehmen (250–999 MA);
- ca. 8 Tage für sehr grosse Unternehmen (über 1'000 MA).

Bei Wiederholung der Logib-Analyse reduziert sich der Aufwand um die Hälfte.

Die genaue Höhe des Aufwands hängt von den Voraussetzungen im Betrieb ab, z.B. davon, ob eine ausformulierte Lohnpolitik besteht und in welchem Umfang Personaldaten erfasst werden. Die Daten, die für eine Logib-Analyse benötigt werden, sind praktisch identisch mit denjenigen Daten, die Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden dem Bundesamt für Statistik im Rahmen der Lohnstrukturerhebung zustellen.

Ein externer finanzieller Aufwand für die Analyse entsteht, wenn Arbeitgebende eine andere Methode beziehungsweise ein Instrument wählen, das nicht kostenlos zugänglich ist und/oder Dritte mit der Durchführung der Analyse beauftragen.

6.1.2 Nutzen der Lohngleichheitsanalyse für Arbeitgebende

Unternehmen können von Lohngleichheitsanalysen sowohl indirekt als auch direkt profitieren. Einerseits macht Lohngleichheit den (Wieder-)Einstieg und Verbleib im Erwerbsleben attraktiver, was zu einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen führen kann. Andererseits ermöglicht die Lohngleichheitsanalyse, die Situation im Unternehmen zu durchleuchten und den Handlungsbedarf abzuschätzen. Die Resultate können beispielsweise auch im Hinblick auf die Lohnpolitik oder ein Monitoring der Lohnentwicklung interessant sein. Zudem kann sich die Lohngleichheitsanalyse positiv auf die Wahrnehmung des Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt und bei den Beschäftigten auswirken.

6.2 Kosten für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen

Der Aufwand und die Kosten für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen sind von verschiedenen Faktoren wie beispielsweise der gewählten Analysemethode, der Dokumentation der

⁷ Für die Anzahl Unternehmen, die vom Gesetz betroffen sind, vergleiche Fussnote 10.

Analyse oder auch dem Stundenansatz abhängig. Bei den folgenden Angaben wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Analyse mit Logib⁸ erstellt, adäquat durchgeführt und dokumentiert wurde und der Zugang zu den für die Überprüfung nötigen Daten gewährt ist. Die Angaben beruhen auf ersten Erfahrungen oder Schätzungen von einzelnen Revisorinnen und Revisoren (hauptsächlich Stand Mai 2021) und beziehen sich nur auf die Überprüfung der Analyse inkl. Berichterstattung zuhanden der Geschäftsleitung. Untenstehende Tabelle gibt also nur einen ungefähren Anhaltspunkt für die Kosten, die bei der Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen anfallen.

| Unternehmensgrösse | Zeitlicher Aufwand | Kosten (in CHF) |
|--------------------|------------------------|-----------------|
| 50 Beschäftigte | k. A.; 0,5 – 1,4 Tage | 1'000 – 2'200 |
| 150 Beschäftigte | k. A.; 0,75 – 2,5 Tage | 1'500 – 4'000 |
| 300 Beschäftigte | k. A.; 1 – 4 Tage | 2'000 – 7'200 |
| 1'000 Beschäftigte | k. A.; 1 – 6 Tage | 2'000 – 9'600 |

6.3 Aufwand bzw. Kosten für die Überprüfung mit einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung

Der Aufwand für eine Überprüfung mit einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung ist abhängig vom vereinbarten Vorgehen. Dieses ist vom Gesetz nicht vorgegeben.

6.4 Aufwand bzw. Kosten für die Kommunikation und Übermittlung des Ergebnisses

Für die Information und Veröffentlichung der Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse gemäss §§ 10 - 12 und die Übermittlung gemäss § 13 ist mit einem sehr geringen administrativen Aufwand zu rechnen, da die Daten infolge der Analyse oder Kontrolle bereits vorliegen.

7. Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung

Die Ergebnisse werden im Anschluss an die öffentliche Vernehmlassung ergänzt.

8. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

8.1 § 1 Gegenstand und Zweck

§ 1 Gegenstand und Zweck

1 Dieses Gesetz regelt die Durchführung von Analysen betreffend die Lohngleichheit von Frauen und Männern.

2 Es bezweckt die Reduktion negativer sozialpolitischer Auswirkungen von Lohndiskriminierung durch regelmässige Lohngleichheitsanalysen.

§ 1 formuliert den Inhalt und den Zweck des kantonalen Gesetzes betreffend Lohngleichheitsanalysen. Ziel des Gesetzes ist es, die negativen sozialpolitischen Auswirkungen von Lohndiskriminierung zu reduzieren und die positiven Effekte, welche die Umsetzung der Lohngleichheit auf die Gesellschaft hat, zu fördern. Mit der Einführung von regelmässigen, betriebsinternen Lohngleichheitsanalysen können Arbeitgebende einen allfälligen Handlungsbedarf in der Organisation abschätzen und werden für das Thema sensibilisiert.

⁸ Die Verwendung von Logib ist im vorliegenden Gesetz nicht vorgeschrieben. Einzelne Revisorinnen bzw. Revisoren gehen für die Angabe der Kosten davon aus, dass die Lohngleichheitsanalyse mit Logib erstellt wurde.

Dieser sozialpolitische Zweck ist zu unterscheiden von der Zielsetzung des Gleichstellungsgesetzes des Bundes, welches den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Lohngleichheit durchsetzen soll und den Schutz von Arbeitnehmenden betrifft. Der sozialpolitische Zweck ist gleichzeitig auch Grundlage der Kompetenz des Kantons zum Erlass dieses Gesetzes (siehe Ziff. 5).

8.2 § 2 Geltungsbereich

§ 2 Geltungsbereich

1 Das Gesetz findet Anwendung auf privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende mit Sitz im Kanton.

Das Gesetz gilt für Arbeitgebende mit Sitz im Kanton Basel-Stadt. Es sind dabei (analog zur Regelung im GIG) sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Arbeitgebende erfasst.

8.3 § 3 Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse

§ 3 Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse

1 Arbeitgebende, die am Anfang eines Jahres 50 oder mehr Arbeitnehmende beschäftigen, führen für das betreffende Jahr eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durch.

2 Die Lohngleichheitsanalyse wird alle vier Jahre wiederholt. Fällt die Zahl der Arbeitnehmenden in diesem Zeitraum unter 50, so muss die Lohngleichheitsanalyse erst wieder durchgeführt werden, wenn die Zahl von 50 erreicht ist.

3 Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten bezüglich Durchführung und Wiederholung der Analyse. Er definiert insbesondere den Kreis der für Analysepflicht und Analyse massgeblichen Arbeitnehmenden.

Mit § 3 Abs. 1 werden Arbeitgebende mit 50 oder mehr Mitarbeitenden zur Durchführung von betriebsinternen Lohngleichheitsanalysen verpflichtet. Dies betrifft also auch Unternehmen mit mehr als 100 Arbeitnehmenden.⁹

Die Anzahl Mitarbeitende bestimmt sich nicht nach Vollzeitstellen, sondern nach der Anzahl angestellter Personen. Arbeitgebende mit weniger als 50 Mitarbeitenden werden von der in diesem Gesetz statuierten Analysepflicht nicht erfasst. Unabhängig davon sind aber auch sie verpflichtet, die Lohngleichheit von Frauen und Männern einzuhalten (Diskriminierungsverbot gemäss Art. 3 Abs. 2 GIG).

Aus § 3 Abs. 1 ergibt sich, dass die Analyse für das betreffende Jahr gemacht werden muss, der Referenzmonat der Lohn Daten also in diesem Zeitraum liegen muss. Es ist auf Verordnungsebene festzuhalten (Abs. 3), bis wann diese Analyse spätestens erstellt werden muss und worauf sich die Frist für die Wiederholung bezieht (Referenzmonat, Durchführung oder Kalenderjahr).

