



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Überprüfung der statistischen Methoden des Bundes betreffend die Lohnungleichheit von Frau und Mann

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 14.3388 Noser vom 2. Juni 2014

vom 18. November 2015

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
0.1	Gegenstand und Ziele der Studie.....	3
0.2	Ergebnisse und Empfehlungen der Studie	3
1	Ausgangslage.....	4
2	Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann: Gegenstand und Ziele	5
3	Übersicht der verschiedenen Ebenen der Analyse von Lohnunterschieden resp. Lohndiskriminierung	5
4	Nationale Ebene: Analysemodell der nationalen Statistik	7
4.1	Einleitung.....	7
4.2	Ergebnisse der Studie	7
4.2.1	Statistische Methode	7
4.2.2	Faktoren für die Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern	8
4.3	Empfehlungen der Studie für das Analysemodell der nationalen Statistik	10
5	Betriebliche Ebene: Standard-Analysemodell des Bundes	11
5.1	Einleitung.....	11
5.2	Ergebnisse der Studie	11
5.2.1	Statistische Methode	11
5.2.2	Faktoren für die Rechtfertigung von Lohnunterschieden.....	12
5.2.3	Toleranzschwelle.....	14
5.3	Empfehlungen für das Standard-Analysemodell des Bundes (betrieblicheEbene).....	14
5.4	Haltung der Unternehmen und der Lohnexpertinnen und -experten (RFA).....	15
6	Schlussfolgerungen des Bundesrates	16
6.1	Nationale Ebene: Analysemodell der nationalen Statistik.....	16
6.2	Betriebliche Ebene: Standard-Analysemodell des Bundes.....	17

0 Zusammenfassung

0.1 Gegenstand und Ziele der Studie

Die vorliegende Studie wurde in der Folge der Annahme des Postulats 14.3388 Noser, welches den Bundesrat beauftragt, die Analyse zur Lohndiskriminierung des EBG zu überprüfen, in Auftrag gegeben. Die Fragen zur Lohndiskriminierung betreffen sowohl die Analysen der nationalen Statistik (Lohnstrukturerhebung, LSE), welche das Niveau und die Struktur der Löhne über die ganze Wirtschaft aufzeigt, als auch die Analysen auf betrieblicher Ebene (Standard-Analysemodell).

Ziel ist es zu überprüfen, ob diese beiden Analysemodelle aus wissenschaftlicher Sicht und in Bezug auf den administrativen Aufwand für die Unternehmen und die Verwaltung angemessen sind, um Lohnunterschiede auf nationaler Ebene zu erklären und Lohndiskriminierungen auf betrieblicher Ebene festzustellen.

Untersucht wurden dabei die verwendete statistische Methode, die Faktoren zur Erklärung resp. Rechtfertigung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern sowie im Falle des Standard-Analysemodells des Bundes die angewendete Toleranzschwelle.

0.2 Ergebnisse und Empfehlungen der Studie

Nationale Ebene: Analysemodell der nationalen Statistik (erklärende Perspektive)

