

Bern, 9. Dezember 2022

---

# **Strategie zur Stärkung der Charta der Lohngleichheit**

Grundlagendokument zum Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulates [20.4263](#) WBK-N vom 15. Oktober 2020

---

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                     |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>                                        | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Ausgangslage .....</b>                                           | <b>4</b>  |
| 2.1      | Auftrag .....                                                       | 4         |
| 2.2      | Stellungnahme des Bundesrates .....                                 | 4         |
| 2.3      | Gleichstellungsstrategie 2030 .....                                 | 4         |
| <b>3</b> | <b>Die Charta der Lohngleichheit - Rückblick.....</b>               | <b>5</b>  |
| 3.1      | Struktur des Dokuments .....                                        | 5         |
| 3.2      | Beschrieb der Grundgesamtheit .....                                 | 6         |
| 3.3      | Die Charta in Zahlen 2016-2022 .....                                | 6         |
| 3.4      | Wesentliche Entwicklungen mit Bezug zur Charta .....                | 12        |
| 3.5      | Massnahmen auf Bundesebene .....                                    | 14        |
| 3.6      | Massnahmen bei Kantonen, Gemeinden und staatsnahen Betrieben .....  | 17        |
| 3.7      | Zwischenbilanz 2016-2022 .....                                      | 19        |
| <b>4</b> | <b>Die Charta der Lohngleichheit - Strategie zur Stärkung .....</b> | <b>21</b> |
| 4.1      | Weiterführung bestehender Massnahmen .....                          | 21        |
| 4.2      | Zusätzliche Massnahmen zur Stärkung der Charta ab 2023 .....        | 25        |
| 4.3      | Ausblick .....                                                      | 32        |
| <b>5</b> | <b>Empfehlung .....</b>                                             | <b>33</b> |
| <b>6</b> | <b>Ressourcen .....</b>                                             | <b>35</b> |
| <b>7</b> | <b>Satistischer Anhang .....</b>                                    | <b>35</b> |
|          | Bibliographie.....                                                  | 38        |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Landkarte der Charta-Beitritte öffentlicher Sektor.....                              | 8  |
| Abbildung 2: Entwicklung des Anteils Unterzeichnender im öffentlichen Sektor im Zeitverlauf ..... | 9  |
| Abbildung 3: Typologie rechtlich selbständiger Betriebe .....                                     | 10 |

## Tabellenverzeichnis

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: Grundgesamtheit öffentlicher Sektor.....                                             | 7  |
| Tabelle 2: Grundgesamtheit staatsnahe Betriebe.....                                             | 11 |
| Tabelle 3: Entwicklung der Lohnunterschiede im öffentlichen und privaten Sektor 2012-2018 ..... | 12 |
| Tabelle 4: Bereits bestehende Massnahmen .....                                                  | 24 |
| Tabelle 5: Massnahmen zur Stärkung der Charta .....                                             | 31 |

# 1 Zusammenfassung

Das Postulat 20.4263 WBK-N «Strategie zur Stärkung der Charta der Lohngleichheit» fordert den Bundesrat auf, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie mehr Kantone, Gemeinden und bundesnahe Unternehmen zur Teilnahme an der Charta ermutigt werden können, ergriffene Massnahmen zur Durchsetzung der Charta zu dokumentieren, und die Umsetzung der Charta im Rahmen eines jährlichen Monitorings zu evaluieren.

2016 wurde die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor lanciert. Seither wurde die Charta nebst dem Bund von zwei Dritteln der Kantone, in welchen rund 90% der Wohnbevölkerung leben, sowie von nahezu zwei Dritteln der grössten Schweizer Städte unterzeichnet. Seit 2019 die Charta der Lohngleichheit für staatsnahe Betriebe und Unternehmen mit öffentlichem Auftrag lanciert wurde, haben wiederum rund zwei Drittel der Unternehmen und Anstalten des Bundes sowie nahezu 80 weitere staatsnahe Unternehmen verschiedenster Grössenklassen und Branchen die Charta unterzeichnet. Dennoch gibt es betreffend Beitritte und Umsetzung noch Raum für Verbesserungen. So haben gemessen an der Anzahl Gemeinden erst rund sechs Prozent die Charta unterzeichnet, und auch im Bereich der staatsnahen Betriebe kann noch eine sehr grosse Anzahl Betriebe erreicht werden. Auch bei der Umsetzung konkreter Massnahmen seitens der Unterzeichnenden bieten sich noch viele weitere Möglichkeiten. Das Potenzial dieser Initiative zugunsten der Lohngleichheit und der politisch geforderten Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors soll so gut wie möglich ausgeschöpft werden.

Im vorliegenden Grundlagendokument werden zunächst rückblickend die Entwicklung der Charta und ergriffene Massnahmen resümiert, um auf dieser Grundlage eine Zwischenbilanz 2016-2022 zu ziehen. Hierbei wird deutlich, dass die Bundesverwaltung bereits viel unternommen und beachtliche Ressourcen mobilisiert hat, um die Charta zu stärken. Zugleich zeigt sich aber auch, dass sich für eine breite Wirkung ein nochmals verstärktes Engagement der Unterzeichnenden als unverzichtbar erweist. Auf Basis der Zwischenbilanz wird die Strategie zur Stärkung der Charta näher ausgeführt, wobei der Fokus auf die Umsetzung konkreter Massnahmen gelegt wird. Bei der Vorstellung der bereits verwirklichten Massnahmen wird deutlich, dass gerade in jüngster Zeit seit Inkrafttreten des revidierten Gleichstellungsgesetzes (GIG: SR 151.1) im Juli 2020 bereits mehrere grössere Massnahmen ergriffen wurden. Anschliessend werden zusätzliche Massnahmen vorgestellt, welche in Zusammenarbeit mit einer bundesinternen Arbeitsgruppe definiert wurden und analog der Gleichstellungsstrategie 2030 diverse Bundesämter und Departemente mit einbeziehen. Die identifizierten Massnahmen sind vielfältig und umfassen nebst einer Neuausrichtung des Monitorings der Charta und Optimierungen bestehender Prozesse bei Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes sowie im Bereich der statistischen Daten auch eine Ausweitung der Lohngleichheitsanalysen, die Nutzung der Methodik der analytischen Arbeitsbewertung und weitere Optimierungen von Prozessen, Anpassungen sowie Zielvorgaben innerhalb der Bundesverwaltung, die Prüfung einer Anpassung der Toleranzschwelle im Standard-Analyse-Tool des Bundes Logib, die Schaffung eines Charta-Vorstands mit Vertreterinnen und Vertretern aller Staatsebenen sowie die Prüfung der Finanzierung einer bestimmten Anzahl von Kontrollen für kleine Gemeinden durch die Bundesverwaltung.

Das vorliegende Grundlagendokument endet mit einem Ausblick auf laufende oder geplante Arbeiten, welche mitunter Anpassungen der rechtlichen Grundlagen nach sich ziehen könnten. Dies bezieht sich insbesondere auf die Evaluation des revidierten Gleichstellungsgesetzes und die Prüfung der Einführung von Kontrollmechanismen in Bezug auf die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Subventionswesen des Bundes. Zudem wird der Blick auf aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union ausgeweitet.

Basierend auf den identifizierten, möglichen zusätzlichen Massnahmen zur Stärkung der Charta wird schliesslich eine Liste mit Prüfaufträgen und zu treffenden Entscheidungen zuhanden des Bundesrats erstellt.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Auftrag

Am 15. Oktober 2020 wurde das Po. WBK-N 20.4263 «Strategie zur Stärkung der Charta der Lohngleichheit» eingereicht. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, einen Bericht über die Strategie zur Stärkung der Charta der Lohngleichheit zu erstellen. In diesem Bericht sollen

- a. Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie mehr Kantone, Gemeinden und bundesnahe Unternehmen zur Teilnahme an der Charta ermutigt werden können,
- b. Ergriffene Massnahmen zur Durchsetzung der Charta dokumentiert werden. Zudem soll
- c. die Umsetzung der Charta im Rahmen eines jährlichen Monitorings evaluiert werden.

Der Bundesrat hat das Postulat am 25. November 2020 zur Annahme empfohlen. Am 17. Dezember 2020 wurde das Postulat vom Nationalrat mit 120 gegen 62 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

### 2.2 Stellungnahme des Bundesrates

In seiner Stellungnahme vom 25. November 2020 hat sich der Bundesrat für die Annahme des Postulats ausgesprochen. Er erklärte sich dazu bereit zu prüfen, mit welcher Strategie die Umsetzung der Charta der Lohngleichheit im Rahmen der bestehenden finanziellen Ressourcen weiter gestärkt werden kann. Er verwies hierbei auf die Möglichkeit, den Bericht im Rahmen der Arbeiten der Bundesverwaltung zur Umsetzung der Gleichstellungsstrategie 2030 zu erstellen. Unter Bezugnahme auf die Antwort des Bundesrats auf die Anfrage Reynard 20.1052 «Charta der Lohngleichheit. Wie weiter?» wurde unterstrichen, dass dieses Vorgehen auf der bisherigen Linie des Bundesrats liege. Das Eidgenössische Departement des Innern EDI wurde vom Bundesrat mit der Erstellung des Berichts beauftragt. Die Federführung liegt beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG.

### 2.3 Gleichstellungsstrategie 2030

Die am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedete Gleichstellungsstrategie 2030 ist die erste nationale Strategie des Bundes mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter gezielt zu fördern. Sie umfasst vier Handlungsfelder<sup>1</sup>. Im Handlungsfeld 1 betreffend das «berufliche und öffentliche Leben» ist als Ziel 1 die «Beseitigung der Lohndiskriminierung im öffentlichen und privaten Sektor»<sup>2</sup> definiert. Der Beitrag des Bundes zur Erreichung dieses Ziels wird konkretisiert mit der Definition von fünf Massnahmen: (1) Entwicklung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Instrumente zur Lohngleichheitsanalyse (Logib), (2) Lohngleichheitskontrollen bei kleinen und mittleren Anbieterinnen im öffentlichen Beschaffungswesen, (3) Prüfung einer Pflicht zum Nachweis der Lohngleichheit für subventionierte Einheiten, (4) Stärkung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor und (5) Gewährleistung der Lohngleichheit im Bereich Kulturschaffen. Die Massnahme betreffend die «Stärkung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor»<sup>3</sup> sieht vor, dass der Bundesrat in einem Bericht Möglichkeiten aufzeigt, wie mehr Kantone, Gemeinden und staatsnahe Betriebe zur Teilnahme an der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor ermutigt werden können. Zudem sollen die bereits ergriffenen Massnahmen dargestellt werden. Auf diese Weise soll die Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors in der Förderung der beruflichen Gleichstellung und der Bekämpfung jeder Form

<sup>1</sup> Die vier Handlungsfelder sind: (1) Berufliches und öffentliches Leben, (2) Vereinbarkeit und Familie, (3) Geschlechtsspezifische Gewalt, (4) Diskriminierung. Vgl. <https://www.gleichstellung2030.ch/de/>

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.gleichstellung2030.ch/de/strategie/handlungsfelder/berufliches-und-offentliches-leben>

<sup>3</sup> Vgl. <https://www.gleichstellung2030.ch/de/1.1.1.4>

der Diskriminierung weiter gestärkt werden. Die Umsetzung des Postulats WBK-N 20.4263 entspricht damit zugleich auch einer prioritären Massnahme der Gleichstellungsstrategie 2030.

### 3 Die Charta der Lohngleichheit - Rückblick

Die öffentliche Hand hat in der Förderung der Lohngleichheit eine Vorbildfunktion. Die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor wurde 2016 lanciert. Unterzeichnende sind aufgefordert, sich für die folgenden Themen besonders einzusetzen:

- (1) die Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG, SR 151.1),
- (2) die Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann in der Verwaltung,
- (3) die Förderung der Überprüfung der Lohngleichheit in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften,
- (4) die Einführung von Kontrollmechanismen im Beschaffungs- und/oder Subventionswesen sowie
- (5) die Information über die Ergebnisse des Engagements.

Mit der Unterzeichnung der Charta bekräftigen öffentliche Verwaltungen auf allen Staatsebenen bzw. seit 2019 auch staatsnahe Betriebe, Lohngleichheit in ihrem Einflussbereich umzusetzen. Dieses gemeinsame Engagement soll ein Signal an öffentliche wie private Arbeitgebende aussenden.

Neben der Gleichstellungsstrategie 2030 wurde die Erreichung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann in der Legislaturplanung 2019-2023 in Ziel 8 «Die Schweiz fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern»<sup>4</sup> verankert. Die Entwicklung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern werden dabei regelmässig anhand des Legislaturindikators «Lohnunterschied nach Geschlecht» gemessen.

Die Charta stellt in diesem Zusammenhang ein freiwilliges politisches, gleichwohl öffentliches Bekenntnis zur Förderung der Lohngleichheit dar. Dies gilt insbesondere für die Erreichung von Ziel 8 der Legislaturplanung (Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern) bzw. Ziel 1 der Gleichstellungsstrategie (Beseitigung von Lohndiskriminierung). Hier bietet die Charta die Möglichkeit, entsprechende Prozesse anzustossen und eine positive Dynamik auszulösen.

#### 3.1 Struktur des Dokuments

Kapitel 3 vermittelt rückblickend eine Übersicht zum aktuellen Stand in Bezug auf die Charta der Lohngleichheit. Hierzu werden wichtige politische, technische und gesellschaftliche Entwicklungen seit Lancierung der Charta im Jahr 2016 nachgezeichnet. Die Entwicklung der Anzahl Unterzeichnender auf kantonaler wie kommunaler Ebene sowie bei den staatsnahen Betrieben wird vor diesem Hintergrund diskutiert und die ergriffenen Massnahmen auf den verschiedenen Ebenen sowie deren Wirkungen dargestellt. Bereits ergriffene Massnahmen werden zudem in Bezug zur Gleichstellungsstrategie 2030 gesetzt. Am Ende von Kapitel 3 wird zusammenfassend eine Zwischenbilanz anhand der vorangehend präsentierten Zahlen, Entwicklungen und Massnahmen gezogen. In Kapitel 4 werden Massnahmen für eine Stärkung der Charta vorgestellt. Hierfür werden zunächst die bestehenden Massnahmen zusammenfassend präsentiert, um auf dieser Grundlage mögliche weitere Massnahmen zur Stärkung der Charta zu präsentieren. Ein Ausblick auf bereits geplante Massnahmen sowie jüngste

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/monitoring-legislaturplanung/indikatoren-nach-leitlinien/2-zusammenhalt/ziel-8-zusammenhalt-gleichstellung.html>.

Entwicklungen im Kontext der EU vervollständigen das Bild. Das Grundlegendokument endet mit einer Empfehlung zur Umsetzung des vorgestellten Massnahmenpakets.

## 3.2 Beschrieb der Grundgesamtheit

Die Charta der Lohngleichheit richtet sich einerseits an die Gebietskörperschaften mit ihren öffentlichen Verwaltungen, andererseits an staatsnahe Unternehmen.

Bei den Gebietskörperschaften wird unterschieden zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Gemessen an der Anzahl Unterzeichnender können per 2022 somit neben dem Bund maximal 26 Kantone sowie 2148 Gemeinden<sup>5</sup> erreicht werden.

Städte und Gemeinden mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden hatten zwischen Juli 2020 und Juni 2021 eine Lohngleichheitsanalyse nach Gleichstellungsgesetz durchzuführen. Gemäss den neuesten verfügbaren STATENT-Daten (2019)<sup>6</sup> handelte es sich hierbei um 268 Gemeinden, was ca. 12 Prozent aller Schweizer Gemeinden entspricht. Die restlichen 1'911 Gemeinden<sup>7</sup> mit weniger als 100 Arbeitnehmenden waren bzw. sind nicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse verpflichtet, wodurch deren Engagement als rein freiwillig anzusehen ist.

In Bezug auf staatsnahe Unternehmen kann unterschieden werden zwischen den 21 Unternehmen und Anstalten des Bundes sowie einer Vielzahl staatsnaher Betriebe verschiedenster Grössen, Branchen und Organisationsformen. Das Postulat 20.4263 WBK-N spricht direkt den klar umrissenen Bereich der bundesnahen Unternehmen an. Hingegen steht der Beitritt zur Charta allen staatsnahen Unternehmen offen, und auch Massnahme 1.1.1.4 der Gleichstellungsstrategie, «Stärkung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor», beschränkt sich nicht auf bundesnahe Unternehmen, weshalb die Grundgesamtheit in diesem Bereich bewusst weiter gefasst wird.

Aufgrund der Unschärfe des Begriffs der staatsnahen Unternehmen sowie der schwierigen Datenlage zu dieser Gruppe ist keine gesicherte Aussage möglich, wie viele staatsnahe Unternehmen bereits eine Lohngleichheitsanalyse nach Art. 13a Abs. 1 GIG durchzuführen hatten.

Aus der Literatur ist keine einheitliche Definition für den Begriff «staatsnahe Betriebe» bekannt. Vielmehr finden sich verschiedene Begriffe wie Beteiligungen, verselbständigte Einheiten oder staatseigene Betriebe, um staatsnahe Betriebe zu beschreiben. Hierbei erfolgt die Verwendung dieser Begriffe wiederum nicht einheitlich und variiert sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Staatsebenen. Weitere Ausführungen zur Angrenzung staatsnaher Betriebe sowie eine literaturbasierte grobe Schätzung zur Anzahl staatsnaher Betriebe folgen unten bei der Übersicht zu den Unterzeichnenden der Charta der staatsnahen Betriebe.

## 3.3 Die Charta in Zahlen 2016-2022

Im Folgenden wird die Entwicklung der Anzahl Unterzeichnender der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor sowie der Charta der Lohngleichheit für staatsnahe Betriebe aus den Jahren 2016 bis 2022 resümiert und eingeordnet. Diese Informationen bilden den Stand bis zum 30. Juni 2022 ab. Anschliessend werden wesentliche Entwicklungen und begleitende Massnahmen nachgezeichnet und in Bezug zur Charta sowie zur Gleichstellungsstrategie 2030 gesetzt.

<sup>5</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/20604220>

<sup>6</sup> Die Anzahl Gemeinden nahm zwischen 2019 und 2022 leicht ab.

<sup>7</sup> Die neuesten verfügbaren Zahlen zur Anzahl Verwaltungsangestellte auf Ebene der Städte und Gemeinden basieren auf STATENT 2019, als die Gesamtzahl der Gemeinden sich noch auf 2178 belief. Die Anzahl der Gemeinden ist bis 2022 leicht auf 2148 zurückgegangen.

### **Die Charta der Lohnungleichheit im öffentlichen Sektor - Unterzeichnende**

Bis heute haben neben dem Bund 17 Kantone (65%) und 129 Städte bzw. Gemeinden (6%) die Charta unterzeichnet.