Gemäss § 3 Abs. 2 muss die Lohngleichheitsanalyse alle vier Jahre wiederholt werden. Die Einzelheiten bezüglich Durchführung und Wiederholung der Analyse sollen ebenfalls auf dem Verordnungswege geregelt werden (Abs. 3). Dabei wird insbesondere der Kreis der massgeblichen Mitarbeitenden genauer zu bestimmen sein. Die Praxis des Bundes bezüglich Lohngleichheitsanalysen gemäss GIG unterscheidet diesbezüglich zwischen der Bestimmung der Analysepflicht und der Analyse selbst: Bei der Bestimmung der Analysepflicht sind grundsätzlich alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Unternehmen beschäftigt sind, zu berücksichtigen (d.h. auch Mitarbeitende aus anderen Kantonen oder Mitarbeitende, welche im Ausland tätig sind). Bei der Durchführung der Analyse muss jedoch nur der Lohn von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berücksichtigt werden, welche in der Schweiz arbeiten. Der Lohn von ins Ausland entsandten Arbeitnehmenden ist wegen der Anpassung an die Verhältnisse am ausländischen Arbeitsort nicht in die Analyse einzubeziehen. Es ist vorgesehen, diese Praxis analog zu übernehmen.

⁹ Im Jahr 2018 gab es im Kanton Basel-Stadt 386 Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten. Dies sind 2.6% der Unternehmen im Kanton Basel-Stadt. In diesen Unternehmen sind schweizweit 189'722 Beschäftigte tätig (78% der Beschäftigten). Davon sind 94'264 Frauen und 95'458 Männer. (Bundesamt für Statistik (2020): Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) 2018. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte.gnpdetail.2020-0290.html> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte.gnpdetail.2020-0290.html> (Stand 20.05.2021).

Im Unterschied zu der bundesrechtlichen Bestimmung (Art. 13a GIG) sieht das vorliegende Gesetz keine Befreiung von der Analysepflicht vor, wenn die Analyse keinen Hinweis auf eine Lohndiskriminierung enthält.

8.4 § 4 Anerkennung bestehender Lohngleichheitskontrollen

§ 4 Anerkennung bestehender Lohngleichheitskontrollen

1 Die Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse gemäss § 3 gilt als erfüllt, wenn Arbeitgebende:

- a. sich in einer laufenden Kontrolle über die Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens befinden;
- b. sich in einer laufenden Kontrolle über die Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen der Gewährung von Staatsbeiträgen befinden oder
- c. bereits gemäss lit. a oder b kontrolliert wurden, sofern der Referenzmonat der Kontrolle nicht länger als vier Jahre zurückliegt.

2 Der Regierungsrat erlässt Vorschriften darüber, wie die Bestimmungen dieses Gesetzes zu Information, Veröffentlichung und Übermittlung für anerkannte Lohngleichheitskontrollen gemäss Abs. 1 anzuwenden sind.

Der Grundsatz «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» gilt auch im öffentlichen Beschaffungswesen und ist eine Voraussetzung für einen öffentlichen Auftrag.¹⁰ Der Bund sowie verschiedene Kantone und Gemeinden führen in ihrem Beschaffungswesen Kontrollen über die Einhaltung der Lohngleichheit durch. Zudem ist die Einhaltung der Lohngleichheit in verschiedenen Kantonen oder Gemeinden eine Voraussetzung für die Gewährung von Staatsbeiträgen bzw. Subventionen und kann ebenfalls mit Stichkontrollen geprüft werden.

Bei einer solchen (materiellen) Kontrolle wird die Einhaltung der Lohngleichheit von einer externen Fachperson analysiert, welche die Daten der oder des Arbeitgebenden plausibilisiert und auswertet. Damit liegt im Ergebnis ebenfalls eine wissenschaftliche und rechtskonforme Lohngleichheitsanalyse vor. In solchen Fällen sollen Arbeitgebende, die gemäss § 3 der Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse unterliegen, zur Erfüllung dieser Pflicht nicht in jedem Fall eine neue Lohngleichheitsanalyse durchführen müssen. Abs. 1 regelt, unter welchen Bedingungen keine neue Lohngleichheitsanalyse notwendig ist:

- Abs. 1 lit. a und b: Arbeitgebende unterliegen einer laufenden Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit im Beschaffungs- oder Staatsbeitragswesen.
- Abs. 1 lit. c: Die Kontrolle über die Einhaltung der Lohngleichheit im Beschaffungs- oder Staatsbeitragswesen ist bereits abgeschlossen (Daten analysiert und Ergebnis festgehalten), aber noch aktuell (Referenzmonat der Kontrolle nicht älter als vier Jahre).

