



Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil B:

Fragenkatalog zur Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Titel des Geschäfts: Ratschlag zum Gesetz betreffend Lohngleichheitsanalysen im Kanton Basel-Stadt (Lohngleichheitsanalysengesetz, LAG) sowie Bericht zur Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohngleichheitsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden»

P-Nr.: P195271 /P220834

Erlassform: Gesetz Verordnung

Federführendes Departement: PD BVD ED FD GD JSD WSU

Notwendigkeit staatlichen Handelns

1. Warum ist die staatliche Intervention gerechtfertigt? Welche Gründe sprechen für oder gegen staatliches Handeln?

- Nachvollzug von Bundesrecht: (Hier bitte genauere Angaben einfügen)
- Nachvollzug von kantonalem Verfassungsrecht: (Hier bitte genauere Angaben einfügen)
- Verordnung zu einem bereits verabschiedeten Gesetz: (Hier bitte genauere Angaben einfügen)
- Weitere Gründe:

Am 3. Juni 2020 hat der Grosse Rat dem Regierungsrat die Motion Nicole Amacher und Konsorten betreffend «Lohngleichheit: Lohngleichheitsanalysen für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden» überwiesen. Die Motion fordert, dass Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchführen müssen. Mit der Überweisung der Motion hat der Grosse Rat dem Regierungsrat einen verbindlichen Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage gegeben.

Der Grundsatz, dass Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben, ist seit 1981 in der Verfassung verankert. Die Lohngleichheit von Frauen und Männern ist aber bis heute nicht umgesetzt. In der Schweiz erhalten Frauen durchschnittlich 19% weniger Lohn als Männer. Die Ursachen dafür sind vielfältig. 54.6 % dieser Differenz können mit objektiven Faktoren wie berufliche Stellung, Dienstjahre oder Ausbildungsniveau erklärt werden. Die restlichen 45.4 % können nicht mit objektiven Faktoren erklärt werden und enthalten eine potenzielle Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts. (Quelle: Lohnstrukturerhebung LSE 2018, Bundesamt für Statistik BFS)

Das zur Umsetzung der Motion vorgelegte Gesetz 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.

- *Lohnungleichheit 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. Zudem verbessert eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen auch die finanzielle Absicherung von Familien.*
- *Die Lohndifferenz (erklärter und unerklärter Anteil) 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 der 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. Lohnungleichheit wirkt sich positiv auf den Finanzierungsanteil der Sozialsysteme und die Renten aus und reduziert die Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen.*

Die meisten Arbeitgebenden sind überzeugt, gesetzeskonform zu handeln. Trotzdem halten sich unerklärte Lohnunterschiede beharrlich. Denn: Lohndiskriminierung geschieht meist unbewusst. Mit einer Lohnvergleichsanalyse wie sie die Motion verlangt, kann die effektive Situation im Unternehmen analysiert und ein allfälliger Handlungsbedarf abgeschätzt werden. Zudem werden Arbeitgebende für das Thema sensibilisiert und die Transparenz gefördert. Das zeigt auch die Regulierungsfolgenabschätzung zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohnungleichheit, die Infrac 2015 im Auftrag des Bundesamtes für Justiz im Kontext der Revision des Gleichstellungsgesetzes durchgeführt hat (S. 72). Es ist zu erwarten, dass Arbeitgebende im Anschluss an eine Analyse Massnahmen zur Beseitigung festgestellter Ungleichheiten ergreifen (ebd. S. 65ff.). Dadurch können negative Auswirkungen der Lohndiskriminierung auf die Gesellschaft reduziert bzw. die positiven Effekte, welche die Umsetzung der Lohnungleichheit auf die Gesellschaft hat, gefördert werden.