**Tabelle 1: Grundgesamtheit öffentlicher Sektor**

|                                     | <b>Grundgesamtheit</b> | <b>beigetreten</b> | <b>Anteil</b> |
|-------------------------------------|------------------------|--------------------|---------------|
| <b>Bund</b>                         | 1                      | 1                  | 100%          |
| <b>Kantone</b>                      | 26                     | 17                 | 65%           |
| <b>Städte/Gemeinden<sup>8</sup></b> | 2148                   | 129                | 6%            |

In Bezug auf die Kantone ist hervorzuheben, dass die beigetretenen 17 Kantone 90% der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz repräsentieren. Der Charta bislang nicht beigetreten sind die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Zug. Als Begründung wurde teils darauf verwiesen, dass bereits Lohnungleichheitsanalysen durchgeführt worden seien, bzw. dass man überzeugt war, dass es keine Probleme mit der Lohnungleichheit im Kanton gebe. So sagte etwa der Finanzvorsteher des Kantons Zug, Heinz Tännler, gegenüber der Rundschau: «Wir haben nicht unterschrieben, weil wir im Kanton Zug keine Probleme haben mit der Lohnungleichheit». In Zug prüfe das Personalamt sämtliche Löhne genau. Eine zusätzliche Überprüfung, wie der Bund sich das vorstellt, sei nicht nötig<sup>9</sup>. In einigen Kantonen sprach sich das Parlament gegen einen Beitritt aus, so etwa im Kanton Schaffhausen, wo ein Postulat zur Unterzeichnung der Charta nicht erheblich erklärt wurde<sup>10</sup>. Weiter wurde im Kanton Nidwalden<sup>11</sup> darauf verwiesen, dass für die Lohnungleichheit über die Kontrollen im Vergabeverfahren auch der private Sektor einbezogen werden müsse und daher auf einen Beitritt verzichtet werde. Zudem wurden hohe administrative Kosten für Kantone befürchtet.

Auf kommunaler Ebene kann festgestellt werden, dass unter den 6% aller Gemeinden bzw. Städte, welche der Charta beigetreten sind, die grosse Mehrheit der Kantonshauptorte vertreten ist. Darunter sind auch Hauptorte von Kantonen, welche die Charta nicht unterzeichnet haben (z.B. Glarus, Sarnen, Schaffhausen, Zug; nicht unterzeichnende Hauptorte sind: Altdorf, Appenzell, Bellinzona, Chur, Frauenfeld, Herisau, Schwyz, Stans, St. Gallen). Auch sind besonders viele (32) Städte mit 20'000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern der Charta beigetreten, was einem Anteil von 64% der grössten Schweizer Gemeinden entspricht<sup>12</sup>.

Die folgende Landkarte visualisiert hellrot die bis zum 30. Juni 2022 beigetretenen Kantone und Gemeinden. Weisse Flächen stehen für noch nicht beigetretene Kantone. Rote Punkte markieren beigetretene Städte und Gemeinden.

<sup>8</sup> [Daten des BFS](#), Stand 01.01.2022.

<sup>9</sup> Vgl. Rundschau vom 11.10.2017 <https://www.srf.ch/news/schweiz/freiwillige-charta-lohnungleichheit-viele-kantone-kneifen>

<sup>10</sup> Vgl. die Beschlüsse der 13. und 14. Kantonsratssitzung vom 03.07.2017 des Kantons Schaffhausen: <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat-1663251-DE.html>

<sup>11</sup> Vgl. Luzerner Zeitung vom 24.10.2018: <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/nidwalden/nidwalden-tritt-der-charta-lohnungleichheit-nicht-bei-Id.1064051>

<sup>12</sup> Gemäss [Daten des BFS](#) gab es im 2019 50 Schweizer Ortschaften mit >20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.15864450.html>

Abbildung 1: Landkarte der Charta-Beitritte öffentlicher Sektor

Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor  
Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public  
Carta per la parità salariale nel settore pubblico

Unterzeichnende / Signataires / Firmatari  
(Stand / Etat / Stato 30.6.2022)

Bund / Confédération  
/ Confederazione

Kantone / Cantons  
/ Cantoni

Gemeinden / Communes  
/ Comuni



EBG / BFEG / UFU  
ECOPLAN

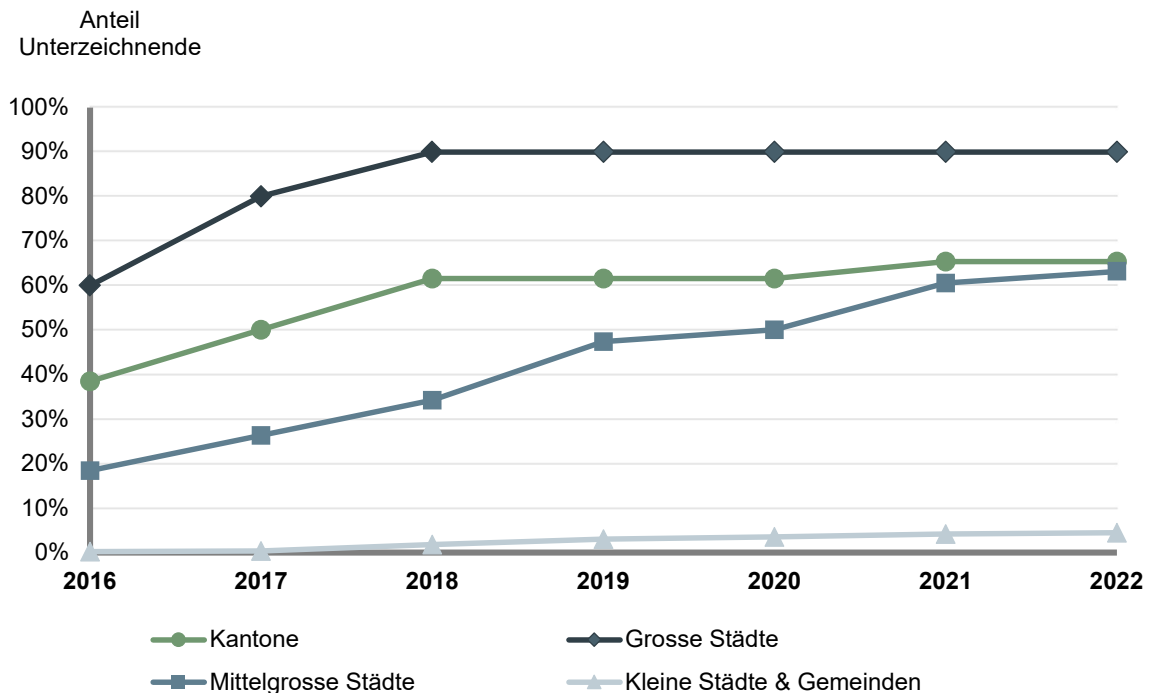
Kartengrundlage: © BFS, ThemaKart (2015)  
Fond de carte: © OFS, ThemaKart (2015)  
Base mappa: © UST, ThemaKart (2015)

Wird die Dynamik der Beitritte zur Charta im Zeitverlauf näher analysiert, so ergibt sich folgendes Bild. Eine grosse Zunahme bei den Unterzeichnungen war insbesondere zwischen 2016 und 2018 zu verzeichnen. Auf kantonaler Ebene erfolgte 2021 mit Solothurn der bislang letzte Beitritt. Bei den mittelgrossen Städten ist die Kurve der Beitritte abgeflacht, zeigt aber noch nach oben. Auf Ebene der kleinen Städte und Gemeinden hingegen, wo rein anzahlmässig mit den rund 2150 Gebietskörperschaften das mit Abstand grösste Potential liegt, verläuft die Kurve bereits seit 2016 sehr flach mit nur leichtem Anstieg. Insbesondere ist auch nach Einführung von Logib Modul 2 seit dem Jahr 2021 keine grössere positive Dynamik festzustellen<sup>13</sup>. Eine nennenswerte Ausnahme stellen hierbei die 35 beigetretenen Gemeinden aus dem Kanton Wallis dar, die für derweil 27 Prozent aller Beitritte stehen.

<sup>13</sup> Logib Modul 2 wurde eigens für kleinere Unternehmen entwickelt, bei denen das auf der Methode der statischen Methode der OLS-Regressionsanalyse basierende Modul 1 keine aussagekräftigen Ergebnisse liefern kann. Modul 2 basiert methodisch auf der arbeitswissenschaftlichen analytischen Funktionsbewertung und kann ab einer Frau und einem Mann angewendet werden. Weitere Informationen zu Logib Modul 2 sind zu finden unter <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/logib-triage/logib-modul-2.html>.



**Abbildung 2: Entwicklung des Anteils Unterzeichnender im öffentlichen Sektor im Zeitverlauf**

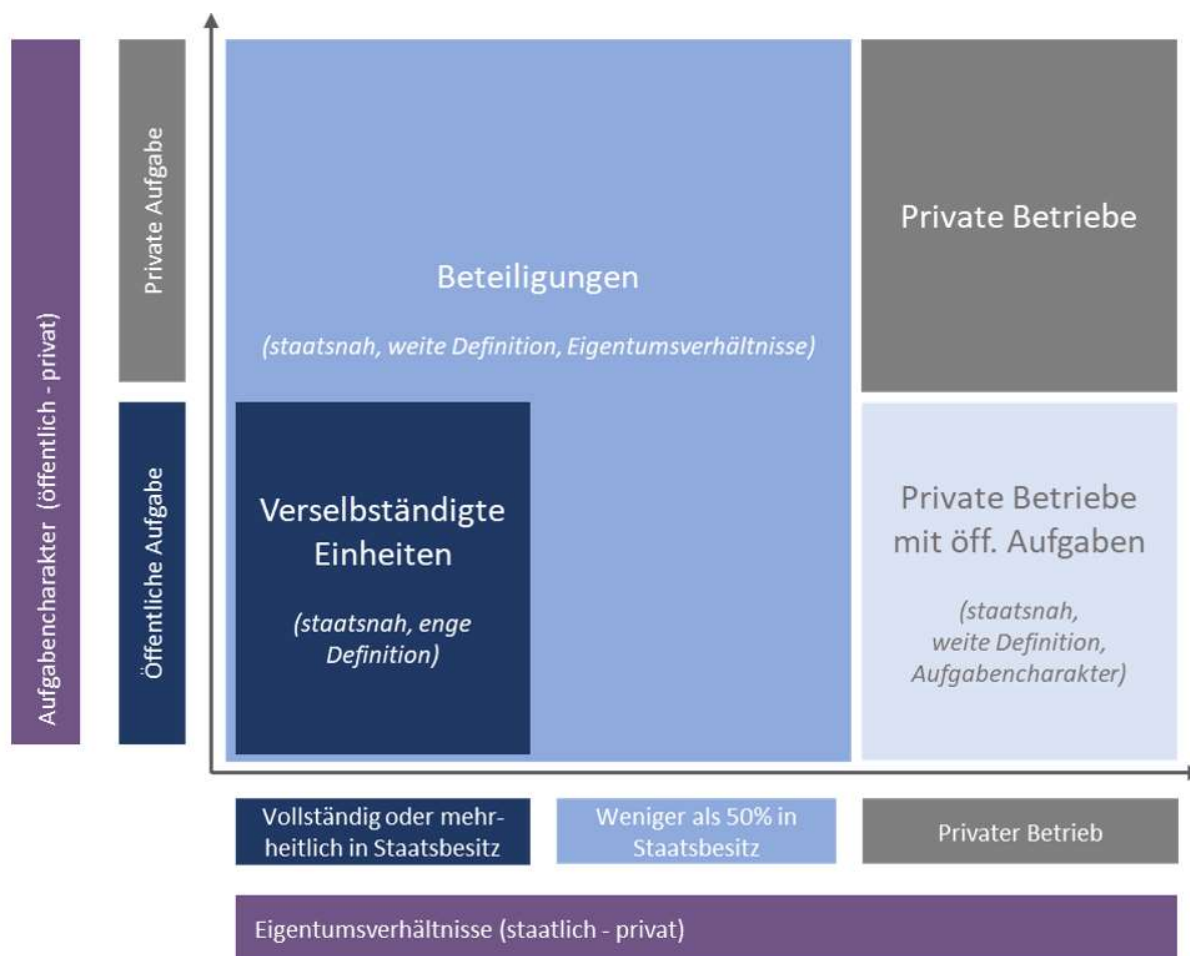


**Die Charta der Lohngleichheit der staatsnahen Betriebe - Unterzeichnende**

Wie oben erwähnt besteht in der Literatur keine einheitliche Definition des Begriffs staatsnahes Unternehmen. Zur Abgrenzung staatsnaher Betriebe von der Zentralverwaltung kann hingegen grundsätzlich die rechtliche Selbständigkeit als Kernmerkmal verwendet werden. Die Staatsnähe eines rechtlich selbständigen Betriebes lässt sich anhand von zwei Dimensionen messen: dem Aufgabencharakter sowie den Eigentumsverhältnissen. Hierbei sind öffentliche Aufgaben staatsnäher als private Aufgaben. Eine öffentliche Aufgabe liegt vor, wenn der Staat eine Erfüllungspflicht hat. In Bezug auf die Eigentumsverhältnisse gilt, dass Unternehmen mit staatlicher Beteiligung staatsnäher sind als solche ohne Beteiligung des Staates. Je höher die Beteiligung des Staates ausfällt, desto grösser ist die Staatsnähe.

Auf Grundlage dieser Kriterien kann die in der folgenden Abbildung dargestellte Typologie rechtlich selbständiger Betriebe erstellt werden, welche die verschiedenen Formen mehr oder weniger staatsnaher Betriebe bis hin zu rein privaten Betrieben schematisch darstellt.

Abbildung 3: Typologie rechtlich selbstständiger Betriebe



Wie an diesem Beispiel deutlich wird, sind die 21 Unternehmen und Anstalten des Bundes, welche der Bundesrat nach eignerpolitischen Grundsätzen des Corporate Governance-Berichts steuert, dem staatsnächsten Bereich der verselbständigten Einheiten mit öffentlicher Aufgabe und vollständigem oder mehrheitlichem Staatsbesitz zuzuordnen. Dabei könnte diese Gruppe gemäss der hier angewendeten Definition ebenso berechtigt auch bereits auf über 30 Betriebe erweitert werden, wobei dann Unternehmen wie die Pensionskasse des Bundes Publica, Schweiz Tourismus oder die Swisscom AG mit hinzugezählt würden<sup>14</sup>. Neben den Unternehmen und Anstalten des Bundes könnten dieser Kategorie zudem auch Kantonsspitäler, Hochschulen oder etwa die SBB zugeordnet werden. Kantonalbanken, die ebenfalls unter den Unterzeichnenden vertreten sind, würden in den Bereich der mehrheitlich in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen mit privater Aufgabe fallen. Als private Betriebe mit öffentlicher Aufgabe können etwa die SRG oder auch Krankenkassen im Grundversorgungsbereich angesehen werden. Demgegenüber kann als Beispiel für einen rein privaten Betrieb mit privater Aufgabe eine Bank wie die UBS dienen. Anhand des Betriebs- und Unternehmensregisters ist eine klare Zuordnung nicht ohne weiteres möglich, da hier zwar verschiedene Rechtsformen wie Institute des öffentlichen Rechts (SBB), öffentlich-rechtliche Körperschaften (Universität Zürich), öffentliche Unternehmen des Bundes, des Kantons, des Bezirks oder der Gemeinde (Verkehrsbetriebe Zürich VBZ) oder öffentlich-rechtliche Körperschaften (Unternehmen) geführt werden, jedoch viele staatsnahe Unternehmen mit anderen Rechtsformen wie als Aktiengesellschaft geführt werden (Bernmobil, BEKB, Kantonsspital Aargau, Post). Die Abgrenzung anhand von Beteiligungsspiegeln wäre womöglich bei verselbständigten Einheiten in begrenztem Umfang möglich. Die öffentliche Aufgabe könnte allenfalls näherungsweise über die Branchen, die typische Aufgaben im öffentlichen Aufgabenbereich

<sup>14</sup> Die genannten Unternehmen sind in Anhang 1 und 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV SR 172.010.1 aufgeführt.

übernehmen (Energie, Verkehr, Soziales, Gesundheit) ermittelt werden. In jedem Fall müsste für eine vertiefte Abklärung eine Verknüpfung verschiedener Datenquellen erfolgen.

Zum Mengengerüst kann auf Ebene der Kantone von rund 850 Beteiligungen an 542 rechtlich selbständigen Organisationen ausgegangen werden (Steiner, R., Saxenhofer, A., Kaiser, C. und Raess Brenner, K. 2020). Über 50% sind hierbei als Aktiengesellschaft geführt, wobei die Branchen Verkehr und Transport (19%), Finanzdienstleistungen (16%), Kultur, Sport und Freizeit (11%) und Primärwirtschaft (11%) am häufigsten vertreten sind. Bei den Gemeinden weisen die Städte mit über 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 249 Beteiligungen auf, wobei 76% als Aktiengesellschaft geführt werden. Hier sind die Branchen Energie (23%), Verkehr und Transport (22%), Kultur, Sport und Freizeit (20%) sowie Wohnungswesen (11%) am häufigsten vertreten. Die Abgrenzung, ob ein bestimmtes staatsnahe Unternehmen von einer Stadt, einem Bezirk, einem Kanton oder mehreren Gebietskörperschaften gemeinschaftlich getragen und gesteuert wird, würde in vielen Fällen wiederum vertiefte Recherchen bedingen, worauf vorliegend verzichtet wurde.

Bislang haben gesamthaft 91 staatsnahe Betriebe die Charta unterzeichnet<sup>15</sup>. Diese teilen sich auf in Unternehmen und Anstalten des Bundes sowie weitere staatsnahe Unternehmen der Kantone und Städte. Die in der folgenden Tabelle genannten Zahlen sind im Sinne der vorangegangenen Ausführungen nur als vorsichtige Annäherung zu verstehen.

**Tabelle 2: Grundgesamtheit staatsnahe Betriebe**

|                                       | <b>Grundgesamtheit</b> | <b>beigetreten</b> | <b>Anteil</b> |
|---------------------------------------|------------------------|--------------------|---------------|
| <b>Bundesnahe Unternehmen</b>         | 21                     | 14                 | 67%           |
| <b>Staatsnahe Unternehmen Kantone</b> | 542                    | 79                 | 10%           |
| <b>Staatsnahe Unternehmen Städte</b>  | 249                    |                    |               |

### **Unternehmen und Anstalten des Bundes**

Die Eidgenössische Finanzverwaltung zählt 21 Unternehmen und Anstalten des Bundes, welche der Bundesrat nach eignerpolitischen Grundsätzen des Corporate Governance-Berichts steuert<sup>16</sup>. Hierbei handelt es sich im Einzelnen um die Schweizerische Post, Swisscom, Schweizerische Bundesbahnen SBB, Skyguide, BGRB Holding AG (RUAG), ETH-Bereich (dieser umfasst: ETH Zürich, EPFL, Paul Scherrer Institut PSI, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Empa, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz Eawag), Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV, Schweizerisches Nationalmuseum SNM, Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Pro Helvetia, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum IGE, Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB, Eidgenössisches Institut für Metrologie METAS, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, Swiss Investment Fund for Emerging Markets SIFEM, Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung EHB, Identitas, Innosuisse, Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI sowie die Trassenvergabestelle.