- Die bislang verwendete **statistische Methode** (Regressionsanalyse nach OLS-Methode mit Oaxaca-Blinder Dekompositionsanalyse), die sich am Mittelwert orientiert, ist wissenschaftlich anerkannt. Diese bildet den Erklärungsanteil der einzelnen Faktoren auf die Lohnunterschiede gut ab, und die Ergebnisse sind einfach zu interpretieren. Hingegen könnten die Ergebnisse von sehr hohen resp. sehr tiefen Löhnen beeinflusst sein (Orientierung am Mittelwert). Weiter kontrolliert diese Methode nicht auf eine hinreichend gleiche Verteilung von Frauen und Männern über die einzelnen Ausprägungen der Erklärungsfaktoren, was in vereinzelt Fallkonstellationen zu Verzerrungen in den Ergebnissen führen kann.
- Bei der Methode Quantilsregression, die sich auf den Median stützt, ist der Einfluss von sehr hohen resp. sehr tiefen Löhnen folglich geringer. Auf eine hinreichend gleiche Verteilung von Frauen und Männern über die einzelnen Ausprägungen der Erklärungsfaktoren wird hingegen auch hier nicht kontrolliert. Zudem ist die Anwendung dieser Methode technisch aufwändig.
- Die Methode Doubly Robust Regression, die grösseres Gewicht darauf legt, Frauen und Männer mit gleichem Profil zu vergleichen, indessen mit dem Mittelwert arbeitet, würde eine hinreichend gleiche Verteilung von Frauen und Männern über die einzelnen Ausprägungen der Erklärungsfaktoren folglich besser gewährleisten.
- Folglich soll die nationale Statistik sowohl am Mittelwert als auch am Median sowie an weiteren Quantilen dargestellt werden. Neben der bislang verwendeten Methode könnte auch die Doubly Robust Regression verwendet werden.
- Die verwendeten **Faktoren** zur Erklärung von Lohnunterschieden sind wissenschaftlich anerkannt, geeignet und sollten beibehalten werden.
- Die drei im Postulat genannten zusätzlichen Faktoren Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrung sollten nicht aufgenommen werden. Der zusätzliche Erklärungsgehalt ist als tief einzuschätzen und eine zuverlässige Erhebung der notwendigen Informationen kann nicht gewährleistet werden. Für die Faktoren Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere (tatsächliche Berufserfahrung) und Arbeitszeitmodelle sowie physische und psychische Belastungen soll geprüft werden, ob die notwendigen Informationen sinnvoll erhoben werden könnten.

- Schliesslich soll für die nationale Statistik je ein Analysemodell mit und ohne Faktoren mit Diskriminierungspotenzial entwickelt werden.

Betriebliche Ebene: Standard-Analysemodell des Bundes (rechtfertigende Perspektive)

- Die **statistische Methode** (Regressionsanalyse nach der OLS-Methode, die sich am Mittelwert orientiert) ist wissenschaftlich anerkannt. Die Vor- und Nachteile dieser Methode wurden bereits oben ausgeführt. Die beiden alternativ geprüften Methoden (Quantilsregression und Doubly Robust Regression) haben allerdings den zusätzlichen Nachteil eines grossen technischen Aufwandes für die Unternehmen. Folglich soll die bislang verwendete statistische Methode aus wissenschaftlichen und praktischen Gründen beibehalten werden.
- Die bislang verwendeten **Faktoren** zur Rechtfertigung von Lohnunterschieden sind geeignet und sollten beibehalten werden.
- Hingegen sind die im Postulat genannten zusätzlichen Faktoren Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere (tatsächliche Berufserfahrung), Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrungen nicht geeignet, um aufgenommen zu werden. Sie weisen ein Diskriminierungspotenzial auf und/oder der Erhebungsaufwand für die Unternehmen wäre zu hoch. Hingegen könnten die Faktoren Arbeitszeitmodelle und physische und psychische Belastungen diskriminierungsfrei angewendet werden. Deshalb soll der Erklärungsgehalt dieser Faktoren getestet werden.
- Die derzeit gültige **Toleranzschwelle** von 5% hat sich in der Praxis bewährt. Sofern zusätzliche Faktoren hinzugefügt würden, müsste eine Absenkung der Toleranzschwelle geprüft werden.
- Die Mehrheit der Unternehmen sprach sich im Rahmen einer repräsentativen Umfrage dafür aus, das Standard-Analysemodell des Bundes in seiner jetzigen Form, d.h. mit einer reduzierten Anzahl Faktoren und einer Toleranzschwelle von 5%, beizubehalten.

1 Ausgangslage

Mit dem Postulat „Erhebung zur Lohngleichheit. Verbesserung der Aussagekraft“ vom 2. Juni 2014 (14.3388) wurde der Bundesrat beauftragt, die Analyse zur Lohndiskriminierung des EBG zu überprüfen und Bericht zu erstatten. Dabei soll die bisherige Methodik aufgezeigt und gemäss dem neuesten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse aktualisiert werden, indem zusätzliche Faktoren für Lohnunterschiede (wie beispielsweise Berufs- oder Führungserfahrung, Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und der Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere) berücksichtigt werden. Weiter soll die Eignung des Mittelwerts als Indikator für Lohnunterschiede überprüft werden. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 20. August 2014 die Annahme des Postulates. Er stellte dabei fest, dass die angewandte Analysemethode und die berücksichtigten Faktoren dem aktuellen Stand der Wissenschaft entsprechen und die Qualität und Objektivität der statistischen Messung der Lohndiskriminierung gewährleisten. Um die Transparenz und den Konsens über die angewandte Methode sicherzustellen, war der Bundesrat bereit, dem Anliegen des Postulats nachzukommen. Am 26. September 2014 überwies der Nationalrat das Postulat.