Die Formulierung von § 4 Abs. 1 orientiert sich an der bundesrechtlichen Ausnahmebestimmung gemäss Art. 13b GIG. Sie wurde jedoch an die kantonale Terminologie angepasst (Staatsbeiträge statt Subventionen). Anstelle des Terminus «einer Kontrolle unterliegen», wie es im GIG heisst, wird im Gesetzesentwurf die Formulierung «sich in einer laufenden Kontrolle befinden» verwendet. Damit wird deutlich, dass mit einer Kontrolle weder eine Selbstdeklaration im Beschaffungs- oder Vergabeverfahren noch die theoretische Möglichkeit einer Kontrolle aufgrund einer Offerteingabe oder eines Zuschlags im öffentlichen Beschaffungswesen bzw. der Antrag oder die Vergabe eines Staatsbeitrages gemeint ist, sondern eine explizit angeordnete, materielle Kontrolle der Lohndaten im Betrieb. Die Anerkennung gilt dann, wenn eine Kontrolle in dem Zeitraum, in dem eine Analyse erstellt werden müsste, in Umsetzung ist bzw. eine Kontrolle durchgeführt und abgeschlossen wurde und der Referenzmonat nicht länger als vier Jahre zurückliegt.

¹⁰ Siehe § 5 Gesetz über öffentliche Beschaffungen des Kantons Basel-Stadt, Art. 12 revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) sowie Art. 12 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen.

Eine anerkannte materielle Kontrolle geht im Wesentlichen über eine formelle Überprüfung hinaus, wie sie von den Revisionsunternehmen gemäss § 8 Abs. 2 Lohngleichheitsanalysetgesetz vorge-
nommen wird. Eine zusätzliche formelle Überprüfung ist in diesen Fällen daher nicht notwendig.

Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungsrecht und im Staatsbeitragswesen beinhalten aber nicht
automatisch die Information, Veröffentlichung und Übermittlung der Ergebnisse, wie dies in §§ 10
- 13 Lohngleichheitsanalysetgesetz vorgesehen ist. Der Regierungsrat erhält in Abs. 2 daher die
Befugnis zu regeln, wie die Bestimmungen in diesem Gesetz betreffend Information, Veröffentli-
chung und Übermittlung bei anerkannten Lohngleichheitskontrollen gemäss Abs. 1 umgesetzt wer-
den müssen.

8.5 § 5 Anerkennung bestehender Lohngleichheitsanalysen

§ 5 Anerkennung bestehender Lohngleichheitsanalysen

¹ Die Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse gemäss § 3 gilt als erfüllt, wenn Arbeit-
gebende bereits eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben, welche die An-
forderungen dieses Gesetzes erfüllt, sofern der Referenzmonat der Analyse nicht länger als vier
Jahre zurückliegt.

² Der Regierungsrat erlässt Vorschriften darüber, wie die Bestimmungen dieses Gesetzes zu Über-
prüfung, Information, Veröffentlichung und Übermittlung für anerkannte Lohngleichheitsanalysen
gemäss Abs. 1 anzuwenden sind.

§ 5 regelt die Anerkennung von bereits bestehenden Lohngleichheitsanalysen, welche die Anfor-
derungen dieses Gesetzes erfüllen und noch aktuell sind (Referenzmonat der Analyse ist nicht älter
als vier Jahre). Damit wird gewährleistet, dass Arbeitgebende, welche beispielsweise aufgrund der
Bestimmungen im GIG, aus eigenem Interesse oder im Rahmen einer Nachweispflicht im öffentli-
chen Beschaffungswesen bereits eine Lohngleichheitsanalyse erstellt haben, die den Anforderun-
gen des Gesetzes entspricht, diese auch zur Erfüllung der kantonalen Vorgaben verwenden kön-
nen.