Noch nicht beigetreten sind aus dieser Gruppe Skyguide, die BGRB Holding (RUAG), das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung SIR, Identitas, Innosuisse, das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI sowie die Trassenvergabestelle.

<sup>15</sup> aktuelle Liste unter <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohnungleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/charta-der-lohnungleichheit-im-oeffentlichen-sektor.html>

<sup>16</sup> Vgl. [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/unternehmen\\_anstalten.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/unternehmen_anstalten.html)

**Staatsnahe Betriebe**

Neben den 14 oben erwähnten Unternehmen und Anstalten des Bunds sind weitere 77 staatsnahe Unternehmen der Charta beigetreten. Darunter befinden sich grosse Betriebe von nationaler Bedeutung wie die Pensionskasse des Bundes Publica oder die Schweizerische Unfallversicherung Suva neben regionalen ÖV-Unternehmen (Bernmobil), Spitälern, Ausgleichskassen, Kantonalbanken und Fachhochschulen ebenso wie zahlreiche kleinere lokale Strukturen, etwa Gemeindewerke oder Organisationen im Bereich Soziales und Altenpflege.

**3.4 Wesentliche Entwicklungen mit Bezug zur Charta****Entwicklung der Lohnunterschiede auf nationaler Ebene**

Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE)<sup>17</sup> wird seit 1994 alle zwei Jahre als schriftliche Befragung durch das Bundesamt für Statistik BFS durchgeführt und liefert repräsentative Daten zur Lohnstruktur. Lohnangaben der Bundesverwaltung und ihrer Betriebe werden bereits seit 1994 erhoben, Lohnangaben der kantonalen öffentlichen Verwaltungen seit 1998, und seit 2008 auch die Löhne der Gemeinden.

Aus einer separat durchgeführten Dekompositionsanalyse der LSE-Daten stammen jeweils die offiziellen Daten der Bundesverwaltung zu den Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern in der Schweiz. Betrachten wir die Daten dieser Analysen für die LSE-Jahrgänge 2012, 2014, 2016 und 2018<sup>18</sup>, so zeigt sich die folgende Entwicklung:

**Tabelle 3: Entwicklung der Lohnunterschiede im öffentlichen und privaten Sektor 2012-2018**

|                            |                                                                                           | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Privater Sektor</b>     | Brutto-Lohndifferenz in %<br>(Durchschnitt, standardisiert auf Vollzeit)                  | 21.3 | 19.5 | 19.6 | 19.6 | 19.5 |
|                            | Bereinigte / unerklärte Lohndifferenz in %<br>(basierend auf Durchschnitt, logarithmiert) | 8.7  | 7.5  | 8.1  | 8.2  | 8.1  |
| <b>Öffentlicher Sektor</b> | Brutto-Lohndifferenz in %<br>(Durchschnitt, standardisiert auf Vollzeit)                  | 16.8 | 16.6 | 16.7 | 18.1 | 15.1 |
|                            | Bereinigte / unerklärte Lohndifferenz in %<br>(basierend auf Durchschnitt, logarithmiert) | 6.5  | 6.9  | 5.9  | 6.2  | 7.0  |

Quellen: Strub, S., Abrassart, A., Bannwart, L., Oesch, T. (2016): «Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2012», Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG. Schlussbericht. Im Auftrag von: Bundesamt für Statistik BFS, Abteilung Wirtschaft, Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen; Strub, S. & Bannwart, L. (2017): «Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2014» Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG. Studie im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BFS); Kaiser, Boris & Möhr, Thomas (2019): «Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2016». B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung. Studie im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BFS); Kaiser, B. & Möhr, T. (2021). Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2018. BSS Volkswirtschaftliche Beratung. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik. (2021): Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung LSE 2018; BFS (2022). Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern hat sich im Jahr 2020 insgesamt verringert; Medienmitteilung 22.11.2022

Im privaten Sektor ist zwischen 2012 und 2018 eine Stagnation der Brutto-Lohndifferenz bei rund 19.6% sowie des unerklärten Anteils dieser Lohndifferenz bei rund 8% festzustellen.

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/lse.html> - Steckbrief.

<sup>18</sup> Die Ergebnisse der Dekompositionsanalyse der LSE-Daten 2020 lagen zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Postulatsberichts noch nicht vor.

Im öffentlichen Sektor, der Bund, Kantone, Gemeinden, Bezirke sowie öffentliche Anstalten umfasst, stieg die Brutto-Lohndifferenz von 16.8% auf 18.1% an, wobei sich der unerklärte Anteil zunächst leicht von 6.5% auf 5.9% reduzierte, um im 2018 erneut auf 6.2% anzusteigen. Die Zahlen zu den Lohnunterschieden auf nationaler Ebene liessen somit sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Sektor zwischen 2012 und 2018 eher eine Stagnation als eine Verbesserung erkennen.

Die neuesten verfügbaren Daten auf Grundlage der LSE 2020 zeigen, dass sich die Durchschnittslohndifferenzen im öffentlichen Sektor deutlich von 18.1% im Jahr 2018 auf 15.1% im Jahr 2020 reduziert haben. Im privaten Sektor ist hingegen keine Reduktion der Durchschnittslohndifferenz feststellbar. Zugleich ist weder im privaten noch im öffentlichen Sektor ein Rückgang der unerklärten Lohndifferenz festzustellen. Im öffentlichen Sektor ist die unerklärte Lohndifferenz zuletzt angestiegen. Aktuell sind somit noch keine deutlichen Effekte der obligatorischen Lohngleichheitsanalysen gestützt auf das Gleichstellungsgesetz (GIG; SR 151.1) feststellbar.

### **Zahlen den Lohnunterschieden auf kantonaler und kommunaler Ebene**

Die Dekompositionsanalyse auf Grundlage der LSE-Daten weist Lohndifferenzen und unerklärte Lohndifferenzen getrennt für den – konzeptuell weit gefassten – öffentlichen und privaten Sektor lediglich auf aggregierter Ebene der Regionen bzw. der gesamten Schweiz aus, nicht jedoch für die drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden bzw. für einzelne Kantone oder gar Gemeinden getrennt. Für die einzelnen subföderalen Verwaltungsebenen oder Teile der öffentlichen Verwaltung sind daher keine offiziellen Daten zu den Lohnunterschieden verfügbar.

### **Revision des Gleichstellungsgesetzes**

Mit Inkrafttreten des revidierten Gleichstellungsgesetzes (GIG, SR 151.1)<sup>19</sup> per 1. Juli 2020 wurden Arbeitgebende, die anfangs Jahr mindestens 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, dazu verpflichtet, alle vier Jahre (Art. 13a Abs. 2 GIG) eine Lohngleichheitsanalyse anhand einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode (Art. 13c Abs. 1 GIG) durchzuführen. Artikel 13c Abs. 2 GIG verpflichtet den Bund dazu, allen Arbeitgebern ein kostenloses Standard-Analyse-Tool zur Verfügung zu stellen. Die Entwicklung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Instrumente zur Lohngleichheitsanalyse (Logib) ist als Massnahme 1.1.1.1 auch Teil der Gleichstellungsstrategie 2030 des Bundesrats.

Erstmals waren Lohngleichheitsanalysen nach GIG bis Ende Juni 2021 durchzuführen<sup>20</sup> (Art. 13a Abs. 1 GIG). Diese Analyse musste anschliessend bis Ende Juni 2022 durch eine unabhängige Stelle formell überprüft werden (Art. 13d Abs. 1 GIG). Die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalysen sind bis Ende Juni 2023 den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mitzuteilen (Art. 13g GIG) bzw. bei börsenkotierten Unternehmen – worunter auch einige Unternehmen und Anstalten des Bundes und weitere staatsnahe Unternehmen fallen – im Anhang der Jahresrechnung zu veröffentlichen (Art. 13h GIG). Das Parlament hat bei der Beratung der Revision des Gleichstellungsgesetzes die Vorbildrolle von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im öffentlich-rechtlichen Sektor unterstrichen. Diese müssen die einzelnen Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse veröffentlichen (Art. 13i GIG). Die Pflicht zur Durchführung von weiteren Lohngleichheitsanalysen entfällt gemäss Art. 13a Abs. 3 GIG, sofern die Lohngleichheitsanalyse zeigt, dass die Lohngleichheit eingehalten ist. Zudem sind die neuen Bestimmungen in Bezug auf die Durchführung von Lohngleichheitsanalysen im revidierten GIG nur zeitlich befristet bis zum 30. Juni 2032 in Kraft.

Rund 5'000 Schweizer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber des privaten wie öffentlichen Sektors hatten in diesem Zusammenhang eine Lohngleichheitsanalyse durchzuführen, was die in Kap. 3.1 erwähnten 268 Gemeinden mit mindestens 100 Beschäftigten sowie die kantonalen Verwaltungen miteinschliesst.

<sup>19</sup> [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1996/1498\\_1498\\_1498/20200701/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1996-1498\\_1498\\_1498-20200701-de-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1996/1498_1498_1498/20200701/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1996-1498_1498_1498-20200701-de-pdf-a.pdf)

<sup>20</sup> Wird die Schwelle von 100 Arbeitnehmenden erst Anfang des Jahres 2022 erreicht, besteht die Pflicht erst dann und die Analyse ist innerhalb dieses Jahres durchzuführen (bis 31.12.2022). Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können grundsätzlich bis zum 30. Juni 2032 unter die Analysepflicht fallen, wenn sie die Schwelle von 100 Arbeitnehmenden am Anfang eines Jahres erreichen.

In diesen Verwaltungen fand somit unabhängig von einer allfälligen Unterzeichnung der Charta wenigstens eine Lohngleichheitsanalyse im Sinne von Punkt 2 der Charta statt.

Aufgrund der Verpflichtung zur formellen Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen nach GIG durch die Revisionsstellen und der obligatorischen Ausbildung der leitenden Revisorinnen und Revisoren sind auch letztere derweil für die Thematik der Lohngleichheit sensibilisiert und mit dem Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib) vertraut.

Infolge der Revision des Gleichstellungsgesetzes stieg auch die über die kostenlose Helpline geleistete Beratungstätigkeit des EBG von durchschnittlich 200 Anfragen in den Jahren vor der Revision auf 641 (2020) bzw. 1'099 (2021). In den kommenden Jahren wird sich die Zahl bei schätzungsweise zwischen 300 und 500 einpendeln. Mit der Beratungstätigkeit stiegen auch die Anzahl der Veranstaltungen und Fallkonferenzen mit Fachpersonen von durchschnittlich 7 in den letzten Jahren auf 17 im Jahr 2021.

### ***Internationale Anerkennung***

2018 wurde das vom Bund entwickelte und kostenlos zur Verfügung gestellte Standard-Analyse-Tool Logib Modul 1 zusammen mit der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor von der UNO mit dem Public Service Award ausgezeichnet. Dies zeigt, dass die ausgelöste positive Dynamik im öffentlichen Sektor in Bezug auf die Förderung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann auch international beachtet und gewürdigt wird. Mit der Integration von Modul 2 und der Auszeichnung beider Logib-Module als EPIC<sup>21</sup> good practice verfügt die Schweiz somit über ein international vielbeachtetes Analyseinstrument mit zwei Modulen, welches Arbeitgebenden unabhängig von der Anzahl ihrer Arbeitnehmenden selbstständig und kostengünstig eine aussagekräftige Lohngleichheitsanalyse ermöglicht.

## **3.5 Massnahmen auf Bundesebene**

### ***Sensibilisierung***

Vorbereitend bzw. seit Lancierung Charta der Lohngleichheit im Jahr 2016 organisierte das EBG mehrere nationale Treffen (2015, 2016, 2017, 2019, 2022) zur Lohngleichheit, um den Charta-Prozess auf verschiedenen Ebenen zu dynamisieren. Die Unterzeichnenden sollten bei der Umsetzung von Massnahmen unterstützt, weitere Kreise informiert, sensibilisiert und für die Unterzeichnung der Charta gewonnen werden. Insbesondere zu Beginn der Charta standen vornehmlich politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie die Information zum damals noch weit weniger bekannten Instrument Logib mitsamt fachlichem Support durch das EBG im Vordergrund. In der Folge verschob sich der Fokus mehr in Richtung fachlicher Workshops und Foren für den direkten persönlichen Austausch unter Gleichen zu konkreten Herausforderungen und bewährten Praktiken. 2019 stand die Lancierung der Charta für staatsnahe Unternehmen im Vordergrund, um deren Wirkungskreis zu vergrössern.

2021 veröffentlichte das EBG unter dem Titel «Auf dem Weg zur Lohngleichheit» eine Broschüre, in der verschiedene Initiativen und bewährte Praktiken mitsamt Kontaktdaten der Ansprechpersonen vorgestellt werden. 2022 führte das EBG darauf aufbauend eine grosse Veranstaltungsreihe mit 10 Logib-Webinaren, 12 online-Werkstattgesprächen und einer grossen nationalen Fachtagung zum Thema Lohngleichheit in Bern mit ca. 110 Teilnehmenden durch. Mit den Workshops konnten 187 und mit den Werkstattgesprächen 236 Personen aus 69 verschiedenen Verwaltungseinheiten bzw. Organisationen erreicht werden.

---

<sup>21</sup> Das Sekretariat der "Equal Pay International Coalition" EPIC besteht aus ILO, UN Women und OECD. EPIC setzt sich für eine inklusive Arbeitswelt ein, in der Frauen und Männer gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit erhalten. Hierzu nutzt EPIC insbesondere die Sensibilisierung, den Wissensaustausch, Innovation und Skalierung erfolgreicher Initiativen und Programme.

### **Lohnungleichheitsanalysen**

Die Bundesverwaltung führte bereits vor Inkrafttreten des revidierten Gleichstellungsgesetzes Lohnungleichheitsanalysen bei ihren Beschäftigten durch. Die letzte Überprüfung ergab eine geschlechtsspezifische Lohndifferenz von 3.3% zu Ungunsten der Frauen. Die Lohnungleichheitsanalyse nach Gleichstellungsgesetz wurde ebenfalls durchgeführt und formal überprüft. Die Ergebnisse werden derzeit aufbereitet und zeitnah publiziert.

Auf nationaler Ebene erhebt das BFS alle zwei Jahre Daten im Rahmen der Lohnstrukturhebung. Auf dieser Grundlage wird jeweils eine Dekompositionsanalyse durchgeführt, welche die oben dargestellten offiziellen Zahlen den Lohnunterschieden in der Schweiz liefert. Zudem veröffentlichte das BFS im September 2022 im Rahmen der Gleichstellungsstrategie 2030, Massnahme 1.1.5.1 «Analyse der Indikatoren zum Einkommensgefälle zwischen den Geschlechtern», einen Bericht zum Gender Overall Earnings Gap<sup>22</sup>. Der Bericht umfasst einen Überblick der Gleichstellungsstatistiken in der Schweiz und geht näher auf die verschiedenen Aspekte der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede ein. Er stellt zudem neue bisher nicht erstellte Indikatoren zur Verfügung. Insbesondere zu erwähnen sind hier einerseits der «Gender Overall Earnings Gap» (GOEG) als synthetischer Index, mit dem der gesamte Einkommensunterschied (in Prozenten) zwischen Frauen und Männern im erwerbsfähigen Alter geschätzt wird. Andererseits werden mit dem «Gender Pension Gap» die prozentualen Unterschiede in den durchschnittlichen Renten aus der Altersvorsorge von Männern und Frauen im Rentenalter dargestellt.

### **Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen**

Das EBG führte erstmals im Jahr 2006 Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes durch. Derzeit werden jährlich 30 neue Kontrollen eingeleitet. Insgesamt wurden bereits 250 Kontrollen abgeschlossen. Da die Pflicht zur Durchführung einer Lohnungleichheitsanalyse gemäss Gleichstellungsgesetz nur für Arbeitgebende ab 100 Arbeitnehmenden gilt, liegt der Fokus der Kontrollen in den nächsten Jahren auf kleineren Unternehmen mit weniger als 100 Arbeitnehmenden. Zudem zeigten die Ergebnisse der Dekompositionsanalysen der LSE-Daten wiederholt (Kaiser & Möhr 2021: 86, Kaiser & Möhr 2019: 86, Strub & Bannwart 2017: 54, Strub, Abrassart, Bannwart, Oesch, 2016: 53), dass der unerklärte Anteil der Lohndifferenz mit abnehmender Unternehmensgrösse ansteigt. Von allen Offerierenden wird im Beschaffungswesen des Bundes eine Selbstdeklaration eingefordert, ab 100 Arbeitnehmenden ist zusätzlich ein mit einzureichen, wie die Einhaltung der Lohngleichheit überprüft wurde<sup>23</sup>.

Ein Bericht über die «Wirkungen der Lohnungleichheitskontrollen des Bundes» im Auftrag des EBG aus dem Jahr 2018 ([Rüegge, Petry, Stern 2018](#)) zeigte, dass Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit im Beschaffungs- oder auch Subventionswesen eine wirksame Massnahme<sup>24</sup> zur Förderung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann darstellen.

Die Ergebnisse von Rüegge et al. (2018) stützen auch die Einschätzung und Praxis des Bundes, dass Ressourcen der Bundesverwaltung für die Unterstützung von Kantonen, Städten und Gemeinden bei der Einführung von Kontrollen in deren Wirkungsbereich zielführend und wirksam eingesetzt werden. Dies geschieht mitunter durch die Gewährung von Finanzhilfen, anhand derer Kantone und Gemeinden bei der Einführung von Kontrollen unterstützt werden. Gesamthaft wurden seit 2008 bereits 10 Finanzhilfegesuche mit einem Gesamtvolumen von 1'034'900 CHF in Zusammenhang mit Lohnungleichheitskontrollen bewilligt, wovon 6 Gesuche (Stadt Zürich, Kanton Basel-Stadt, Kanton Genf,

<sup>22</sup> Vgl. <https://www.gleichstellung2030.ch/de/1.1.5.1>

<sup>23</sup> Vgl. <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/selbstdeklarationen-bkb.html>

<sup>24</sup> Vor Durchführung einer Lohnungleichheitskontrolle im Beschaffungswesen des Bundes kannten erst rund 25% der befragten Unternehmen das Standard-Analyse-Tool des Bundes Logib bereits. Zugleich gaben 70% der Unternehmen an, dass die Kontrolle intern etwas bewirkt habe. Dies traf insbesondere auf diejenigen Unternehmen zu, in denen eine statistisch signifikante geschlechtsspezifische Lohndifferenz festgestellt wurde. Die Wirkungen reichten hierbei von einer allgemeinen Sensibilisierung für die Thematik über konkrete Lohnanpassungen und eine verbesserte Datenpflege bis hin zu Anpassungen am Rekrutierungsprozess oder am Lohnsystem. 60% der befragten Unternehmen führten seit der Kontrolle weiterhin Lohnungleichheitsanalysen durch, wobei die Teilnahme am öffentlichen Beschaffungswesen die Hauptmotivation darstellte.