In der Folge erteilte das EBG in einem offenen Ausschreibungsverfahren dem Schweizer Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen gemeinsam mit dem Büro INFRAS den Auftrag, eine unabhängige Expertinnen- und Expertenstudie zu erstellen.¹ Diese legten am 29. September 2015 ihre Studie zu den statistischen Analysen der Eidgen-

¹ Als Autorinnen und Autor figurieren Prof. Dr. Christina Felfe (Universität St. Gallen), Judith Trageser (INFRAS) und Dr. Rolf Iten (INFRAS).

nossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann vor. Die Erstellung der Studie wurde begleitet durch eine interdepartementale Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des EBG, BJ, BFS, Seco sowie des Bereichs Forschung und Evaluation des BSV.

Um die im Postulat aufgeworfenen Fragen zu beantworten, griff diese Studie auf eine Auswertung der wissenschaftlichen Literatur und auf empirische Analysen zurück. Zusammen mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit (Revision des Gleichstellungsgesetzes) wurden Unternehmen auch zum Standard-Analysemodell des Bundes befragt. Dabei haben von 2'712 kontaktierten Unternehmen 1'305 teilgenommen. Mit 50 Unternehmen und 26 Lohnexpertinnen und -experten wurden vertiefende Interviews durchgeführt.

2 Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann: Gegenstand und Ziele

Die Fragen zur Lohndiskriminierung betreffen sowohl die Analysen der nationalen Statistik (Lohnstrukturerhebung, LSE), welche das Niveau und die Struktur der Löhne über die ganze Wirtschaft aufzeigt, als auch die Analysen auf betrieblicher Ebene (Standard-Analysemodell). Die Studie hat diese zwei Analysemodelle aufgrund ihrer Gemeinsamkeiten untersucht:

- Das Analysemodell der nationalen Statistik (eine Spezialauswertung der LSE über die Lohngleichheit): Dieses dient dazu, die in der Schweiz und in den verschiedenen Branchen und über Unternehmen hinweg bestehenden Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu beschreiben und zu erklären.
- Das Standard-Analysemodell des Bundes für die betriebliche Ebene: Dieses wird beim Instrument Logib sowie bei Lohnkontrollen im Beschaffungswesen angewendet, um systematische Lohndiskriminierungen zwischen Frauen und Männern innerhalb eines Unternehmens aufzudecken.²

Ziel dieser Studie ist es zu überprüfen, ob diese beiden Analysemodelle aus wissenschaftlicher Sicht und mit Blick auf den administrativen Aufwand für die Unternehmen und die Verwaltung angemessen sind, um Lohnunterschiede auf nationaler Ebene zu erklären und Lohndiskriminierungen auf betrieblicher Ebene festzustellen. Untersucht wurden dabei die verwendete statistische Methode, die Faktoren, die zur Erklärung resp. Rechtfertigung von geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden in die Analysen einbezogen werden und im Falle des Standard-Analysemodells des Bundes die im Rahmen des Beschaffungswesens angewendete Toleranzschwelle.

3 Übersicht der verschiedenen Ebenen der Analyse von Lohnunterschieden resp. Lohndiskriminierung

Nachfolgende Tabelle stellt die verschiedenen Ebenen der Kontrolle und Messung von Lohnunterschieden resp. Lohndiskriminierung zwischen Frauen und Männern sowie deren wesentliche Unterschiede dar.

² Die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann ist eine Voraussetzung, um am Beschaffungsverfahren des Bundes teilnehmen zu können (Art. 8 Abs. 1 lit. c Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB, SR 172.056.1).