Eine anerkannte Lohngleichheitsanalyse gemäss § 5 Abs. 1 ist nicht notwendigerweise mit einer –
mit dem Gesetz gleichwertigen – Überprüfung gemäss §§ 7 - 9 oder einer Information, Veröffentli-
chung und Übermittlung gemäss §§ 10 - 13 verbunden. Der Regierungsrat erhält in Abs. 2 daher
die Befugnis zu regeln, wie diese Vorschriften zu Information, Veröffentlichung und Übermittlung
sowie – im Unterschied zu § 4 Abs. 2 – zusätzlich der Überprüfung durch eine unabhängige Stelle
– auch für anerkannte Lohngleichheitsanalysen umgesetzt werden müssen. Damit wird die Gleich-
behandlung der Arbeitgebenden, auf welche § 5 Abs. 1 anwendbar ist, und derjenigen, die eine
reguläre Analyse gemäss Lohngleichheitsanalysetgesetz durchführen, gewährleistet.

8.6 § 6 Methode der Lohngleichheitsanalyse

§ 6 Methode der Lohngleichheitsanalyse

¹ Die Lohngleichheitsanalyse ist nach einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode
durchzuführen.

Die Lohngleichheitsanalyse muss – analog zu den bundesrechtlichen Bestimmungen – mit einer
wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode durchgeführt werden.

Der Bund stellt Arbeitgebenden das kostenlose Standard-Analyse-Tool Logib zur Verfügung, mit
dem Arbeitgebende die Lohngleichheitsanalyse selbständig erstellen können.

8.7 § 7 Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse

§ 7 Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse

¹ Die Arbeitgebenden lassen ihre Lohngleichheitsanalyse von einer unabhängigen Stelle überprü-
fen. Dafür können sie wählen zwischen:

- a) *einem Revisionsunternehmen mit einer Zulassung nach dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005;*
- b) *einer Organisation nach Art. 7 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) vom 24. März 1995 oder*
- c) *einer Arbeitnehmendenvertretung gemäss dem Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz) vom 17. Dezember 1993.*

² *Der Regierungsrat legt die Kriterien für die Auswahl der Revisionsunternehmen fest und regelt das Vorgehen für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen.*

Die in § 7 festgelegten Optionen für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse durch eine unabhängige Stelle stimmen mit den Überprüfungsmöglichkeiten gemäss Art. 13d GIG überein. Arbeitgebende wählen für die Überprüfung zwischen einem Revisionsunternehmen, einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung gemäss Mitwirkungsgesetz.¹¹

§ 7 Abs. 1 lit. a definiert die Möglichkeit der Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen, welches eine Zulassung nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 besitzt. Finanzkontrollen der öffentlichen Hand sind ebenfalls als Revisionsunternehmen zugelassen, wenn sie die Bestimmungen gemäss Art. 6 Abs. 1 Revisionsaufsichtsgesetz erfüllen.

§ 7 Abs. 1 lit. b bietet eine alternative Möglichkeit für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse. Organisationen nach Art. 7 GIG sind Organisationen, die nach ihren Statuten die Gleichstellung von Frau und Mann fördern oder die Interessen der Arbeitnehmenden wahren und seit mindestens zwei Jahren bestehen. Darunter fallen Frauen- und Männerorganisationen sowie Gewerkschaften. Ad-hoc-Gremien sind ausgeschlossen.

§ 7 Abs. 1 lit. c: Arbeitgebende können für die Überprüfung auch mit einer Arbeitnehmendenvertretung gemäss Mitwirkungsgesetz zusammenarbeiten.

Weitere Ausführungsbestimmungen zur Auswahl der Revisionsunternehmen und dem Vorgehen für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen werden vom Regierungsrat auf Verordnungsebene geregelt (Abs. 4). Vorgesehen ist, das Verfahren analog zum GIG sowie der zugehörigen Verordnung zu gestalten.