Kanton Waadt, Kanton Jura, Kanton Tessin) mit einem Volumen von 561'000 CHF in den Zeitraum seit Lancierung der Charta der Lohngleichheit fallen.

Um die Ein- und Durchführung von Kontrollen im Sinne von Punkt 3 der Charta sowie der Massnahme 1.1.1.2 «Lohngleichheitskontrollen bei kleinen und mittleren Anbieterinnen im öffentlichen Beschaffungswesen» der Gleichstellungsstrategie 2030 zu fördern und zu erleichtern sowie durch ein harmonisiertes Vorgehen die administrativen Kosten für Behörden und Unternehmen tief zu halten, setzt das EBG als federführendes Amt auf einen standardisierten Kontrollprozess und auf das von ihm entwickelte und kostenlos zur Verfügung gestellte Standard-Analyse-Tool des Bundes Logib (Module 1 und 2)<sup>25</sup>.

#### ***Prüfung einer Nachweispflicht im Subventionswesen***

Aktuell wird im Rahmen der Massnahme 1.1.1.3 «Prüfung der Einführung einer Pflicht zum Nachweis der Lohngleichheit für subventionierte Einheiten und von Kontrollen ihrer Lohnpraxis» der Gleichstellungsstrategie 2030 geprüft, inwieweit die Pflicht zur Prüfung der Einhaltung der Lohngleichheit und allenfalls damit verbundene Kontrollen auf Organisationen, die Bundessubventionen erhalten, ausgedehnt werden können.

#### ***Technische Modernisierung und Weiterentwicklung von Logib***

Das Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib), welches Anfangs der 2000er Jahre als Excel-basiertes Instrument entwickelt worden war, wurde per Juli 2020 durch ein zeitgemässes und sicheres Webtool abgelöst. Diese technische Modernisierung wurde mitunter notwendig, da beispielsweise die Ausführung von Excel-Makros, auf denen Logib Excel basierte, aufgrund von Sicherheitsproblemen unternehmensseitig vermehrt blockiert wurde. Diese technische Modernisierung entspricht dem gesetzlichen Auftrag aus Art. 13c Abs. 2 GIG sowie der Massnahme 1.1.1.1 «Entwicklung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Instrumente zur Lohngleichheitsanalyse (Logib)» der Gleichstellungsstrategie 2030, wonach Logib für alle Arbeitgebenden zugänglich sein und vom Bund betrieben und weiterentwickelt werden soll. Das Standard-Analyse-Tool Logib wurde in Zusammenhang mit der Analysepflicht gemäss Art 13a Abs. 1 GIG und der Bereitstellung als Webtool breit kommuniziert und von zahlreichen der analysepflichtigen Arbeitgebenden für die Durchführung ihrer obligatorischen Lohngleichheitsanalyse genutzt<sup>26</sup>.

2021 wurde das Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib) um ein Modul 2 erweitert, das nunmehr auch kleinen Organisationen ab einer Frau und einem Mann die Möglichkeit bietet, selbständig aussagekräftige Lohngleichheitsanalysen durchzuführen. Für beide Module stellt das EBG ausführliche Anleitungen und Informationsmaterial, eine Helpline sowie Workshops in allen Landessprachen zur Verfügung. Mit Blick auf die Charta ist diesbezüglich besonders hervorzuheben, dass die Bundesverwaltung mit Modul 2 ein wissenschaftliches und rechtskonformes sowie in seiner Handhabung einfaches Analyseinstrument für die Vielzahl an kleinen Gemeinden und staatsnahen Betrieben auch mit weniger als 50 Arbeitnehmenden kostenlos zur Verfügung stellt. Die Entwicklung und Einführung von Modul 2 entspricht insbesondere auch der Massnahme 1.1.1.2 der Gleichstellungsstrategie 2030, Lohngleichheitskontrollen (auch) bei kleinen und mittleren Anbieterinnen im öffentlichen Beschaffungswesen durchgeführt werden sollen.

<sup>25</sup> Vgl. <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/logib-triage.html>

<sup>26</sup> Da das Gesetz keinerlei Meldepflicht vorsieht, liegen der Bundesverwaltung keine Zahlen dazu vor, wie viele analysepflichtige Unternehmen tatsächlich eine Analyse durchgeführt haben, welches Instrument sie hierfür wählten, und welche Ergebnisse diese Analysen ergaben.



### **3.6 Massnahmen bei Kantonen, Gemeinden und staatsnahen Betrieben**

Um Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene aufzeigen zu können, kann auf Informationen aus dem Monitoring bis Ende 2019 sowie auf die Broschüre «Auf dem Weg zur Lohngleichheit» von Ende 2021, welche gute Praktiken detailliert vorstellt, zurückgegriffen werden.

Das Monitoring wurde letztmals Ende 2019 aktualisiert und fokussierte nicht allein auf den Kreis der Unterzeichnenden der Charta, sondern verfolgte das Ziel, Entwicklungen mit Bezug zur Charta in der gesamten öffentlichen Verwaltung aufzuzeigen. Die Ergebnisse des Monitorings beruhen auf den Angaben der teilnehmenden öffentlichen Verwaltungen und wurden nicht durch das EBG überprüft. Auch waren die Rücklaufquoten in der Vergangenheit teils eher tief und die Angaben unvollständig.

Da die Charta der staatsnahen Betriebe erst Ende 2019 und damit zum Zeitpunkt der letzten Aktualisierung des Monitorings lanciert wurde, liegen aktuell noch keine Informationen zu Massnahmen seitens dieser Unternehmen aus dem Monitoring vor, welche eine Überblicksdarstellung ermöglichen würden. Hingegen liegen erste Erfahrungsberichte vor, welche in der Broschüre «Auf dem Weg zur Lohngleichheit» publiziert wurden.

#### **Lohnvergleichsanalysen**

Die letzte Aktualisierung des Monitorings mit Stand Ende 2019 ergab, dass 19 Kantone bereits zwischen 2008 und 2019 Lohnvergleichsanalysen bei ihren Verwaltungsangestellten durchgeführt und sechs weitere eine solche Analyse geplant hatten. Somit hatten bereits vor Inkrafttreten des revidierten Gleichstellungsgesetzes mit Ausnahme von Graubünden alle Kantone, d.h. auch diejenigen, welche die Charta noch nicht unterzeichnet hatten, bereits mindestens eine Lohnvergleichsanalyse durchgeführt oder zumindest eine solche geplant. Aufgrund der Verpflichtung zur Durchführung einer Lohnvergleichsanalyse für alle Arbeitgebenden ab 100 Beschäftigten gemäss revidiertem GIG mussten zudem alle Kantone eine Lohnvergleichsanalyse zwischen Juli 2020 und Juni 2021 durchführen.

Mit Ausnahme der Stadt St. Gallen, wo eine Analyse in Planung war, hatten auch die zehn grössten Städte bereits zwischen 2006 und 2019 Lohnvergleichsanalysen durchgeführt. Unter den 38 mittelgrossen Städten hatten 16 Lohnvergleichsanalysen durchgeführt. Es ist davon auszugehen, dass auch in diesen grösseren Verwaltungen zwischen Juli 2020 und Juni 2021 die gesetzlich vorgeschriebene Lohnvergleichsanalyse gemäss GIG durchgeführt wurde. Auch gaben 35 kleine Städte und Gemeinden bereits im Rahmen des Monitorings 2019 an, zumindest einmal ihre Lohnpraxis überprüft zu haben.

Die Ergebnisse der Lohnvergleichsanalysen in den Verwaltungen ab 100 Beschäftigten nach GIG müssen erst bis Ende Juni 2023 publiziert werden und sind dem EBG aktuell noch nicht bekannt.

Lohnvergleichsanalysen haben in den vergangenen Jahren in mehreren Fällen zu Anpassungen in den Lohnsystemen geführt. So etwa in Basel-Stadt in Bezug auf die Modalitäten der Stufenberechnung mit stärkerer Anrechnung der Erfahrung aus Familien- und Teilzeitarbeit. Im Kanton Jura wurde bereits 2011 ein von Grund auf neues Lohnsystem, welches auf einer geschlechtsneutralen analytischen Funktionsbewertung beruht, eingeführt. Auch die Stadt Lausanne hat 2017 ein neues, auf einer analytischen Funktionsbewertung basierendes Lohnsystem eingeführt. In der Stadt Freiburg wurden im Rahmen einer Revision des Lohnsystems 130 nicht trennscharfe Funktionen zu dreissig klar definierten Funktionen zusammengefasst, die zugehörigen Funktionsbeschreibungen komplett überarbeitet, und alle Mitarbeitenden einer dieser Funktionen zugeteilt.

Auch in verschiedenen staatsnahen Betrieben wurden und werden Lohnvergleichsanalysen durchgeführt, und es bestehen teils weitere Initiativen in diesem Zusammenhang. Dies zeigt etwa das

Beispiel des BKB-Konzerns, der bereits seit Längerem Analysen anhand des Standard-Analyse-Tools Logib durchführt und ein privates Lohngleichheits-Zertifikat «Fair-ON-Pay+» sowie ein sozialpartnerschaftliches Gütesiegel «SF LoBa» für die korrekte und erfolgreiche Realisierung der Lohngleichheitsanalyse erworben hat. Interne Fachkompetenzen im Bereich Diversity und Chancengleichheit sowie vom Management getragene strategische Ziele wurden entwickelt und ermöglichen eine systematische Arbeit am Thema. Der Sensibilisierung der Führungskräfte und ein Monitoring der Lohnpraxis und Lohnentwicklung insbesondere bei den variablen Lohnbestandteilen kommt hierbei grosse Bedeutung zu. Die Pensionskasse Publica führte im Jahr 2010 ein eigenes Lohnsystem ein, welches auf einer analytischen Funktionsbewertung beruht, und führt seither regelmässig systematische Lohngleichheitsanalysen mit sehr gutem Ergebnis durch. Zeigt sich bei diesen Analysen in Einzelfällen Handlungsbedarf, so wird laufend reagiert und es werden die nötigen Anpassungen vorgenommen. Lohnentschiede der Vorgesetzten werden mit dem HR besprochen, welches den Gesamtüberblick hat und gegebenenfalls eingreifen kann. Auch wurde im Lohnsystem der Publica bewusst auf Leistungsprämien und Boni verzichtet, da hiermit ein Vergütungselement entfällt, welches zu geschlechtsspezifischen Verzerrungen führen kann. Dies obgleich sich die Publica bei Rekrutierungen auf dem Arbeitsmarkt mitunter in Konkurrenz mit dem Bankensektor befindet, wo diese Vergütungselemente weit verbreitet sind.

### ***Kontrollmechanismen im Beschaffungs- und bzw. oder Subventionswesen***

Bereits im Rahmen des Monitorings von 2019 gaben 15 Kantone an, Kontrollmechanismen im öffentlichen Beschaffungswesen zu kennen, und weitere vier gaben an, solche zu planen. Kontrollmechanismen im Subventionswesen waren 2019 in Bern, Nidwalden, Solothurn und Waadt bekannt. Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Tessin und das Wallis hatten deren Einführung geplant. Hierbei ist allerdings zu bemerken, dass in dieser Umfrage auch Vertragsklauseln oder einfache Selbstdeklarationen als eine Form von Kontrollmechanismus verstanden wurden, d.h. nicht alle Kantone bezogen sich hier auf die Durchführung materieller Lohngleichheitskontrollen.

Auch die Mehrheit der grossen Städte meldete 2019 verschiedene Kontrollmechanismen betreffend die Einhaltung der Lohngleichheit bei Beschaffungen (z.B. Selbstdeklaration, AGB): Bern, Biel Genf, Lugano, Winterthur und Zürich. In Basel, Lausanne, Luzern und St. Gallen war die Einführung von Kontrollmechanismen geplant. Zudem gaben zehn mittelgrosse Städte an, Kontrollmechanismen im Beschaffungswesen zu kennen, und weitere zwei hatten solche in Planung. Hinzu kamen 24 kleinere Gemeinden mit Kontrollmechanismen bzw. sieben mit Kontrollen in Planung. In Basel, Lausanne und Luzern war die Einführung von Lohngleichheitskontrollen geplant. Weiter gaben die sechs mittelgrossen Städte Aarau, Chur, Köniz, Kriens, Neuenburg und Wettingen an, Kontrollmechanismen im Subventionswesen zu kennen, und in Sion waren solche in Planung. Hinzu kommen die vier kleinen Gemeinden Binningen, Kloten Münsingen und Prilly sowie fünf weitere, die Kontrollmechanismen im Subventionswesen in Planung hatten.

Materielle Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungs- und/oder dem Subventionswesen führen neben der Bundesverwaltung ebenfalls bereits mehrere Kantone und Gemeinden durch. Auf kantonaler Ebene werden Lohngleichheitskontrollen in Basel-Stadt, Bern, Genf, Waadt, sowie im Tessin durch- bzw. derzeit eingeführt. In den Kantonen Jura und Wallis sind diese in Planung. Auf Gemeindeebene führen die Städte Bern und Zürich Lohngleichheitskontrollen durch. Es ist daher davon auszugehen, dass die Anzahl der in der Schweiz jährlich durchgeführten Kontrollen weiter ansteigen wird von ca. 40 im Jahr 2019 (davon Bund 30) auf ungefähr 100 Kontrollen bis 2023/2024.

Besonders erwähnenswert in Zusammenhang mit der Durchführung von Lohngleichheitskontrollen sind gute Praktiken im Sinne innovativer Prozesse, welche sich in Kanton und Stadt Basel-Stadt sowie Bern etabliert haben: Selbstdeklarationen und Nachweise werden hier grundsätzlich eingefordert und an das Gleichstellungsbüro weitergeleitet. Diese Praxis erlaubt es, einen zentralen Überblick zu erlangen und auf dieser Grundlage gezielt risikobasierte Kontrollen durchzuführen.

### **Sensibilisierung**

Diverse Massnahmen zur Sensibilisierung sind aus den Kantonen und Gemeinden bekannt. Der Kanton Wallis hat seit der Unterzeichnung der Charta im Jahr 2017 alle Gemeinden über die geplanten Massnahmen informiert und sie seitdem regelmässig ermuntert, selbst aktiv zu werden und die Charta ebenfalls zu unterzeichnen. Diese wiederholten Sensibilisierungsbemühungen haben dazu geführt, dass das Wallis der Kanton mit den meisten unterzeichnenden Gemeinden ist. Weiter organisiert der Kanton Wallis Kurse für die Nutzung des Standard-Analyse-Tools Logib Modul 2 und diskutiert derzeit die umfassende Integration des Themas Lohngleichheit bei den sozialen Kriterien des Walliser Qualitätsgütesiegels für Unternehmen. Der Kanton Waadt kennt eine tripartite Kommission, welche die Lohngleichheitskontrollen verantwortet, wodurch die Sozialpartner aktiv eingebunden und sensibilisiert werden.

Die Stadt Winterthur schult ihre Führungskräfte gezielt zum Thema Lohngleichheit. Die Stadt Neuenburg hat im 2021 die Funktion einer bzw. eines Gleichstellungsbeauftragten geschaffen. Die Stadt Lausanne beteiligt sich aktiv am Diversity Benchmark der Universität St. Gallen, während die Stadt Freiburg im Rahmen der Revision ihres Lohnsystems je einen Leitfaden für Personal sowie HR erstellt und das «Equal-Salary»-Zertifikat erworben hat.

Auch das rege Interesse von Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Städten und Gemeinden aller Sprachregionen an der Veranstaltungsreihe «Roadmap» des EBG im Frühjahr 2022 zeigt, dass Angebote in diesem Bereich breit genutzt werden.

## **3.7 Zwischenbilanz 2016-2022**

Der Rückblick auf die Jahre 2016 bis 2022 zeigt, dass der Charta die grosse Mehrheit der Kantone, welche die übergrosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung repräsentieren, die Mehrheit der grössten Städte sowie eine beachtliche Anzahl staatsnaher Unternehmen beigetreten sind. Hingegen wurde die Charta noch nicht von allen Unternehmen und Anstalten des Bundes unterzeichnet.

In Bezug auf das konkrete Engagement der Unterzeichnenden wurden verschiedene Massnahmen berichtet, welche teils im Anschluss an eine Lohngleichheitsanalyse eingeleitet wurden. Beispiele sind Anpassungen in den Lohnsystemen und die Erarbeitung von Leitlinien und Schulungen, um die kohärente Umsetzung der Regelungen zu sichern. Andere wirkungsvolle Massnahmen wurden im Bereich des öffentlichen Beschaffungs- und Subventionswesens ergriffen, wo eine steigende Anzahl durchgeführter Kontrollen zu vermelden ist. Hingegen werden materielle Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungs- und bzw. oder Subventionswesen derzeit erst in einer kleinen Minderheit der Kantone und Gemeinden durchgeführt.

Die gesprochenen Finanzhilfen des EBG, das Standard-Analyse-Tool Logib sowie der standardisierte Kontrollprozess wurden und werden in diesem Zusammenhang von denjenigen Kantonen und Städten, die in diesem Bereich engagiert sind, genutzt bzw. in Anspruch genommen. Auch die Anzahl Teilnehmender sowie die Diskussionen an der im Frühjahr 2022 durch das EBG organisierten Veranstaltungsreihe zum Thema Lohngleichheit zeigen, dass das Informationsangebot des Bundes interessierte Kreise erreicht, und das Fachwissen breiter vorhanden ist. Aus diesen Erfahrungen lässt sich schliessen, dass die Unterstützungsleistungen, welche der Bund für Kantone und Verwaltungen bereitstellt, überall dort, wo sie in Anspruch genommen werden, zweckdienlich und effizient sind.

Eine Zäsur stellte das Inkrafttreten des revidierten Gleichstellungsgesetzes im Juli 2020 dar. Der sprunghafte Anstieg der Beratungstätigkeit des EBG an der Logib-Helpline zeigt, dass das Standard-Analyse-Tool des Bundes seitens der analysepflichtigen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen verbreitet genutzt wurde. Die allgemeine Analysepflicht nach Gleichstellungsgesetz bedeutet hingegen

für den öffentlichen Sektor, dass die blossе Durchführung von Lohngleichheitsanalysen nicht mehr ausreichend ist, um die geforderte Vorbildrolle beim Thema Lohngleichheit glaubhaft wahrzunehmen – die Messlatte wurde deutlich erhöht.