2. Inwiefern können die Volkswirtschaft oder die Gesellschaft vom Vorhaben profitieren?

Die Förderung und Umsetzung der Lohnungleichheit kommt nicht nur Frauen und ihren Familien zugute, sondern nützt der gesamten Wirtschaft und Gesellschaft (s. Frage 1). Zudem können Unternehmen aus der Analyse auch direkten Nutzen generieren (vgl. auch Regulierungsfolgenabschätzung des Bundesamtes für Justiz 2015: S.72ff.). Anstatt auf Basis von Vermutungen zu handeln, kann mit einer Lohnvergleichsanalyse die Situation im Unternehmen analysiert und ein allfälliger Handlungsbedarf abgeschätzt werden. Eine Lohnvergleichsanalyse ermöglicht auch weitere Erkenntnisse und detaillierte Auswertungen, die für Arbeitgebende interessant sein können, bspw. für ein Monitoring der Lohnentwicklung. Zudem kann sich die Lohnvergleichsanalyse positiv auf die Wahrnehmung des Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt und bei den Beschäftigten auswirken.

Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

3. **Hauptsächlich Betroffene des Vorhabens:** Unternehmen Arbeitnehmende

Andere (bitte präzisieren): Die Förderung der Lohnungleichheit wirkt sich auch auf Familien sowie bspw. im Hinblick auf die Finanzierung von Sozialversicherungen auch auf die Gesellschaft als solche positiv aus (s. Frage 1).

4. **Löst das Vorhaben bei Unternehmen (Mehr-)Belastungen aus?** Ja Nein

Falls ja, welcher Art?

Einleitende Bemerkung zur Unterscheidung von Lohnvergleichsanalysen nach GIG und dem neuen, kantonalen Gesetz: Arbeitgebende mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden sind seit Juli 2020 bundesrechtlich verpflichtet, alle vier Jahre eine betriebsinterne Lohnvergleichsanalyse durchzuführen. Die Lohnvergleichsanalyse muss formell überprüft und die Ergebnisse müssen kommuniziert werden. Die Bestimmungen sind auf 12 Jahre befristet. Zeigt die Analyse, dass die Lohnungleichheit eingehalten ist, so muss die Analyse während

der verbleibenden Jahre, in denen das Gesetz gültig ist, nicht mehr wiederholt werden. Das kantonale Gesetz setzt die Anliegen der Motion Amacher und Konsorten um und führt dazu, dass Unternehmen mit Sitz im Kanton Basel-Stadt bereits ab 50 Mitarbeitenden alle vier Jahre – unabhängig vom Resultat – eine Lohnvergleichsanalyse durchführen und diese überprüfen lassen sowie kommunizieren müssen.

Finanziell: Die Lohnvergleichsanalyse muss von einer unabhängigen Stelle überprüft werden. Dafür können Arbeitgebende zwischen einem Revisionsunternehmen, einer Arbeitnehmendenvertretung gemäss Mitwirkungsgesetz oder einer Organisation nach Art. 7 Gleichstellungsgesetz wählen. Die Kosten für die Überprüfung müssen von den Arbeitgebenden getragen werden.

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

Der Aufwand und die Kosten für die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen sind von verschiedenen Faktoren wie beispielsweise der gewählten Analysemethode, der Dokumentation der Analyse oder auch dem Stundenansatz abhängig. Die Schätzungen von einzelnen Revisorinnen und Revisoren (dabei handelt es sich um Beispielswerte) umfassen eine Spannweite von CHF 1'000.- bis 2'200.- bei 50 Beschäftigten, CHF 1'500.- bis 4'000.- bei 150 Beschäftigten, CHF 2'000.- bis 7'200.- bei 300 Beschäftigten und CHF 2'000.- bis 9'600.- bei 1000 Beschäftigten (für weitere Informationen vgl. Ziffer 6.2 im Ratschlag).

Es ist davon auszugehen, dass sich die Kosten mit der Zeit reduzieren. Bereits mehrere hundert Revisorinnen und Revisoren haben den nötigen Ausbildungskurs besucht und sind unter der Voraussetzung, dass sie eine Zulassung nach dem Eidgenössischen Revisionsaufsichtsgesetz verfügen, befugt, Lohnvergleichsanalysen zu überprüfen. Dies führt zu einem gewissen Preisdruck. Insbesondere, da anzunehmen ist, dass die Nachfrage schweizweit aufgrund der Ausnahmebestimmung in Art. 13a Abs. 3 GIG sinken wird.

Es ist zudem möglich, dass ein finanzieller Aufwand durch Lohnanpassungen infolge einer Analyse entsteht. Dies sind jedoch, wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung des Bundesamtes für Justiz (2015, S. 80) aufzeigt, keine Regulierungs-, sondern Umverteilungskosten.