8.8 § 8 Überprüfung durch ein zugelassenes Revisionsunternehmen

§ 8 Überprüfung durch ein zugelassenes Revisionsunternehmen

1 Die Arbeitgebenden übergeben dem Revisionsunternehmen alle Unterlagen und erteilen ihm die Auskünfte, die es für die Erfüllung der Überprüfung benötigt.

2 Das Revisionsunternehmen überprüft, ob die Lohngleichheitsanalyse formell korrekt durchgeführt wurde.

3 Es verfasst innerhalb eines Jahres nach Durchführung der Lohngleichheitsanalyse zuhanden der Leitung der überprüften Arbeitgebenden einen Bericht über die Durchführung der Analyse.

Die Bestimmungen bezüglich der Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen wurden von Art. 13e GIG übernommen. Dies mit dem Ziel, dass Arbeitgebende, welche eine Überprüfung gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen vorgenommen haben, diese zur Erfüllung der kantonalen Regelung nicht neu erstellen müssen. § 8 verankert die Pflicht zur Zustellung der nötigen Unterlagen und Informationen ans Revisionsunternehmen, das Ziel der Überprüfung (Analyse wurde formell korrekt erstellt) und die Frist für den Kontrollbericht zuhanden der Geschäftsleitung.

¹¹ Das Ergebnis der Überprüfung hat – analog zum Resultat der Analyse – keinen Einfluss auf die Wiederholung gemäss § 3 Lohngleichheitsanalysetgesetz.

8.9 § 9 Überprüfung durch eine Organisation oder eine Arbeitnehmendenvertretung

§ 9 Überprüfung durch eine Organisation oder eine Arbeitnehmendenvertretung

1 Die Arbeitgebenden schliessen mit der Organisation gemäss § 7 Abs. 1 lit. b oder der Arbeitnehmendenvertretung gemäss § 7 Abs. 1 lit. c eine Vereinbarung über das Vorgehen bei der Überprüfung und der Berichterstattung zuhanden der Leitung der überprüften Arbeitgebenden ab.

Die Bestimmungen bezüglich der Überprüfung durch eine Organisation nach Art. 7 GIG oder eine Arbeitnehmendenvertretung wurden von Art. 13f GIG übernommen. Wenn die Überprüfung mit einer Organisation nach Art. 7 GIG oder einer Arbeitnehmendenvertretung gemacht wird, wird das Vorgehen von den Arbeitgebenden und der Organisation beziehungsweise der Arbeitnehmendenvertretung gemeinsam festgelegt und in einer Vereinbarung festgehalten. Es besteht bspw. die Möglichkeit, dass eine Gewerkschaft oder eine Arbeitnehmendenvertretung die Überprüfung selbst durchführt oder dass vereinbart wird, eine externe Fachperson wie eine Lohngleichheitsexpertin oder einen Lohngleichheitsexperten beizuziehen. Weitere Modalitäten wie die Frist für die Überprüfung können ebenfalls in der Vereinbarung festgehalten werden.

8.10 § 10 Information für die Arbeitnehmenden

§ 10 Information für die Arbeitnehmenden

1 Die Arbeitgebenden informieren die Arbeitnehmenden bis spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung schriftlich über die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse.

Die schriftliche Kommunikation an die Arbeitnehmenden erfolgt analog zu den Bestimmungen in Art. 13g GIG. Arbeitgebende haben nach Abschluss der Überprüfung ein Jahr Zeit, um ihre Arbeitnehmenden zu informieren.

8.11 § 11 Information für die Aktionärinnen und Aktionäre

§ 11 Information für die Aktionärinnen und Aktionäre

1 Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, informieren die Aktionärinnen und Aktionäre bis spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung schriftlich über die Ergebnisse von Lohngleichheitsanalysen und veröffentlichen diese.

Die Information für Aktionärinnen und Aktionäre orientiert sich an den Bestimmungen in Art. 13h GIG. Der Kanton verfügt nicht über die Kompetenz, Vorgaben für die Jahresrechnung zu definieren. § 11 legt deshalb fest, dass die Aktionärinnen und Aktionäre schriftlich über die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse informiert werden und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Dies hat – analog zu den §§ 10 und 12 – innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Überprüfung zu erfolgen. Börsenkotierte Gesellschaften haben die Möglichkeit, dies in oder gleichzeitig mit der Jahresrechnung oder deren Anhang umzusetzen. Sie können die Aktionärinnen und Aktionäre sowie die Öffentlichkeit aber auch auf anderem Wege schriftlich über die Ergebnisse ihrer Analyse informieren.