Zugleich verdeutlicht der Effekt der Revision des Gleichstellungsgesetzes, dass die betroffenen Arbeitgebenden ihre gesetzliche Pflicht offensichtlich ernst nehmen. Die stark gestiegene Anzahl Beratungen an der Logib Helpline sowie die Nachfrage nach dem Weiterbildungsangebot des EBG lassen in diesem Zusammenhang auf eine breite Nutzung des Standard-Analyse-Tools Logib Modul 1 schliessen. Den nur rund 5'000 analysepflichtigen Unternehmen gemäss Gleichstellungsgesetz stehen dabei über 200'000 Unternehmen gegenüber, die das seit Ende 2020 öffentlich verfügbare Logib Modul 2 für eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse verwenden können. Hingegen werden bis heute an der Logib-Helpline des EBG kaum Nachfragen hierzu registriert.

Auch wurde deutlich, wie sehr die Dynamik der Unterzeichnungen einerseits aber auch konkrete Massnahmen andererseits vom Engagement der Kantone und Gemeinden abhängen. Das Beispiel des Kantons Wallis erscheint diesbezüglich als wegweisend. Hier zeigte das anhaltende Engagement des Kantons in Bezug auf die Information und Ermunterung der Gemeinden und staatsnahen Betriebe zur Unterzeichnung der Charta Wirkung in Form zahlreicher neuer Beitritte. Andere Kantone, welche weniger proaktiv agierten, hatten weit weniger Neuunterzeichnungen zu vermelden. Auch bei der Nutzung der Angebote des Bundes zeigte die jüngste Erfahrung, dass diese nicht von Vertreterinnen und Vertretern aller Kantone genutzt wurden. Die Bilanz zum konkreten lokalen Engagement kantonaler und kommunaler Verwaltungen und staatsnaher Betriebe, auf welches der Bund keinen direkten Einfluss hat, fällt daher bislang eher durchgezogen aus und ist stark abhängig vom lokalen politischen Engagement.

Weitere Ansatzpunkte sind vorhanden bei der Dynamisierung im Bereich der staatlichen Kontrollen, wo die vorhandenen Unterstützungsleistungen des Bundes nachweislich helfen, einen gemeinsamen Standard bei zugleich tiefen Kosten zu sichern. Einige in diesem Bereich engagierte Kantone und Gemeinden haben hier unterdessen sogar die Vorreiterrolle übernommen, indem griffige Mechanismen bei der Ausgestaltung der Nachweispflicht für alle Unternehmen (Basel-Stadt, Kanton und Stadt Bern), eine zentrale Auswertung der Nachweise (Basel-Stadt, Kanton und Stadt Bern) sowie Kontrollen im Subventionswesen bis hin zu einem zentralen Verzeichnis (Waadt), eingeführt wurden. Die Spannweite dessen, was diesbezüglich auf Ebene der Kantone und Gemeinden unternommen wird, ist dabei sehr gross.

Eine interessante und vielversprechende Entwicklung ist auch, dass in Zusammenhang mit der Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) und der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SR 172.056.5) einerseits die Zusammenarbeit und die Koordination des Bundes mit den anderen subföderalen Ebenen sowie andererseits der Aspekt der Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen gestärkt werden. Harmonisierungsbestrebungen sollen hiermit auch in Hinblick auf den Vollzug von Massnahmen vorangetrieben werden.

Schliesslich bleibt der Blick auf die offiziellen Zahlen den Lohnunterschieden, denen grosse Bedeutung für die Messung von Entwicklungen und die Steuerung politischer Prozesse zukommt. Diesbezüglich können mehrere Feststellungen gemacht werden. Erstens sind seit 2012 keine grösseren, statistisch messbaren Fortschritte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene in Bezug auf die Entwicklung der unerklärten Lohndifferenz feststellbar, weder im privaten noch im öffentlichen Sektor. Zweitens stehen derzeit keine desaggregierten Dekompositionsdaten für den öffentlichen Sektor auf subföderaler Ebene zur Verfügung. So haben wir keine Informationen darüber, ob die Entwicklung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene auf ähnlichem Niveau und in die gleiche Richtung verläuft, oder ob sich hier Unterschiede abzeichnen. Auch ist – mit Ausnahme von dem Tessin und Zürich, die eigene Regionen

bilden – nicht bekannt, ob die Entwicklung in Kantonen, welche die Charta unterzeichnet und Massnahmen wie etwa Revisionen ihrer Lohnsysteme vorgenommen haben, anders verläuft als in Kantonen, die in diesem Bereich nicht aktiv geworden sind. Dasselbe gilt für grössere Gemeinden. Drittens besteht zwischen der Erhebung der LSE-Daten im Zweijahresrhythmus und der Veröffentlichung der jeweiligen Dekompositionsdaten eine gewisse Wartezeit. So sind aktuell noch keine Dekompositions-Zahlen zu den LSE-Daten 2020 verfügbar. Dies hat Auswirkungen auf die geplante Evaluation der Revision des GIG oder auch auf die Messung von Wirkungen der Massnahmen in Zusammenhang mit der Charta sowie der Gleichstellungsstrategie 2030.

## **4 Die Charta der Lohngleichheit - Strategie zur Stärkung**

Im Folgenden werden zunächst die bestehenden Massnahmen dargestellt, um anschliessend auf dieser Grundlage weitere Massnahmen zur Stärkung der Charta vorzustellen. Für die konkrete Ausarbeitung und Bewertung der Massnahmen wurde eine Arbeitsgruppe mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bundesämtern (BFS, BKB, BJ, EBG, EPA, SECO, GS-EDI) eingesetzt.

### **4.1 Weiterführung bestehender Massnahmen**

Die bestehenden Massnahmen bilden das Rückgrat der Charta und dienen den Unterzeichnenden bei der Umsetzung lokaler Massnahmen als wirksame Unterstützung. Das bereits umfassende Angebot des EBG bzw. bestehende und bewährte Instrumente und Massnahmen sollen auch weiterhin im Rahmen der verfügbaren Ressourcen aufrechterhalten, weiterentwickelt und verbessert werden.

In Bezug auf die zeitliche Dimension kann unterschieden werden zwischen dem Zeitraum 2016-2019 einerseits und 2020-2022 andererseits. Wie oben ausgeführt wurde, trat das revidierte Gleichstellungsgesetz im Juli 2020 in Kraft, das Postulat 20.4263 WBK-N wurde Ende 2020 angenommen, und die Gleichstellungsstrategie wurde im April 2021 verabschiedet. In diesen Zeitraum fallen bereits wichtige Massnahmen, die zur Stärkung der Charta beigetragen haben, und die unten bei deren Präsentation entsprechend zeitlich eingeordnet werden.

Eine grundsätzliche Einschränkung in Bezug auf die bestehenden Massnahmen besteht darin, dass seitens des Bundes bereits in der Vergangenheit zwar ein breites Unterstützungsangebot aufgebaut wurde, jedoch oftmals die erhoffte Nachfrage seitens der Kantone, Gemeinden und staatsnahen Betriebe aus- oder zumindest hinter den Erwartungen zurückblieb. Eine Ausnahme stellt das Standard-Analyse-Tool Logib dar, dessen Gebrauch sich gemessen an der Anzahl Helpline-Anfragen vor und während des im GIG vorgeschriebenen Analysezeitraums massiv erhöht hat.

#### ***Monitoring***

Aufgrund der durchgezogenen Bilanz des Monitorings der vergangenen Jahre mit zuletzt tiefen Rücklaufquoten<sup>27</sup> und unvollständigen Antworten bei zugleich hohen Kosten wurden Varianten für dessen Neugestaltung ausgearbeitet. Im Rahmen der verfügbaren Ressourcen können das Monitoring zukünftig in neuer, verschlankter Form mit reduziertem Aufwand für die Teilnehmenden wie auch das EBG in regelmässigem Turnus aktualisiert und aussagekräftige Ergebnisse auf den Seiten des EBG veröffentlicht werden. Zugleich werden die staatsnahen Unternehmen in das Monitoring integriert.

<sup>27</sup> Von den 2019 zur Befragung eingeladenen Gebietskörperschaften haben der Bund, alle Kantone ausser Graubünden, Glarus und Schaffhausen sowie 97 Gemeinden teilgenommen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von zuletzt 56 Prozent. 174 Gebietskörperschaften nahmen zwischen 2016 und 2019 an mindestens einer Befragung teil. Rund 13% der Unterzeichnenden nahmen nicht an der Umfrage teil.

### **Information, Sensibilisierung, Weiterbildung**

Weiterhin kann das EBG im Rahmen seiner bestehenden Ressourcen regelmässige Veranstaltungen in Zusammenhang mit der Charta wie etwa die Fachtagung vom Mai 2022 organisieren, um Interessierte Kreise zusammenzubringen, die Vernetzung und den Informationsaustausch auf nationaler Ebene zu unterstützen bzw. weitere Interessierte für den Beitritt zur Charta zu gewinnen.

Das EBG kann sein Angebot an Information und Weiterbildung etwa in Form von Informationsbroschüren sowie Workshops zu den Logib Modulen 1 und 2 weiterführen und bedarfsgerecht weiterentwickeln. Die jüngsten Erfahrungen im Rahmen der Veranstaltungsreihe «Roadmap Renates 2022» haben gezeigt, dass gerade auch die bewusst kurz gehaltenen Online-Formate gut angenommen wurden und problemlos in das EBG-Standardangebot integriert werden können. Zudem sollen auch hier die Co-Organisation mit Kantonen oder Gemeinden sowie die Kommunikation auf gleicher Ebene wie etwa zwischen Kantonen weitergeführt und verstärkt gefördert werden.

### **Instrumente, Prozesse, Dokumente – Massnahmen seit 2020**

Das EBG entwickelte und betreibt das Standard-Analyse-Tool des Bundes Logib. Standardisierte Prozesse und Dokumente wurden vom EBG für die Durchführung von Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes entwickelt und werden Kantonen und Gemeinden zur Verfügung gestellt.

Die in Kapitel 3.5 näher beschriebene Weiterentwicklung des Standard-Analyse-Tools Logib mit der Inbetriebnahme des Webtools im Juli 2020 sowie der Integration von Modul 2 für kleinere Unternehmen Anfangs 2021 stellen neuere Massnahmen dar. Derzeit wird das Standard-Analyse-Tool Logib in den ELM-Standard des Vereins Swissdec<sup>28</sup> integriert. Diese Integration wird es zukünftig ermöglichen, die für eine Logib-Analyse benötigten Daten (Lohndaten gemäss rechtskonformer Lohnspezifikation, Personendaten, funktionsbezogene Daten, betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit, Arbeitspensum bzw. Anzahl gearbeitete Stunden sowie Ferienansprüche) automatisiert und in hoher Qualität direkt aus den Swissdec-zertifizierten ERP-Systemen<sup>29</sup> zu extrahieren. Bereits aus einer repräsentativen Umfrage im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Gleichstellungsgesetzes aus dem Jahr 2015 ist bekannt, dass der grösste Aufwand im Rahmen einer Lohngleichheitsanalyse bei der Datenaufbereitung und der Interpretation der Ergebnisse entsteht (Stern et al., 2015: 7). Bei der Datenaufbereitung, die in sehr grossen Organisationen bei erstmaliger Durchführung einer Analyse auf bis zu acht Tage geschätzt wurde, setzt die Swissdec-Integration an, sodass hier in den kommenden Jahren mit einer massiven Reduktion des administrativen Aufwands je durchgeführter Lohngleichheitsanalyse zu rechnen ist. Weitere Optimierungen sind geplant in Bezug auf die Interpretation der Ergebnisse, um diese besonders für Statistik-Laien verständlicher aufzubereiten, und auch zur reibungslosen Übermittlung der Ergebnisse für das Monitoring der Charta kann ein weiterer spezifischer Export integriert werden.

### **Förderung von Kontrollmechanismen im öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesen – Massnahme seit 2021**

Das EBG führt bereits seit 2006 Kontrollen der Teilnahmebedingung der Einhaltung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes durch. Jährlich werden 30 neue Kontrollen eingeleitet.

Zudem wird bei der Bundesverwaltung im Rahmen der Massnahme 1.1.1.3 «Prüfung einer Pflicht zum Nachweis der Lohngleichheit für subventionierte Einheiten» der Gleichstellungsstrategie derzeit geprüft, ob die Einführung von Kontrollmechanismen im öffentlichen Subventionswesen möglich wäre.

<sup>28</sup> Swissdec ist ein nicht gewinnorientiertes Gemeinschaftsprojekt mehrerer unabhängiger Partner und gleichzeitig das Schweizer Qualitätslabel für Lohnbuchhaltungssysteme. Herausgeber dieses Qualitätslabels ist der gleichnamige Verein Swissdec, ein Gemeinschaftsprojekt der Suva, des Vereins eAHV, der Schweizerischen Steuerkonferenz und des Schweizerischen Versicherungsverbandes. Vgl. <https://www.swissdec.ch/de/>

<sup>29</sup> ERP: Enterprise resource planning.

Die Bundesverwaltung hat bereits 2013, 2018 und 2020 Lohngleichheitsanalysen durchgeführt und wird diese auch weiterhin regelmässig wiederholen. Das EBG unterstützt die Einführung solcher Kontrollmechanismen wie auch die Einführung von Kontrollen im öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf verschiedene Art und Weise. Es spricht Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz für die Einführungsphase, vermittelt Fachpersonen aus seinem Pool für die Durchführung standardisierter materieller Kontrollen anhand des Standard-Analyse-Tools des Bundes Logib, stellt Kontrollprozesse und Dokumente zur Verfügung und vermittelt direkte Kontakte zu kompetenten Ansprechpersonen, um die Erfahrungen anderer Kantonsverwaltungen in diesem Bereich nutzbar zu machen.

### **Information**

Zur Information der Öffentlichkeit gehört auch die Produktion qualitativ hochwertiger Daten durch das BFS. Neben den oben bereits zitierten Dekompositionsanalysen der Daten aus der Lohnstrukturhebung produziert das BFS seit 2022 auch Daten zum Gender Pension Gap sowie zum Gender Overall Earnings Gap.

**Tabelle 4: Bereits bestehende Massnahmen**

| <b>Unterstützende Massnahmen</b>                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Rechtsgrundlagen</b>                 | <b>Amt</b>                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Durchführung von nationalen Treffen bzw. Fachveranstaltungen                                                                                                                                                                                                                      | Art. 16 Abs. 2 lit. a GIG               | EBG                                                             |
| Monitoring der Charta-Massnahmen                                                                                                                                                                                                                                                  | -                                       | EBG                                                             |
| Bereitstellung eines standardisierten Kontrollprozesses sowie von Dokumenten, Schulung von Fachpersonen                                                                                                                                                                           | BöB                                     | EBG<br>BBL                                                      |
| Bereitstellung eines Schulungsangebots für den fachgerechten Gebrauch des Standard-Analyse-Tools Logib                                                                                                                                                                            | Art. 14 GIG<br>Art. 16 Abs 2 lit. f GIG | EBG                                                             |
| Gewährung von Finanzhilfen für Kantone und Gemeinden bei der Einführung von Kontrollmechanismen                                                                                                                                                                                   | GIG                                     | EBG                                                             |
| Zugänglichmachung von Logib für alle Arbeitgebenden. Betrieb und Weiterentwicklung von Logib durch den Bund.<br><br>Erweiterung mit Logib-Modul 2 für kleine Arbeitgebende. (abgeschlossen)<br>Erweiterung mit einer Lohnbuchhaltungsschnittstelle ("one click button") (laufend) | Art. 13c Abs. 2 GIG                     | EBG<br>BIT<br>BFS<br><i>Bundesextern:</i><br>Verein<br>Swissdec |
| Produktion des Indikators «Gender Overall Earnings Gap GOEG»<br>Produktion des Indikators «Gender Pension Gap»                                                                                                                                                                    | Statistikverordnung<br>Po.19.4132 Marti | BFS                                                             |
| <b>Umsetzungsmassnahmen</b>                                                                                                                                                                                                                                                       |                                         |                                                                 |
| Einleitung von jährlich 30 neuen Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen des Bundes.                                                                                                                                                                                       | BöB                                     | EBG<br>BBL                                                      |
| Prüfung der Ausweitung einer Pflicht zum Nachweis der Lohngleichheit für subventionierte Unternehmen auf der Basis einer Analyse von Umsetzungsmöglichkeiten. Aussprachepapier mit Umsetzungsvarianten zuhanden des Bundesrats im 2023                                            | SuG                                     | EFV                                                             |
| Fortführung der regelmässigen Lohngleichheitskontrollen über die Verpflichtungen und Geltungsdauer des revidierten GIG hinaus                                                                                                                                                     | -                                       | EPA                                                             |
| Produktion und Veröffentlichung von Daten zum Gender Overall Earnings Gap sowie zum Gender Pension Gap                                                                                                                                                                            | Statistikverordnung<br>Po.19.4132 Marti | BFS                                                             |



## 4.2 Zusätzliche Massnahmen zur Stärkung der Charta ab 2023

Mit den vorgestellten Massnahmen zur Stärkung der Charta soll ab 2023 neben der Gewinnung weiterer Unterzeichnender insbesondere auch ein verstärkter Fokus auf die Definition und Umsetzung konkreter Massnahmen seitens der Unterzeichnenden sowie auf ehrgeizigere Zielsetzungen gelegt werden.

Hierfür beauftragt der Bundesrat neben dem EBG auch weitere Bundesämter zur Ausarbeitung von Massnahmen und bezieht zudem weitere bundesexterne Akteure in den Charta-Prozess mit ein, um diesen möglichst breit abzustützen. Wo eine Verzahnung mit bestehenden Zielen und Massnahmen aus der nationalen Gleichstellungsstrategie 2030 sinnvoll ist, soll diese Möglichkeit aktiv genutzt bzw. allenfalls sollen auch neue Massnahmen im Aktionsplan aufgenommen werden.

Der Fokus auf eine nochmals intensivierte Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Bundesverwaltung, zwischen der Bundesverwaltung und Gebietskörperschaften auf subföderaler Ebene sowie mit staatsnahen Unternehmen erscheint vielversprechend. Denn die breite Abstützung und Koordination erhöht die Chancen, positive Entwicklungen auf verschiedenen Ebenen anzustossen, die sich gegenseitig verstärken und vermehrt zu konkreten Massnahmen führen können.