Administrativ: Unter der Bedingung, dass die Methode wissenschaftlich und rechtskonform ist, steht es den Arbeitgebenden offen, mit welcher Methode sie die Lohnvergleichsanalyse durchführen. Der Bund stellt mit Logib ein kostenloses Standard-Analyse-Tool zur Verfügung, das für die Analyse verwendet werden kann. Der Aufwand für eine erstmalige Analyse mit Logib wurde 2015 bei einer Umfrage bei 1305 Unternehmen wie folgt geschätzt:

- ca. 2 Tage für mittelgrosse Unternehmen (50-249 MA)
- ca. 3-4 Tage für grosse Unternehmen (250-999)
- ca. 8 Tage für sehr grosse Unternehmen (über 1000 MA).

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

Die Daten, die für eine Logibanalyse benötigt werden, sind praktisch identisch mit denjenigen Daten, die Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden dem Bundesamt für Statistik im Rahmen der Lohnstrukturerhebung zustellen. Damit bleibt der administrative Aufwand für Arbeitgebende überschaubar. Ein externer, finanzieller Aufwand für die Analyse entsteht nur dann, wenn Arbeitgebende eine andere Methode wählen, die nicht kostenlos zugänglich ist und/oder Dritte mit der Durchführung der Analyse beauftragen. Bei eigenständiger Durchführung der Analyse entsteht ein Aufwand in Form von Lohnkosten für die intern geleisteten Arbeitsstunden

Arbeitgebende müssen ihre Arbeitnehmenden (bzw. börsenkotierte Gesellschaften zusätzlich ihre Aktionärinnen und Aktionäre und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende die Öffentlichkeit) über das Ergebnis der Analyse informieren und dieses dem Kanton übermitteln. Da die Daten infolge der Analyse bereits vorliegen, kann dafür mit einem geringen administrativen Aufwand gerechnet werden. Für die Kommunikation und Übermittlung der Daten ist also nicht bzw. nur von einem sehr geringen finanziellen Aufwand auszugehen.

Weitere: (Hier bitte genauere Angaben einfügen)

5. Können baselstädtische Unternehmen durch das Vorhaben Vor- oder Nachteile gegenüber Konkurrenten an anderen Standorten entstehen? Hat das Vorhaben z.B. negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie Forschung und Entwicklung?

- Vorteile: Ja Nein
Nachteile: Ja Nein

Worin bestehen die Vor- resp. Nachteile?

Unternehmen können von der Förderung der Lohngleichheit durch Lohngleichheitsanalysen direkt und indirekt profitieren. Einerseits macht Lohngleichheit den (Wieder-)Einstieg und Verbleib im Erwerbsleben attraktiver, wodurch die Erwerbsbeteiligung steigen kann. Andererseits ermöglicht die Lohngleichheitsanalyse die Situation im Unternehmen zu analysieren und den Handlungsbedarf abzuschätzen. Zudem kann sich die Lohngleichheitsanalyse positiv auf die Wahrnehmung des Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt und bei den Beschäftigten auswirken. (s. Frage 2)

Für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse sowie die Kommunikation und Übermittlung des Ergebnisses entsteht bei den Unternehmen ein administrativer Aufwand (Lohnkosten für die intern geleisteten Arbeitsstunden). Falls Dritte mit der Durchführung der Analyse beauftragt werden, fallen entsprechende externe Kosten an. Zudem entsteht für die Überprüfung durch eine unabhängige Stelle ein finanzieller Aufwand, der von den Unternehmen getragen werden muss. Für die Kommunikation und Übermittlung der Daten ist nicht bzw. nur von einem sehr geringen finanziellen Aufwand auszugehen. (s. Frage 4)

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Pflicht für Lohngleichheitsanalysen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit oder die Forschung und Entwicklung von baselstädtischen Unternehmen hat.