Ziel von § 11 ist, dass die Aktionärinnen und Aktionäre über die Ergebnisse von Lohngleichheitsanalysen der börsenkotierten Gesellschaft informiert werden. Von der Bestimmung in § 11 sind also nicht nur Gesellschaften erfasst, welche direkt als Arbeitgebende der Analysepflicht des § 3 unterliegen. Auch börsenkotierte Konzernmuttergesellschaften sollen, unabhängig davon, ob sie selbst der Analysepflicht gemäss § 3 unterliegen, die Ergebnisse der zum Konsolidierungskreis zählenden Tochtergesellschaften innerhalb eines Jahres nach Abschluss der Überprüfung kommunizieren, sofern diese der Analysepflicht gemäss § 3 dieses Gesetzes unterliegen (vgl. Art. 963 ff. OR). Aktionärinnen und Aktionäre einer börsenkotierten Gesellschaft können ein Interesse daran haben, zu wissen, ob Tochtergesellschaften die gesetzlichen Bestimmungen zur Lohngleichheit von Frauen und Männern einhalten.

8.12 § 12 Veröffentlichung der Ergebnisse im öffentlich-rechtlichen Sektor

§ 12 Veröffentlichung der Ergebnisse im öffentlich-rechtlichen Sektor

1 Die Arbeitgebenden im öffentlich-rechtlichen Sektor veröffentlichen die Ergebnisse der Lohnvergleichsanalyse und der Überprüfung bis spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung.

Öffentlich-rechtliche Arbeitgebende veröffentlichen zusätzlich zur Information ihrer Arbeitnehmenden, die Ergebnisse der Analyse und der Überprüfung. Dies ist analog zu den §§ 10 und 11 innerhalb eines Jahres umzusetzen. § 12 orientiert sich an Art. 13i GIG.

8.13 § 13 Übermittlung der Sachdaten an den Kanton

§ 13 Übermittlung der Sachdaten an den Kanton

1 Die Arbeitgebenden übermitteln die Sachdaten zur Lohnvergleichsanalyse gleichzeitig mit der Information für die Arbeitnehmenden gemäss § 10 dem zuständigen Departement.

2 Die erhobenen Sachdaten dienen der Analyse der Umsetzung des Gesetzes durch das zuständige Departement und können zu statistischen Zwecken verwendet werden.

3 Das zuständige Departement kann Arbeitgebende kontaktieren und Empfehlungen abgeben. Arbeitgebende, an die eine Empfehlung gerichtet wird, erklären gegenüber dem zuständigen Departement, ob und inwiefern die Empfehlung befolgt wird.

4 Der Regierungsrat legt inhaltliche und formale Anforderungen für die zu übermittelnden Daten fest.

Mit § 13 werden Arbeitgebende verpflichtet, die Sachdaten zur Lohnvergleichsanalyse oder Kontrolle dem Kanton Basel-Stadt zu übermitteln (Abs. 1).¹² Dies erfolgt gleichzeitig mit der Information der Arbeitnehmenden gemäss § 10. Eine statistische Nutzung der Daten durch den Kanton Basel-Stadt gemäss kantonalem Statistikgesetz ist zulässig (Abs. 2).

Gemäss Abs. 3 kann das zuständige Departement Arbeitgebende im Zusammenhang mit der Lohnvergleichsanalyse (oder Kontrolle) kontaktieren und Empfehlungen formulieren. Arbeitgebende die vom zuständigen Departement kontaktiert werden, nehmen Stellung, ob und wie Empfehlungen umgesetzt werden. Es ist vorgesehen, dass das Präsidialdepartement und konkret die GFM für diese Aufgabe zuständig sein wird. Die Empfehlungen können beispielsweise einen Hinweis auf die gesetzlichen Bestimmungen enthalten oder den Vorschlag, ausgehend von der Analyse Korrekturmassnahmen zu prüfen.