Eine weitere Stärkung kann aus der Definition neuer, durch die Gleichstellungsstrategie breit auf verschiedene Ämter und Departemente abgestützter Massnahmen und höherer Standards gerade auf Bundesebene hervorgehen. Hierdurch nimmt die Bundesverwaltung eine sichtbare Vorreiterrolle ein, die grosse Signalwirkung für weitere Verwaltungen und staatsnahe Betriebe entfalten und dazu animieren kann, ihrem Beispiel zu folgen.

Dem Grundsatz der Freiwilligkeit bleibt hingegen auch weiterhin die Gefahr ausbleibender Nachfrage oder mangelnden Engagements geschuldet. Sollten Kantone, Gemeinden und staatsnahe Betriebe in Bezug auf die Definition ehrgeizigerer Ziele und Massnahmen sowie die Nutzung der vom Bund bereitgestellten Unterstützungsangebote weiterhin zurückhaltend reagieren, so kann nicht die erhoffte breite Wirkung erzielt werden.

### ***Schneller verfügbare und desaggregierte statistische Zahlen***

Wie oben beschrieben wurde, besteht aktuell eine Wartezeit von mehreren Jahren, bevor die Ergebnisse der Dekompositionsanalyse auf Grundlage der jeweils neuesten LSE-Daten verfügbar sind. Eine Verkürzung dieser Wartezeit erscheint daher wünschenswert.

Auch enthalten die veröffentlichten Dekompositionsanalysen auf Grundlage der LSE-Daten aktuell keine desaggregierten Daten den Lohnunterschieden im öffentlichen Sektor. Um mögliche Unterschiede und Entwicklungen etwa in besonders proaktiven Kantonen und Gemeinden auch anhand repräsentativer Zahlen verfolgen und Erfolge aufzeigen zu können, bieten entsprechend desaggregierte statistische Daten einen grossen Mehrwert. Das BFS verfügt in Bezug auf den öffentlichen Sektor grundsätzlich bereits über eine ausreichende Stichprobe, um entsprechende Daten neben der Bundesverwaltung auch für die subföderalen Ebenen der Kantone und der Gemeinden insgesamt, für jeden einzelnen Kanton sowie für die staatsnahen Betriebe getrennt ausweisen zu können. Auf Gemeindeebene könnte die Stichprobe für weiter desaggregierte Analysen bedarfsweise vergrössert werden.

### **Lohnungleichheitsanalysen und Monitoring**

Insbesondere die grossen, in der öffentlichen Wahrnehmung sehr präsenten Verwaltungen mit ihren hunderten oder gar tausenden Beschäftigten waren im Rahmen der Revision des GIG bis Ende Juni 2021 zur Durchführung von Lohnungleichheitsanalysen verpflichtet. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass das alleinige Durchführen einer Analyse heutzutage und in Zukunft nicht mehr ausreicht, um die geforderte Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors überzeugend wahrzunehmen.

Eine Möglichkeit, in dieser Richtung weiter zu gehen, besteht darin, dass die öffentlichen Verwaltungen dem Vorbild der Bundesverwaltung folgen und sich selbst dazu verpflichten, Lohnungleichheitsanalysen auch über die Analysepflicht gemäss GIG hinaus regelmässig als Teil der Good Corporate Governance durchzuführen, und die Ergebnisse dieser Analysen in einem gewissen, noch genauer zu bestimmenden Detaillierungsgrad im Rahmen des Monitorings des EBG zu veröffentlichen. Die Bundesverwaltung hat bereits 2013, 2018 und 2020 Lohnungleichheitsanalysen durchgeführt und wird die Ergebnisse der letzten Analyse im Herbst 2022 kommunizieren.

Auch kann in diesem Zusammenhang diskutiert werden, ob allenfalls eine Erhöhung der Frequenz der Lohnungleichheitsanalysen eine weitere sinnvolle Massnahme darstellt. Bei letzterem Punkt gilt es, eine sorgfältige Abwägung von Aufwand und Nutzen vorzunehmen, um nicht Unterzeichnende zu verlieren bzw. mögliche neue Interessenten abzuschrecken. Die erwarteten, massiven Effizienz-, Qualitäts- und Zeitgewinne durch die laufende Integration von Logib in den ELM-Standard von Swissdec werden jedenfalls die benötigten Ressourcen für häufigere Lohnungleichheitsanalysen spürbar reduzieren helfen. Möglicherweise kann dank dieser technischen Verbesserungen in naher Zukunft ein zweijährlicher Rhythmus analog der Lohnstrukturhebung des BFS anvisiert werden.

Das EBG liess Vorschläge für die zukünftige Ausgestaltung des Monitorings der Charta ab voraussichtlich 2023 erarbeiten mit dem Ziel, die Rücklaufquote und Vollständigkeit der Antworten zu erhöhen und zugleich sowohl Aufwand als auch Kosten zu senken. Dies soll erreicht werden, indem einerseits die Anzahl der Fragen reduziert und damit die zur Beantwortung benötigte Zeit drastisch gesenkt und somit die Bereitschaft zur Teilnahme erhöht werden. Andererseits soll das Monitoring zukünftig auf den Kreis derer ausgerichtet sein, welche die Charta unterzeichnet haben. Auch dies soll zu einer Steigerung der Rücklaufquote führen, da die Motivation zur Teilnahme am Monitoring im Kreis der Unterzeichnenden per se stark erhöht ist. Zudem soll dieser Fokus es ermöglichen, klarer aufzuzeigen, ob bzw. welche konkreten Massnahmen seitens derjenigen ergriffen wurden, welche sich mit der Unterzeichnung der Charta politisch zu diesem Engagement bekannt haben. Denjenigen Gebietskörperschaften, welche die Charta (noch) nicht unterzeichnet haben, bietet das Monitoring zukünftig keine Bühne mehr, um sich öffentlich zu präsentieren. Schliesslich wird das Monitoring zukünftig auch den Kreis der staatsnahen Betriebe, welcher erst Ende 2019 neu hinzugekommen ist, miteinschliessen.

Das EBG kann im Rahmen der verfügbaren Ressourcen beim Monitoring die nationale Koordination übernehmen und eine geeignete Internetplattform schaffen, auf der diese Ergebnisse öffentlich gut sicht- und lesbar mit grösstmöglicher Transparenz zentral aufgeschaltet werden.

Das EPA als federführendes Bundesamt, bei welchem alle Fäden der Lohnungleichheitsanalysen der 38'000 Beschäftigten der Bundesverwaltung in allen sieben Departementen zusammenlaufen, ist innerhalb der Bundesverwaltung der zentrale Akteur bei der Umsetzung von Massnahmen in diesem Bereich und unverzichtbares Zugpferd, um auch weitere öffentliche Verwaltungen von analogen Massnahmen zu überzeugen. Gleichermassen wichtig in diesem Zusammenhang erscheint hingegen auch, dass unterzeichnende Kantone sowie zumindest die grösseren Städte aufgrund ihrer erhöhten Sichtbarkeit und Präsenz in der öffentlichen Wahrnehmung diesem Beispiel folgen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigten, dass auf diesen Ebenen noch Potential für eine weitere Dynamisierung besteht.

### ***Toleranzschwelle Logib***

Bezüglich der geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden orientiert sich die Bundesverwaltung wie auch die grosse Mehrheit der Logib-Anwendenden derzeit an der sogenannten Toleranzschwelle von 5% geschlechtsspezifischem Lohnunterschied, bei deren Anwendung mitsamt Signifikanztest nur gravierende Probleme aufgedeckt werden.

Die derzeit angewandte Toleranzschwelle wurde vor 20 Jahren bei der Entwicklung von Logib als Prüfinstrument für die erstmalige Durchführung von Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen des Bundes im Rahmen einer Pilotphase mit 5 Unternehmen in dieser Höhe festgelegt<sup>30</sup>. Dies geschah ursprünglich aus verschiedenen Gründen. So wurde die Toleranzschwelle bewusst hoch angesetzt, um die Einführung von Kontrollen im Beschaffungswesen politisch zu flankieren. Zum damaligen Zeitpunkt lagen so gut wie keine Daten und Praxiserfahrungen aus der Anwendung des neu entwickelten, standardisierten Instruments vor. Da das zugrundeliegende Analysemodell wie jedes Modell an sich notwendigerweise immer ein vereinfachtes Abbild der Realität darstellt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall weitere, objektive und nichtdiskriminierende lohnrelevante Faktoren existieren, welche einen weiteren Teil der geschlechtsspezifischen Lohndifferenz aufklären könnten. Daher stellt eine Toleranzschwelle in Kombination mit einem statistischen Signifikanztest eine sehr wirksame Massnahme dar, um die Wahrscheinlichkeit falschpositiver Ergebnisse (in einem Unternehmen wird ein Geschlechtseffekt ermittelt, obwohl dieser real gar nicht existiert) zu minimieren. Bereits bei einer ersten Überprüfung im Jahr 2011<sup>31</sup> wurde festgestellt, dass die Toleranzschwelle eher grosszügig bemessen ist und deren Höhe bei Vorliegen weiterer Erfahrungen erneut geprüft werden sollte. Der Vorschlag einer Überprüfung bei Vorliegen weiterer Erkenntnisse wurde auch in einer Studie aus dem Jahr 2015<sup>32</sup> formuliert. Jüngste Studien legen nahe, dass das Konzept einer «Toleranzschwelle» unterdessen überholt ist. Das Risiko eines falschpositiven Ergebnisses und somit einer Sanktionierung von nicht-fehlbaren Unternehmen ist gemäss diesen Studien extrem gering und wurde durch die stetige Modernisierung des Instruments sowie der Optimierung der Prozesse nochmals weiter verringert. Andere Studien<sup>33 34</sup> legen hingegen nahe, dass in speziellen Konstellationen ein Risiko von falschpositiven Ergebnissen bestehen könnte. Erkenntnisse zu möglichen falschpositiven Ergebnissen und somit einer Sanktionierung von nicht-fehlbaren Unternehmen sowie falschnegativen Ergebnissen müssen gegeneinander abgewogen werden. Die Prüfung einer Anpassung der Toleranzschwelle im Standard-Analyse-Tool Logib erscheint daher sinnvoll.

### ***Weiterentwicklung, Optimierung und Überwachung einheitlicher Vorgaben***

Die Bundesverwaltung verfügt über ein in der Praxis bewährtes, geschlechtsneutral ausgestaltetes Lohnsystem, welches regelmässig überprüft und bedarfsweise weiter verbessert wird. Gegenwärtig läuft unter dem Titel «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» eine Prüfung, ob der Bund gleiche Löhne für gleichwertige Arbeit bezahlt. Dies ist eine Initiative, welche auf die Gleichstellungsstrategie 2030 vom April 2021 zurückgeht. Der Bund war seit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes 1996 insgesamt in drei Rechtsverfahren verwickelt, wovon eines im letzten Jahrzehnt. In allen drei Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht bzw. die frühere Eidg. Personalrekurskommission das Vorliegen einer geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung verneint. Aufgrund der geschilderten Situation sind zusätzliche weiterführende Massnahmen derzeit nicht angezeigt.

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind bereits die Beispiele der Städte Freiburg und Lausanne. In Freiburg wurden 130 nicht trennscharfe Funktion zu dreissig klar definierten Funktionen zusammengefasst, die zugehörigen Funktionsbeschreibungen komplett überarbeitet, und alle

<sup>30</sup> Vgl. Strub (2004): Überprüfung der Einhaltung von Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. C.; Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB))

<sup>31</sup> Trageser, J., Stern, S., Iten, R. (2011). Evaluation der Kontrollen im Beschaffungswesen.

<sup>32</sup> Felfe, C., Trageser, J., Iten, R. (2015). Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohnungleichheit von Frau und Mann.

<sup>33</sup> Strittmatter, A., und Wunsch, C. (2021). The Gender Pay Gap Revisited with Big Data: Do Methodological Choices Matter? CESifo Working Paper No. 8912.

<sup>34</sup> Felder, R., und Wunsch, C. (2021). Evaluation des Analyse-Tools Logib Modul 1 für den Lohnvergleich zwischen Frauen und Männern, WWZinsights Nr. 3.

Mitarbeitenden einer dieser Funktionen zugeteilt. So konnte ohne Anpassung der Lohnklassen selbst deren Anwendung in bestimmten Bereichen gezielt angepasst und die Klarheit und Transparenz des Systems verbessert werden. Zudem wurden je ein Leitfaden für Personal und HR erstellt. In letzterem sind alle relevanten Anwendungsgrundsätze festgehalten, womit garantiert werden kann, dass sich alle an denselben Leitlinien orientieren und es eine Gleichbehandlung bei der Lohnfestlegung und -entwicklung gibt. So wird der Anfangslohn nach einem fixen Prozess berechnet, dokumentiert und im Personaldossier abgelegt.

In Lausanne wurde ein grundlegend neues, auf einer analytischen Funktionsbewertung basierendes Lohnsystem erarbeitet und eingeführt und kohärent in eine Lohnskala überführt. Die Neubewertung aller Funktionen auf dieser neuen, gleichstellungsgerechten Grundlage führte hier zu Lohnanpassungen insbesondere in mehrheitlich von Frauen ausgeübten Funktionen, was sich auch in einer Verbesserung der Logib-Ergebnisse niederschlug. Auch in Lausanne wurden Reglemente erlassen, welche beispielsweise die einheitliche Anrechnung von Haus- und Familienarbeit bei der Ermittlung der Einstiegslohne regeln, sowie ein Monitoring zur Unterstützung der Führungskräfte eingeführt.

### ***Freiwillige Logib-Kennzeichnung***

Definierte Sollwerte, Massnahmen und ein enges Monitoring können im Sinne des Employer Brandings gewinnbringend mit einer nach aussen wie innen gut sichtbaren, möglicherweise mehrstufig ausgestalteten freiwilligen Kennzeichnung verknüpft und in Wert gesetzt werden. Wie etwa Bernmobil im Rahmen der Fachtagung im Mai 2022 erklärte, bleiben auch staatsnahe Unternehmen nicht vor dem Fachkräftemangel verschont und haben vermehrt Schwierigkeiten, Personal für verschiedenste Bereiche zu finden und zu binden. Durch eine solche Kennzeichnung kann für Charta-Unterzeichnende ein realer Mehrwert im Sinne von gesteigerter Arbeitszufriedenheit des Personals mit tieferem Turnover sowie erleichterter Personalgewinnung erzielt werden. Für Arbeitgebende kann eine solche Kennzeichnung damit ein weiteres, auf einer ganz praktischen Ebene überzeugendes Argument für den Beitritt zur Charta liefern. Voraussetzung für die Einführung einer solchen Kennzeichnung ist, dass die Kriterien der Test Power des Instruments (Unterschiede je nach Grössenklasse und Geschlechterverhältnis) in geeigneter Weise Rechnung trägt und festgelegt wird, welche Elemente wie zu liefern sind. Dies kann etwa über die Publikation der Ergebnisse in ein öffentliches Verzeichnis bzw. auf einer Internetplattform geschehen. Inwiefern das EBG eine solche Rolle wahrnehmen kann, und welche Kriterien im Einzelnen erfüllt werden müssen, muss allenfalls noch vertieft geprüft werden.

### ***Förderung von Kontrollmechanismen im öffentlichen Beschaffungs- und Subventionswesen***

Bereits aus den vorangegangenen Umfragen im Rahmen des Monitorings ging hervor, dass Kontrollmechanismen im Subventionswesen noch vergleichsweise wenig verbreitet sind, und auch im Beschaffungswesen besteht diesbezüglich noch grosses Potential. Dabei können einerseits rein formelle Kontrollmechanismen wie Selbstdeklarationen oder das Verlangen eines Nachweises der Einhaltung der Lohngleichheit von materiellen Kontrollen andererseits, wie sie etwa der Kanton Bern im Subventionswesen durchführt, unterschieden werden.

Um den bereits etablierten Kontrollprozess auf Bundesebene noch weiter zu optimieren, können die Nachweise der Einhaltung der Lohngleichheit obligatorisch von allen Anbieterinnen und Anbietern verlangt und zusammen mit den Selbstdeklarationen automatisch an das EBG weitergeleitet werden. Diese Praxis hat sich bereits in Basel-Stadt sowie im Kanton und der Stadt Bern bewährt. Den Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung hingegen empfiehlt die BKB derzeit lediglich das bereitgestellte Muster bei WTO-Verfahren obligatorisch einzusetzen, und ein Nachweis muss erst ab 100 Mitarbeitenden beigelegt werden. Die Beschaffungsstellen prüfen hierbei nur formell, ob ein Nachweis vorhanden ist. Die Informationen zur Einhaltung der Lohngleichheit werden nicht zentral ausgewertet, und dem EBG liegen diese Information entsprechend nicht vor.

Zudem kann bundesseitig der Aufbau ein zentrales Verzeichnis vorangetrieben werden, anhand derer sämtliche Beschaffungsstellen vor Vertragsausstellung schnell und unkompliziert überprüfen können, ob es sich im konkreten Fall um eine Anbieterin bzw. einen Anbieter handelt, welche oder welcher die

Teilnahmebedingung der Einhaltung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit nicht erfüllt. Ein solches Verzeichnis hat beispielsweise der Kanton Waadt eingerichtet. Auf Bundesebene informiert das EBG die Auftraggeberin, d.h. die eine betroffene Beschaffungsstelle sowie die BKB, über das Ergebnis der Kontrolle. Ohne zentrales Verzeichnis, wo die Ergebnisse der Kontrollen hinterlegt sind und abgefragt werden können, bleiben hingegen alle anderen Beschaffungsstellen bei ihren laufenden Verträgen sowie bei neuen Vergaben in Bezug auf Unternehmen, welche die Teilnahmebedingung der Einhaltung der Bestimmungen über die Lohngleichheit nachweislich nicht einhalten, im Dunkeln.

Das EBG kann die Einführung von Kontrollmechanismen wie auch die Einführung von Kontrollen im öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auch weiterhin anhand der oben beschriebenen Massnahmen unterstützen.

Der aktive Einbezug weiterer interkantonalen Gremien und Kommunikationskanäle über den Einsitz von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, erscheint unverzichtbar, um eine grössere Dynamik auf kantonaler Ebene auslösen zu können. Erwähnt werden können in diesem Zusammenhang namentlich die KBOB<sup>35</sup> als Institution, in der alle föderalen Ebenen im Austausch zum breiten Themenkomplex öffentlicher Bau und öffentliche Beschaffungen stehen, oder auch die FöB<sup>36</sup> bzw. die BPUK<sup>37</sup> als kantonale Gremien. Auch gibt es verschiedene Tagungen wie den föderalistischen Dialog oder die Tagung zur nachhaltigen Beschaffung, die im regelmässigen Turnus stattfinden, und den Austausch von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Gebietskörperschaften in diesem Themenbereich befördern. Diese können und sollen aktiv genutzt werden, um dem Thema Lohngleichheit und Lohngleichheitskontrollen weitere Dynamik zu verleihen.