6. Reichweite der Betroffenheit: (Mehrfachnennung möglich)

- Alle Unternehmen
- Überwiegend grosse Unternehmen
- Überwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU)
- Branchenübergreifend
- Nur eine Branche

Nähere Ausführungen zur Reichweite der Betroffenheit: *Von den Lohngleichheitsanalysen sind branchenübergreifend alle Unternehmen mit Sitz im Kanton Basel-Stadt und 50 oder mehr Arbeitnehmenden betroffen.*

7. Können durch das Vorhaben Arbeitsplätze gefährdet werden? Ja Nein

Falls ja, in welchem Ausmass?

Die Regulierungsfolgenabschätzung zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit (Bundesamt für Justiz 2015: S. 81) hält Folgendes fest: «Abgesehen von den Umsetzungskosten, sind auf der Ebene der Unternehmen und Beschäftigten wie auch für die Gesamtwirtschaft, kaum unerwünschten Nebenwirkungen zu erwarten. Lohngleichheitsanalysen wirken sich in der Erfahrung der Unternehmen positiv aus, indem sie zur Versachlichung der Diskussion über Löhne beitragen, ein positives Signal gegenüber den Mitarbeitenden setzen und die Unternehmensleitung für Gleichstellungsanliegen sensibilisieren. Befürchtungen, dass Unternehmen weniger Frauen einstellen, Arbeitsplätze ins Ausland oder Teile des Unternehmens in Tochtergesellschaften auslagern könnten, wurden von den befragten Unternehmen sowie Expertinnen und Experten kaum geäussert. Unternehmen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, können potenziell auch negativ Folgen der geplanten Massnahmen zu spüren bekommen, in dem sie z.B. vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen werden. Wie viele Unternehmen negativ betroffen sein könnten, konnte jedoch im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden. Auch für die Gesamtwirtschaft sind auf der Grundlage von ausländischen Studien positive Wirkungen zu erwarten, indem der Abbau der Lohndiskriminierung zu einer höheren Produktivität und geringeren Wettbewerbsverzerrungen beiträgt. Nicht zuletzt könnten die geplanten Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und damit zur Bekämpfung des Fachkräftemangels beitragen, wobei die empirische Evidenz zu dieser Frage nicht eindeutig ist.»

8. Kann das Vorhaben zum Erhalt oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Kanton Basel-Stadt beitragen?

- Erhalt: Ja Nein
Schaffung: Ja Nein

Anmerkung: *Die Förderung Lohngleichheit kann die Produktivität steigern, Wettbewerbsverzerrungen verhindern und die Partizipation der Frauen am Arbeitsmarkt erhöhen (keine eindeutige empirische Evidenz, s. Frage 7).*

III. Zweckmässigkeit und Effizienz im Vollzug

- 9. Inwiefern wird das Vorhaben benutzerfreundlich umgesetzt?** (Leichte Verständlichkeit, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Koordination mit anderen Verfahren, E-Government, frühzeitige Information der Betroffenen, ausreichende Vorlaufzeit bis zur Umsetzung etc.)

Bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage wurden darauf fokussiert, Doppelspurigkeiten mit den bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend Lohnvergleichsanalysen zu vermeiden, damit kein Mehraufwand entsteht.

Logib, das Standard-Analyse-Tool des Bundes, das für die Analyse verwendet werden kann, ist kostenlos, anonym und kann von Unternehmen selbständig angewendet werden. Wenn die Lohnvergleichsanalyse mit Logib erstellt wird, kann diese zugleich als Nachweis im Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung verwendet werden.

IV. Alternative Regelungen

- 10. Gäbe es für die Durchsetzung des Vorhabens alternativen Regelungen?** (anstatt eines Gesetzes oder einer Verordnung)

(Diese Frage entfällt bei Nachvollzug von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht)

Ja Nein

Welche Optionen wurden geprüft? Weshalb haben diese keine Anwendung gefunden?

Die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist, sofern eine Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt, obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat. Zudem fasst ein separater Abschnitt im Bericht bzw. Ratschlag („Regulierungsfolgenabschätzung“) das Ergebnis der RFA kurz zusammen.

Empfehlung.

Um Auswirkungen eines Erlasses auf die baselstädtische Wirtschaft besser beurteilen zu können, empfiehlt der Regierungsrat – wo sinnvoll – die Konsultation externer Sachverständiger. Zudem kann im Zusammenhang mit der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen das Amt für Wirtschaft und Arbeit konsultiert werden.