Die konkret zu übermittelnden Sachdaten sowie die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung werden vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg festgelegt (Abs. 4).

8.14 § 14 Ausführungsbestimmungen

§ 14 Ausführungsbestimmungen

1 Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Diese Bestimmung schafft die allgemeine Grundlage dafür, dass der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene erlassen kann.

9. Finanzielle Auswirkungen

9.1 Kosten für die Umsetzung in der kantonalen Verwaltung

Der Kanton Basel-Stadt führt bereits alle vier Jahre eine Lohnvergleichsanalyse durch und veröffentlicht das Ergebnis. Im 2021 hat der Regierungsrat entschieden, die Lohnvergleichsanalyse durch eine externe Revisionsfirma durchführen zu lassen. Ebenso führen die Gerichte bereits heute

¹² Dazu gehört auch der Kanton als Arbeitgeber.

Lohnvergleichsanalysen durch und lassen diese extern überprüfen. Die Änderungen werden deshalb keine finanziellen Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt haben.

9.2 Weiterer Aufwand und Kosten in der kantonalen Verwaltung

Infolge von § 13 Abs. 1 des Lohnvergleichsanalysengesetzes hat das zuständige Departement den Auftrag, die Ergebnisse der Arbeitgebenden im Kanton zu erheben und auszuwerten. Es wird von einem jährlichen Sachaufwand von 15'000 Franken ausgegangen.

Zusätzlich zu den Sachkosten für die Datenerhebung bindet das vorliegende Gesetz bei der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern von 2023 bis 2026 personelle Ressourcen im Umfang von 10 % (16'749 Franken) und ab 2027 im Umfang von 5 % (8'374 Franken). Nach dem Initialaufwand für die Umsetzung umfasst dies verschiedene begleitende Massnahmen wie das Monitoring der erhobenen Daten, die Bearbeitung von Anfragen, Kommunikationsmassnahmen und die Kontaktaufnahme mit Unternehmen (vgl. Ziff. 8.13). Die personellen Ressourcen und Sachmittel werden im Rahmen der Berichterstattung an den Regierungsrat zu den Projekten betreffend die Lohngleichheit 2022 und im Rahmen des Budgetprozesses für das Jahr 2023 beantragt.

10. Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

10.1 Prüfungen

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Erlass gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt vom 19. Oktober 2016 (Publikationsgesetz; SG 151.200) in rechtlicher sowie in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft.

10.2 Regulierungsfolgenabschätzung

Diese Gesetzesrevision stellt ein wichtiges Instrument dar, um gestützt auf die Bundes- und kantonale Verfassung Lohndiskriminierungen entgegenzuwirken. Das vorliegende Gesetz schreibt Lohnvergleichsanalysen branchenübergreifend für alle Arbeitgebenden mit Sitz im Kanton Basel-Stadt mit 50 oder mehr Arbeitnehmenden vor. Der zu erwartende administrative Aufwand und die Kosten sind in Ziff. 6 des vorliegenden Ratschlags festgehalten. Von einer Auswirkung des Lohnvergleichsanalysengesetzes auf Arbeitsplätze (Gefährdung oder Erhalt) im Kanton ist nicht auszugehen. Mit der Orientierung des Gesetzes an den bundesrechtlichen Bestimmungen soll gewährleistet werden, dass Arbeitgebende, welche bereits eine Lohnvergleichsanalyse erstellt haben, diese auch zur Erfüllung des vorliegenden kantonalen Gesetzes verwenden können.

11. Antrag

Gestützt auf die obengenannten Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat

1. den Entwurf zum Gesetz betreffend Lohnvergleichsanalysen (Lohnvergleichsanalysengesetz, LAG) zu genehmigen und
2. die Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohnvergleichsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» (19.5271) abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

Entwurf des Gesetzes betreffend Lohnleichheitsanalysen (Lohnleichheitsanalysengesetz, LAG)
– mit Genehmigungsvermerk Redaktion Gesetzessammlung (K+C-Stempel)