Im Rahmen der verfügbaren Mittel kann geprüft werden, ob das EBG gerade für kleinere Gemeinden jährlich eine näher zu bestimmende Anzahl Lohngleichheitsanalysen zwecks Durchführung materieller Kontrollen finanzieren und die benötigten Fachpersonen zur Verfügung stellen kann. Eine solche Massnahme ermöglicht es auch Gemeinden und Städten mit begrenzten Ressourcen, Kontrollen in subventionierten Organismen bzw. bei Vertragspartnern aus der Privatwirtschaft, welche einen öffentlichen Auftrag erhalten haben, durchzuführen.

### ***Bereitstellung einer weiteren Funktionalität in Logib zur Erstellung eines einfachen, geschlechtsneutralen Funktions- und Lohnsystems***

Die positive Erfahrung der Stadt Lausanne mit der Einführung eines auf der analytischen Funktionsbewertung basierten neuen Lohnsystems und den hiermit erzielten Fortschritten bei der Erreichung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern legt nahe, dass das EBG sich in diesem Bereich gewinnbringend einsetzen kann.

Konkret kann das EBG die Durchführung analytischer Funktionsbewertungen besonders für kleinere Gemeinden und staatsnahe Betriebe mit beschränkten Ressourcen zugänglicher machen und aktiv fördern. Hierfür sprechen die Ergebnisse der letzten Dekompositionsanalysen der LSE-Daten, aus welchen hervorgeht, dass kleinere Unternehmen eine überdurchschnittlich hohe unerklärte Lohndifferenz aufweisen (Kaiser & Möhr 2021: 86, Kaiser & Möhr 2019: 86, Strub & Bannwart 2017: 54). Bereits im Jahr 2019 publizierte das EBG zu diesem Thema die Broschüre «Analytische Arbeitsbewertung: Eine zuverlässige, geschlechtsneutrale Grundlage zur Festsetzung von Funktionslöhnen», die als Leitfaden für die Etablierung und Umsetzung eines geschlechtsneutralen Vergütungssystems dienen kann. Zukünftig kann das EBG solche Bemühungen auch technisch unterstützen. Das Modul 2 des Standard-Analyse-Tools des Bundes (Logib) basiert methodisch bereits auf der analytischen Funktionsbewertung. Es ist daher naheliegend, Logib dahingehend weiter zu

<sup>35</sup> Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren

<sup>36</sup> Fachkonferenz öffentliches Beschaffungswesen

<sup>37</sup> Bau- und Planungskonferenz der Kantone

entwickeln, dass es kleineren Betrieben mit beschränkten Ressourcen ermöglicht, mit geringem Aufwand eine Funktionsbewertung vorzunehmen und aufbauend hierauf ein einfaches, geschlechtsneutrales Funktions- und Lohnsystem zu erstellen, womit die Lohngleichheit nachhaltig im Betrieb verankert werden kann.

### ***Schaffung eines Vorstands für die Charta***

Um den Charta-Prozess weiter zu dynamisieren, kann ein Vorstand für die Charta mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden eingerichtet werden, dessen Sekretariat beim EBG angesiedelt werden kann. Die Charta stellt keine alleinige Initiative des Bundes dar und ihr Erfolg hängt entschieden von verstärkten Anstrengungen auf kantonaler und kommunaler Ebene bei der Umsetzung konkreter Massnahmen sowie der Gewinnung weiterer Unterzeichnender ab. Ein Vorstand, in dem alle Staatsebenen vertreten sind, kann daher ein geeignetes Mittel darstellen, um dies zu verdeutlichen und weitere Dynamik zu erzeugen.

### ***Informationskampagnen***

Die bereits bestehende Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG kann weitergeführt und vertieft werden, etwa durch die gemeinsame Organisation von Anlässen zu Fragestellungen, welche aus den Kantonen und Kommunen über die SKG zum EBG gelangen. Auch können über die SKG die Kantone dazu mobilisiert werden, verstärkt und regelmässig ihre Gemeinden und staatsnahen Unternehmen zu informieren und zum Beitritt zur Charta zu ermutigen.

Die Erfahrung des Kantons Wallis hat gezeigt, dass Informationskampagnen, welche vom eigenen Kanton lanciert werden, lokale Akteure wie Gemeinden oder staatsnahe Betriebe gut bzw. sogar besser erreichen als entsprechende Initiativen des Bundes. Ähnliche Erfahrungen konnten bei der Organisation von Weiterbildungen gesammelt werden, wo Workshops, welche durch einen Kanton oder eine Stadt organisiert wurden, tendenziell gut gebucht waren. Diese Erfahrungen lassen es naheliegend erscheinen, dass EBG und kantonale oder kommunale Stellen bei der Organisation von Informationskampagnen und Veranstaltungen vermehrt und enger zusammenarbeiten, wobei der Lead und die Initiative für die Organisation von Veranstaltungen zukünftig öfter bei den Kantonen liegen sollte.

**Tabelle 5: Massnahmen zur Stärkung der Charta**

| <b>Unterstützende Massnahmen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Rechtsgrundlagen</b>                                         | <b>Amt</b>          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------|
| Entwicklung einer Funktionalität im Standard-Analyse-Tool Logib zur Erstellung eines einfachen, geschlechtsneutralen Funktions- und Lohnsystems.                                                                                                                                                                                             | GIG                                                             | EBG<br>BIT          |
| Einrichtung eines Charta-Vorstands mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden                                                                                                                                                                                                                               | GIG                                                             | EBG                 |
| Co-Organisation von Informationskampagnen mit Kantonen im Lead                                                                                                                                                                                                                                                                               | GIG                                                             | EBG<br>Kantone      |
| Aktive Nutzung von Institutionen, Gremien (KBOB, FöB/BPUK) und Tagungen (Tagung zur nachhaltigen Beschaffung), bei denen verschiedene Gebietskörperschaften zusammenkommen, um aktiv zum Thema Lohngleichheit und Lohngleichheitskontrollen als Teil der sozialen Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungswesen zu informieren. | -                                                               | BKB<br>KBOB<br>BPUK |
| Produktion und Veröffentlichung des aggregierter statistischer Daten den Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern im öffentlichen Sektor                                                                                                                                                                                                | Statistikverordnung                                             | BFS                 |
| Verkürzung der Wartezeit bis zur Veröffentlichung der Dekompositionsanalyse der LSE-Daten der Lohnstrukturhebung                                                                                                                                                                                                                             | Statistikverordnung                                             | BFS                 |
| <b>Umsetzungsmassnahmen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                 |                     |
| Prüfung einer Selbstdeklarations- und Nachweispflicht für alle Anbieterinnen und Anbieter im Beschaffungswesen des Bundes                                                                                                                                                                                                                    | BöB                                                             | BBL                 |
| Automatische Weiterleitung der Nachweise der Einhaltung der Lohngleichheit durch die Beschaffungsstellen an das EBG                                                                                                                                                                                                                          | BöB                                                             | BBL<br>EBG          |
| Einrichtung eines zentralen Verzeichnisses bzw. einer Datenbank aller laufenden Beschaffungsverträge auf Bundesebene mit Anbieterinnen bzw. Anbietern welche die Teilnahmebedingung der Einhaltung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit nicht erfüllen                               | BöB                                                             | BKB                 |
| Überprüfung einer Anpassung der Toleranzschwelle von 5% im Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib)                                                                                                                                                                                                                                          | -                                                               | EBG                 |
| Unterstützung kleiner Gemeinden bei der Durchführung von Lohngleichheitsanalysen                                                                                                                                                                                                                                                             | -                                                               | EBG                 |
| Einführung einer freiwilligen Logib-Kennzeichnung                                                                                                                                                                                                                                                                                            | -                                                               | EBG                 |
| Bedarfsweise weitere Optimierung bestehender, über alle Departemente hinweg gültiger Leitlinien mit Mindeststandards für die Einstufung, Einreihung und reguläre Lohnentwicklung der Mitarbeitenden.                                                                                                                                         | BPersG,<br>BPersV                                               | EPA                 |
| Bei Überschreitung der Toleranzschwelle (Logib) Aufforderung des EPA an die betroffenen Ämter und Departemente, entsprechende Massnahmen einzuleiten.                                                                                                                                                                                        | BPG<br>BPV<br>Chancen-<br>gleichheitsweisungen<br>BBI 2013 8481 | EPA                 |

## 4.3 Ausblick

### ***Evaluation revidiertes Gleichstellungsgesetz***

Die Revision des Gleichstellungsgesetzes (GIG: SR 151.1) stellte mit Inkrafttreten der Bestimmungen zur Lohngleichheitsanalysepflicht (Art. 13a ff. GIG) per 1. Juli 2020 eine Zäsur dar. In seinen Stellungnahmen zur Interpellation 21.4315 Piller Carrard und zur Motion 22.3095 Porchet kündigte der Bundesrat an, dem Parlament gestützt auf Artikel 17b GIG voraussichtlich 2025 darüber Bericht zu erstatten, welche Wirkungen die per 1. Juli 2020 in Kraft getretenen Bestimmungen betreffend die Lohngleichheitsanalysepflicht (bis dann) entfaltet haben. Diese Evaluation soll gemäss dem Bundesrat auch Gelegenheit bieten, mögliche Anpassungen des GIG in anderen Bereichen zu diskutieren, so z.B. die Ausdehnung der Beweislast erleichterung auf Fälle von Anstellungsdiskriminierung. Eine allfällige politische Diskussion um mögliche weitere Anpassungen des Gleichstellungsgesetzes ist vor diesem Hintergrund nicht vor dem Zeitpunkt des Vorliegens der Evaluation zu erwarten.

### ***Kontrollen im öffentlichen Subventionswesen des Bundes***

Vorabklärungen zur Einführung einer Nachweispflicht oder von Lohngleichheitskontrollen im Subventionswesen analog zum Beschaffungswesen des Bundes laufen bereits. Sofern diese Vorabklärungen in Richtung der Einführung einer Nachweispflicht oder von Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Subventionswesen des Bundes führen, wird dies eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nach sich ziehen. Weitere Kantone, Städte und Gemeinden, welche bereits über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen verfügen, oder in denen die politische Diskussion zu diesem Thema läuft, könnten in diesem Fall dem Beispiel des Bundes folgen.

### ***Internationaler Kontext***

In Zusammenhang mit der Lohngleichheitsthematik ist schliesslich auch ein Blick auf die grosse Dynamik der aktuellen politischen Diskussion auf EU-Ebene von Interesse. Ein Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen<sup>38</sup> sieht vor, Arbeitgebende mit mindestens 250 Beschäftigten dazu zu verpflichten, bestimmte Informationen zum Lohngefälle zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in ihrer Organisation öffentlich verfügbar und zugänglich zu machen. Ergibt sich aus der Berichterstattung ein Unterschied beim durchschnittlichen Entgelt von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Organisation in Höhe von mindestens 5% bei einer Gruppe von Arbeitnehmern, die gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, und ist der Unterschied nicht durch objektive und geschlechtsneutrale Faktoren gerechtfertigt, so ist der betreffende Arbeitgeber verpflichtet, eine Entgeltbewertung vorzunehmen und Abhilfemassnahmen zu ergreifen. Die Massnahmen sollten hierbei die Einführung einer geschlechtsneutralen Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung umfassen, um sicherzustellen, dass jegliche unmittelbare oder mittelbare Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen wird. Das Europäische Parlament möchte die Pflicht zur Lohnanalyse auf Arbeitgebende mit mindestens 50 Beschäftigten ausweiten und die im Vorschlag der Kommission vorgesehene Grenze von 5% auf 2.5% halbieren<sup>39</sup>. Eine Verletzung der Analysepflichten oder Überschreitung hätte gemäss diesem Richtlinienentwurf auch Auswirkungen auf die Teilnahme an Vergabeverfahren.

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093&qid=1660921706047>, aufgerufen am 25.07.2022.

<sup>39</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0056\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0056_DE.html), aufgerufen am 25.07.2022.



## 5 Empfehlung

Das EBG und die Arbeitsgruppe empfehlen, die Stärkung der Charta anhand der oben beschriebenen Massnahmen weiterzuverfolgen. In Hinblick auf die mögliche Umsetzung einiger der vorgeschlagenen Massnahmen müssen politische Entscheide herbeigeführt werden.

| Massnahme Nr. | Thema                                                                         | Der Bundesrat beauftragt                                                                                                                                                                                        | Amt         | Entscheid | Prüfauftrag |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|-------------|
| 1             | Toleranzschwelle                                                              | das EBG, zusammen mit internen und externen Fachpersonen eine Anpassung der Toleranzschwelle im Standard-Analyse-Tool Logib zu prüfen und dem Bundesrat darüber spätestens Ende Juni 2023 Bericht zu erstatten. | EBG         |           | X           |
| 2             | Funktions- und Lohnsysteme für kleine Betriebe                                | das EBG, das Standard-Analyse-Tool Logib mit einer Funktionalität zur Erstellung eines einfachen, geschlechtsneutralen Funktions- und Lohnsystems zu ergänzen.                                                  | EBG         | X         |             |
| 3             | Monitoring Charta                                                             | das EBG, für das öffentliche Monitoring der Charta eine öffentliche Plattform zu erstellen, wo die detaillierten Ergebnisse regelmässig veröffentlicht werden.                                                  | EBG         | X         |             |
| 4             | Logib-Kennzeichnung                                                           | das EBG, auf Grundlage der Informationen aus dem Monitoring eine freiwillige Lohngleichheits-Kennzeichnung zu erstellen und auf der neuen Monitoring-Plattform zu veröffentlichen.                              | EBG         | X         |             |
| 5             | Dauer der Analysen                                                            | das EPA, die Lohngleichheitsanalyse anhand von Logib dauerhaft über das bis am 30. Juni 2032 in Kraft stehenden revidierten GIG hinaus, auf unbestimmte Zeit regelmässig alle vier Jahre durchzuführen.         | Ämter / EPA | X         |             |
| 6             | Information über Ergebnisse der Lohngleichheitsanalysen                       | das EPA, die Resultate der Lohngleichheitsanalysen jeweils detailliert auf Ebene Amt, Departement und gesamte Bundesverwaltung öffentlich im Rahmen des Monitorings der Charta auszuweisen.                     | EPA         | X         |             |
| 7             | Separate Analysen für Verwaltungseinheiten mit weniger als 50 Arbeitnehmenden | das EPA, Lohngleichheitsanalysen separat für kleine Verwaltungseinheiten mit weniger als 50 MA durchzuführen (mit Logib Modul 2) und die Ergebnisse zu veröffentlichen.                                         | Ämter / EPA | X         |             |
| 8             | Toleranzschwelle und Massnahmen                                               | das EPA, bei Überschreitung der Toleranzschwelle (Logib) die betroffenen Ämter und Departemente aufzufordern, entsprechende Massnahmen einzuleiten.                                                             | EPA         | X         |             |
| 9             | Lohnsystem, Anwendung                                                         | das EPA, bestehende über alle Departemente hinweg gültige Leitlinien mit Mindeststandards für die Einstufung, Einreihung und reguläre Lohnentwicklung der Mitarbeitenden bei Bedarf weiter zu optimieren.       | EPA         | X         |             |

|    |                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |   |   |
|----|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---|---|
| 10 | Selbstdeklaration                                           | das BBL, im Rahmen des Vorhabens zur Harmonisierung der Beschaffungslösung Bund HBB/Acta Nova System die automatisierte Weiterleitung der Selbstdeklaration und des Nachweises betreffend die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann an das EBG zu prüfen, um die risikobasierten Kontrollen zu optimieren.    | BBL  |   | X |
| 11 | Nachweispflicht                                             | das BBL, zusammen mit dem EBG mittels Pilotprojekten zu prüfen ob ein Nachweis betreffend die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann für alle Anbieterinnen und Anbieter unabhängig von der Anzahl der Arbeitnehmenden verlangt werden soll.                                                                   | BBL  |   | X |
| 12 | Zentrale Datenbank BKB                                      | die BKB, die Einrichtung eines zentralen Verzeichnisses der Anbieterinnen und Anbieter, welche die Teilnahmebedingung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit nicht einhalten, zu prüfen.                                                                                               | BKB  |   | X |
| 13 | Öffentliches Beschaffungswesen Kantone                      | die KBOB, bei Tagungen (Tagung zur nachhaltigen Beschaffung), bei denen verschiedene Gebietskörperschaften zusammenkommen, aktiv zum Thema Lohngleichheit und Lohngleichheitskontrollen als Teil der sozialen Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungswesen zu informieren.                                                     | KBOB |   | X |
| 14 | Charta-Vorstand                                             | das EBG, einen Charta-Vorstand aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden zu schaffen, um Massnahmen zu koordinieren und den Informationsaustausch sicherzustellen.                                                                                                                                                  | EBG  | X |   |
| 15 | Staatsnahe Betriebe                                         | das EBG, die unterzeichnenden Kantone dazu aufzufordern, in ihrem Einflussbereich gezielt auf die staatsnahen Unternehmen zuzugehen und sie zur Unterzeichnung der Charta zu ermutigen.                                                                                                                                                      | EBG  | X |   |
| 16 | Dekompositionsanalyse der LSE                               | das BFS, die Zeitdauer der Publikation des Berichts «Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturhebung» auf höchstens 6 Monate nach Abschluss der kompletten Datenproduktion zu reduzieren und die wichtigsten Indikatoren aus der Dekomposition bereits vor Veröffentlichung des vollständigen Berichts zu publizieren | BFS  | X |   |
| 17 | Desaggregierte Daten öffentlicher Sektor                    | das BFS, desaggregierte Daten im öffentlichen Sektor zu erheben und zu publizieren.                                                                                                                                                                                                                                                          | BFS  | X |   |
| 18 | Unterstützung kleiner Gemeinden bei Lohngleichheitsanalysen | das EBG, kleine Gemeinden auf deren Anfrage vermehrt bei der Durchführung von Lohngleichheitsanalysen zu unterstützen.                                                                                                                                                                                                                       | EBG  | X |   |

## 6 Ressourcen

Das EBG und die Arbeitsgruppe gehen davon aus, dass die zusätzlichen Massnahmen bzw. deren Prüfung im Rahmen der bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen getätigt werden können.

## 7 Statistischer Anhang

Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern in Bezug auf Löhne, Arbeitseinkommen und Renten auf schweizerischer und internationaler Ebene lassen sich anhand verschiedener Datenbanken und Statistiken veranschaulichen. Dieser Anhang soll die wichtigsten Statistiken über diese Unterschiede in den letzten Jahren in der Schweiz zusammenfassen und sie mit den bestehenden Statistiken auf europäischer Ebene vergleichen.

### **Lohnunterschiede in der Schweiz**

In Bezug auf Lohnunterschiede sind die seit 2005 im Auftrag des Bundesamts für Statistik regelmäßig durchgeführten Studien, die auf der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) basieren, die wichtigste Datenquelle. Die jüngste, die sich auf die Daten der LSE 2020 stützt, weist auf einen Unterschied in den Durchschnittslöhnen von 18% zu Ungunsten der Frauen in der gesamten Wirtschaft hin (englisch unadjusted gender pay gap). Die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern in Bezug auf den Durchschnittslohn ist im privaten Sektor (-19,5%) größer als im öffentlichen Sektor (-15,1%). Darüber hinaus lag nach Berechnungen im Rahmen des Berichts des Bundesrates in Beantwortung des Postulats 19.4132 Marti Samira die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen selbstständig erwerbstätigen Frauen und Männern im Jahr 2018 bei -19,3%, was den Zahlen für abhängig Beschäftigte ähnelt.

In der gesamten Wirtschaft sind im Jahr 2020 rund 52% der durchschnittlichen Lohndifferenz auf erklärende Faktoren (erklärter Anteil) wie Alter, Ausbildungsniveau, Wirtschaftsbranche etc. zurückzuführen. Der unerklärte Anteil des Lohngefälles<sup>40</sup> beträgt also etwa 48% (siehe Tabelle 1). Im privaten Sektor (unerklärt 45.3%) wie im öffentlichen Sektor (unerklärt 46.7%) sind die Anteile ähnlich. Von 2012 bis 2018 ist das durchschnittliche Lohngefälle in der Gesamtwirtschaft relativ stabil geblieben. Im Jahr 2020 ist die Durchschnittslohndifferenz im öffentlichen Sektor von 18.1% (2018) auf 15.1% (2020) deutlich gesunken, wobei zugleich der unerklärte Anteil von 37.2% (2018) auf 46.7% (2020) stark angestiegen ist.

**Tabelle 1: Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in der Schweiz 2020**

|                     | <b>Lohnunterschied (Durchschnitt)</b> | <b>Erklärter Anteil</b> | <b>Unerklärter Anteil</b> |
|---------------------|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Gesamte Wirtschaft  | -18.0%                                | 52.2%                   | 47.8%                     |
| Privater Sektor     | -19.5%                                | 54.7%                   | 45.3%                     |
| Öffentlicher Sektor | -15.1%                                | 53.3%                   | 46.7%                     |

Quelle: BFS – LSE 2020, die vollständige Dekompositionsanalyse ist noch nicht veröffentlicht.

### **Weitere Statistiken in der Schweiz**

Eine weitere wichtige Statistik zu den Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern ist der von Eurostat entwickelte und vom BFS für die Schweiz verfeinerte *Gender overall earnings gap* (GOEG), die

<sup>40</sup> Dieser unerklärte Lohnunterschied wird auf internationaler Ebene als bereinigter geschlechtsspezifischer Lohnunterschied oder *adjusted gender pay gap* bezeichnet.

Gesamtlücke beim Arbeitseinkommen. Dieser Indikator misst die Unterschiede im Arbeitseinkommen zwischen Frauen und Männern im erwerbsfähigen Alter (Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) in einem bestimmten Jahr, indem er die Unterschiede im Bruttoarbeitseinkommen pro Stunde, die Unterschiede in der monatlichen Arbeitszeit in Stunden und die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung berücksichtigt. Dieser Unterschied beläuft sich in der Schweiz auf 43,2%, d.h. das kumulierte Erwerbseinkommen von Frauen über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg ist um 43,2% niedriger als das der Männer. Dieser Unterschied betrug 2016 43,3%, 2014 44,9% und 2010 45,7%; er nimmt also im Laufe der Jahre tendenziell ab.

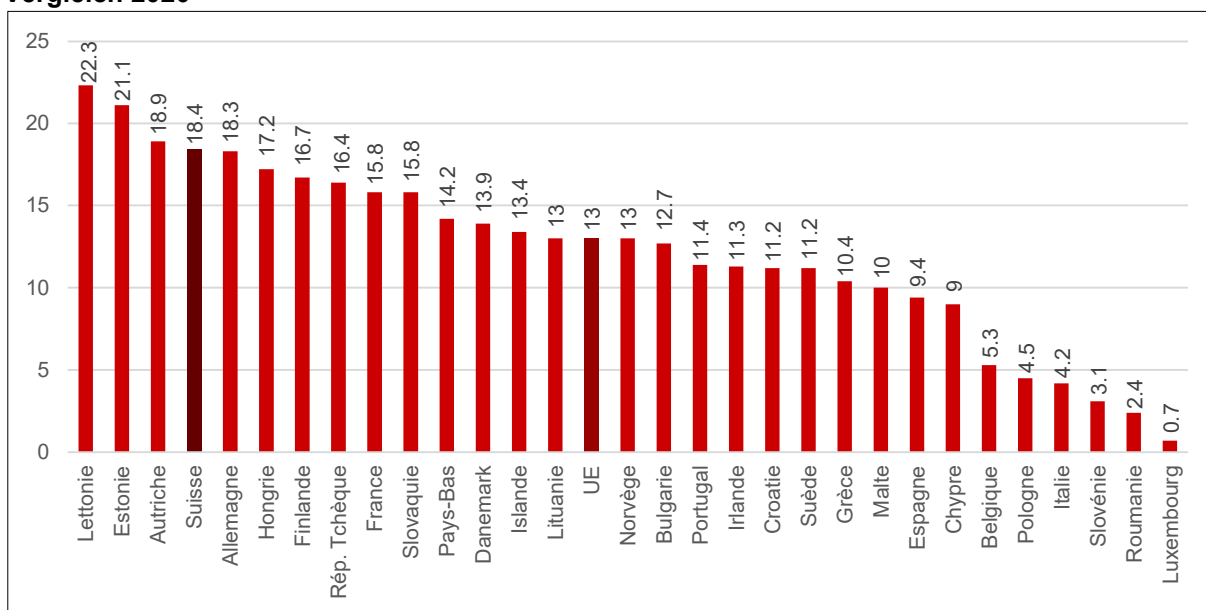
Schliesslich ist auch die Rentenlücke zwischen Frauen und Männern (*Gender Pension Gap*) ein wichtiger Indikator. Dieser ist definiert als die prozentuale Differenz der durchschnittlichen Renten aus der Altersvorsorge zwischen Frauen und Männern im Rentenalter. Die Berechnung dieses Unterschieds in der Schweiz erfolgt auf der Grundlage der Daten der Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC). Im Jahr 2020 ist die durchschnittliche jährliche Gesamtrente der Frauen um 34,6% niedriger als die der Männer. Dieser Unterschied ist seit 2010 relativ stabil geblieben. Dieser Unterschied ist vor allem auf die Renten der zweiten Säule zurückzuführen, die anteilmässig weniger Frauen beziehen (49,7% der Frauen gegenüber 70,6% der Männer) und bei denen ihre Renten deutlich niedriger sind als die der Männer (-47,3% unter den Personen, die eine Rente aus der zweiten Säule beziehen). Die AHV-Renten der Frauen sind hingegen etwas höher als die der Männer (4,1%).

### Die Schweiz im europäischen Vergleich

Bei allen dargestellten Indikatoren weist die Schweiz im europäischen Vergleich relativ hohe Durchschnittswerte auf.

Im Jahr 2020 weist die Schweiz laut Eurostat ein durchschnittliches Lohngefälle, d.h. einen unadjusted gender pay gap, von 18,4% zu Ungunsten der Frauen auf.<sup>41</sup> Dieser ist vergleichbar mit Ländern wie Deutschland (18,3%) oder Österreich (18,9%). Er liegt jedoch deutlich über dem EU-Durchschnitt, der für 2020 bei 13% liegt (siehe Abbildung 1). In den Nachbarländern Frankreich (15,8%) und vor allem Italien (4,2%) sind die Abweichungen geringer als in der Schweiz.

**Abbildung 1: Durchschnittlicher Lohnunterschied zwischen Frauen und im europäischen Vergleich 2020**

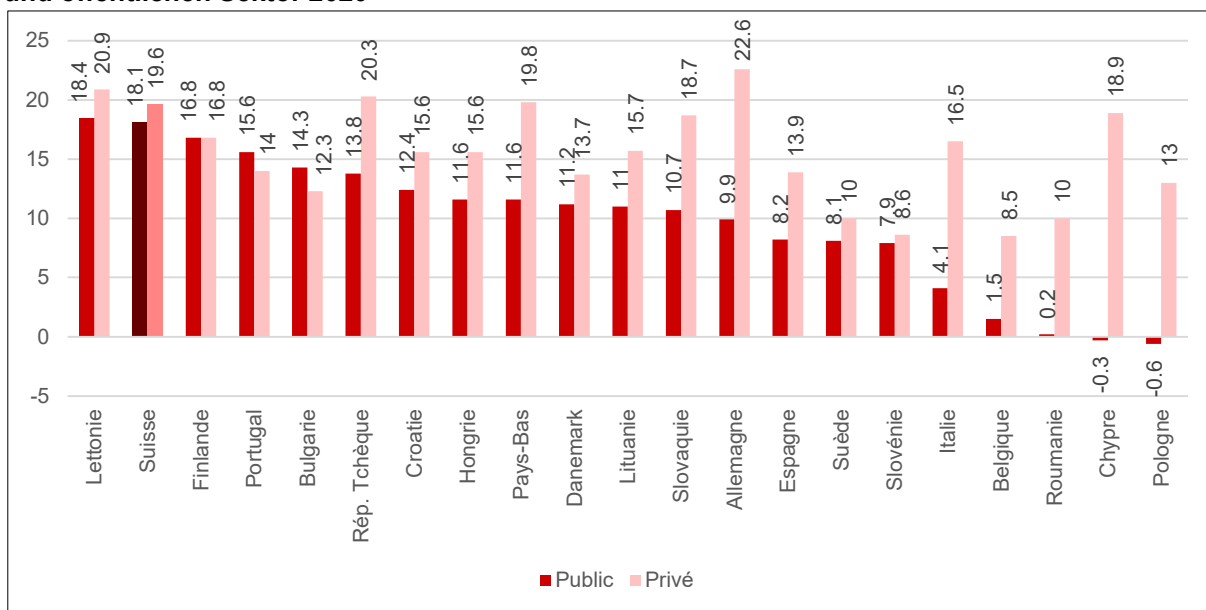


Quelle: Eurostat, Unadjusted gender pay gap 2020

<sup>41</sup> Die Zahlen von Eurostat sind vorläufig, bis die Ergebnisse der LSEs der einzelnen Länder vorliegen. Die Statistiken, die auf der LSE 2020 basieren, wurden vom BFS noch nicht veröffentlicht. Es ist möglich, dass leichte Unterschiede zu den Eurostat-Zahlen festgestellt werden. Diese sind auf Unterschiede in der Berechnungsmethode zurückzuführen.

Abbildung 2 zeigt die durchschnittlichen Lohnunterschiede nach Sektor (öffentlich/privat) in den europäischen Ländern im Jahr 2020. Während die Schweiz im privaten Sektor (19,6%) ein geringeres durchschnittliches Lohngefälle aufweist als Länder wie Deutschland (22,6%) oder die Tschechische Republik (20,3%), ist das durchschnittliche Lohngefälle im öffentlichen Sektor (18,1%) nach Lettland (18,4%) das zweithöchste. Alle anderen Länder weisen in diesem Sektor deutlich geringere durchschnittliche Abweichungen auf, unter den Nachbarländern insbesondere Deutschland (9,9%) und Italien (4,1%).

**Abbildung 2: Durchschnittlicher Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern im privaten und öffentlichen Sektor 2020**

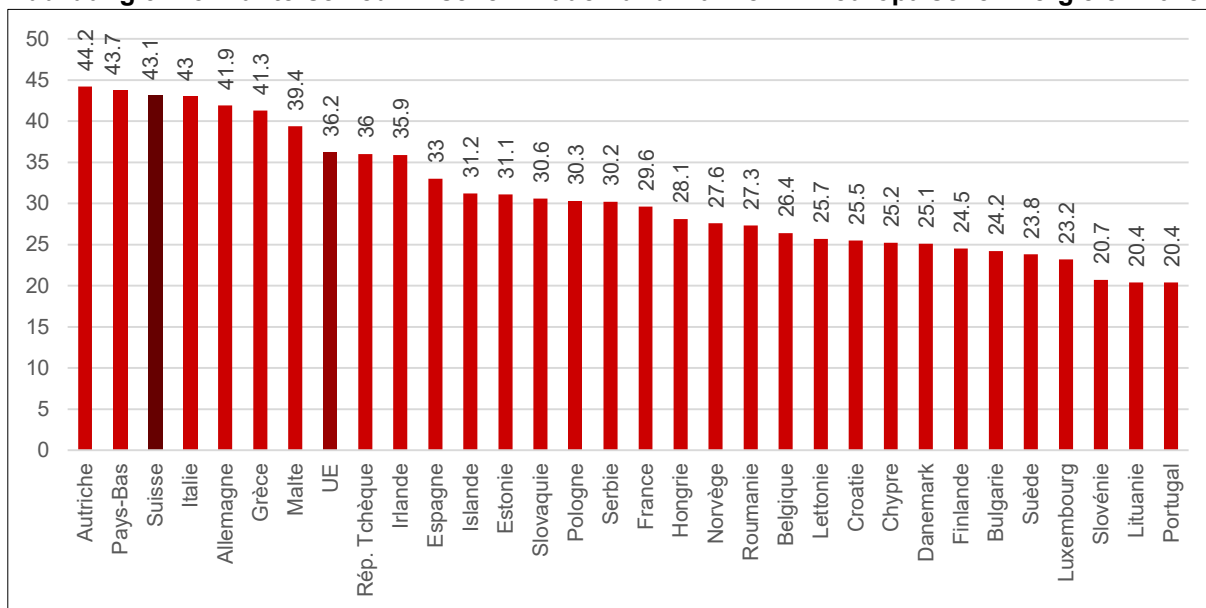


Quelle: Eurostat, Unadjusted gender pay gap by economic control 2020

Auch beim **gesamten geschlechtsspezifischen Erwerbseinkommensunterschied (GOEG)** gehört die Schweiz mit Ländern wie Österreich (44,2%), den Niederlanden (43,7%), Italien (43%) oder Deutschland (41,9%) zu den europäischen Ländern mit den größten Unterschieden. Dieser liegt 2018 bei 43,1%<sup>42</sup> 2018, während der Durchschnitt der Europäischen Union bei 36,2% liegt. Unter den direkten Nachbarländern weist nur Frankreich mit 29,6% einen deutlich niedrigeren Wert auf.

<sup>42</sup> La légère différence avec les chiffres de l'OFS (43,2%) est due à une différence dans la méthode de calcul, qui est plus précise dans les données de l'OFS.

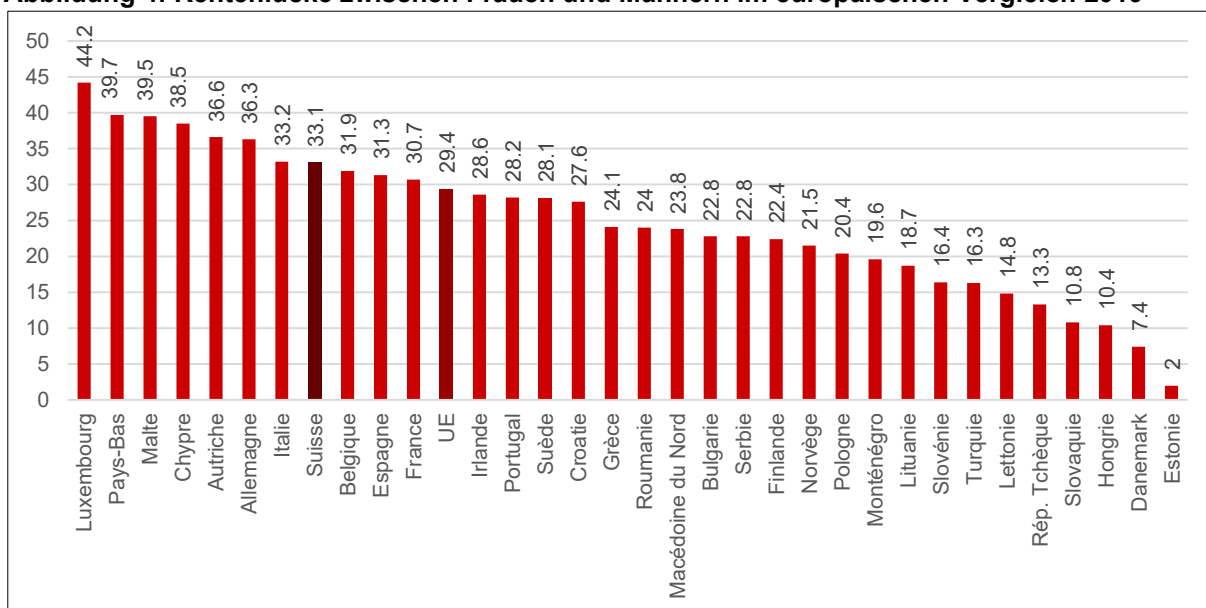
**Abbildung 3: Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern im europäischen Vergleich 2018**



Quelle: Eurostat, Gender overall earnings gap 2018

In Bezug auf die **Rentenlücke zwischen Frauen und Männern** weist die Schweiz 2019 eine Differenz von 33,1% auf, was über dem EU-Durchschnitt von 29,4% liegt. Die Rentenlücke in der Schweiz ist ähnlich wie die von Italien (33,2%), aber geringer als die von Deutschland (36,3%), Österreich (36,6%) und den Niederlanden (39,7%). Die Rentenlücke ist etwas höher als die von Frankreich (30,7%).

**Abbildung 4: Rentenlücke zwischen Frauen und Männern im europäischen Vergleich 2019**



Quelle: Eurostat, Gender pension gap 2019

## Bibliographie

Conseil fédéral (2022). Inégalité salariale entre les femmes et les hommes. Saisir l'écart global de revenu du travail et d'autres indicateurs. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4132 Marti Samira du 25 septembre 2019.

Eurostat (2022). Data on gender pay gaps, gender overall earnings gaps and gender pension gaps 2010-2020. Online:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/cc?lang=en&subtheme=eq.eq\\_gend.eq\\_gesi&display=list&sort=category&extractionId=TEQGES01](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/cc?lang=en&subtheme=eq.eq_gend.eq_gesi&display=list&sort=category&extractionId=TEQGES01)

Kaiser, B. & Möhr, T. (2021). Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturhebung (LSE) 2018. B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung. Etude sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Leythienne, D. & Pérez-Julián M. (2022). Gender pay gaps in the European Union – a statistical analysis. 2021 edition. Statistical working papers. Eurostat.