Analyse	Individuelle Ebene (Gerichtsverfahren)	Betriebliche Ebene (Lohnkontrollen im Beschaffungswesen)	Nationale Ebene (LSE, Spezialauswertung Lohnungleichheit)
Rechtliche Grundlagen	Gleichstellungsgesetz (BV, GIG)	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)	Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes
Zuständige Behörde	Gerichte	EBG	BFS
Vergleichsgruppe	Einzelne oder Gruppen von Arbeitnehmenden eines Unternehmens	Alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens	1,7 Mio Arbeitnehmende aus ca. 35'000 Unternehmen (branchenübergreifend)
Verwendete Methode(n)	Arbeitsbewertung oder statistische Regressionsanalyse	Statistische Regressionsanalyse	Statistische Regressionsanalyse
Berücksichtigte Faktoren	Alle für den Einzelfall relevanten, objektiven, nichtdiskriminierenden Faktoren	Eine begrenzte Anzahl auf ein gesamtes Unternehmen bezogene, standardisierte, objektive, nichtdiskriminierende Faktoren	Umfassende, auf die gesamte schweizerische Volkswirtschaft bezogene, objektive Faktoren
Toleranzschwelle	Keine	5% und statistisch signifikant	Keine
Rechtliche Folgen für die Unternehmen	Pflicht zur Zahlung des diskriminierenden Anteils des Lohnunterschieds zwischen den Klägerinnen resp. Klägern und den Vergleichsperson(en) rückwirkend auf 5 Jahre	Verschiedene mögliche Sanktionen: Konventionalstrafe; Ausschluss aus dem Beschaffungsverfahren; Widerruf des Zuschlags oder Kündigung des Vertrags	Keine

Aus diesen Unterschieden ergeben sich folgende primäre Ziele der unterschiedlichen Analysemodelle:

Die Spezialauswertung der Lohnungleichheit im Rahmen der LSE mit dem Analysemodell der nationalen Statistik hat zum Ziel, die bestehenden Lohnungleichheiten zu verstehen. Dies ist daher eine *erklärende Perspektive*. Deshalb berücksichtigt das Analysemodell der nationalen Statistik möglichst alle relevanten Faktoren, die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern erklären können. Die Frage der eigentlichen Lohndiskriminierung im juristischen Sinne ist hier somit weniger bedeutend als beim Standard-Analysemodell des Bundes. Für das Ziel, statistische Grundlagen für politische Massnahmen bereitzustellen, ist die Berücksichtigung des Diskriminierungspotenzials der einbezogenen Faktoren hingegen sinnvoll. Im Hinblick darauf empfehlen die Studienautorinnen und der Studienautor, für das Analysemodell der nationalen Statistik ein umfassendes und ein diskriminierungsfreies Analysemodell zu entwickeln (siehe unten stehend 4.3.).

Die Lohnkontrollen im Beschaffungswesen mit dem Standard-Analysemodell des Bundes (wie auch die individuellen Gerichtsverfahren gestützt auf das GIG) haben zum Ziel, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Lohnungleichheit zu überprüfen, um systematische Lohndiskriminierungen in einzelnen Unternehmen aufzudecken und korrigierend einzugreifen. Dies ist eine *rechtfertigende Perspektive*, die sich nach den rechtlichen Vorgaben richtet. Danach sind Lohnungleichheiten nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, nichtdiskriminierenden Gründen beruhen. Deshalb dürfen hier nur Faktoren berücksichtigt werden, die kein Potenzial für Geschlechterdiskriminierung aufweisen. Zudem gibt es hier eine Toleranzschwelle von 5%.

4 Nationale Ebene: Analysemodell der nationalen Statistik

4.1 Einleitung

Das BFS analysiert mit der Spezialauswertung Lohnungleichheit auf Basis der LSE alle zwei Jahre die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern und deren Ursachen auf Ebene der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft.³ Die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern werden durch die statistische Methode der Regressionsanalyse bestimmt. Damit kann der isolierte Einfluss von einzelnen Faktoren (z.B. die berufliche Stellung) auf die Löhne von Frauen und Männern bestimmt werden. Somit können die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in einen erklärten Anteil (Lohnunterschiede, die durch Faktoren, wie z.B. die berufliche Stellung oder die Ausbildung erklärt sind) und in einen unerklärten Anteil (Lohnunterschiede, die durch die berücksichtigten objektiven Faktoren nicht erklärt werden können) aufgegliedert werden. Das Analysemodell der nationalen Statistik nimmt somit eine *erklärende Perspektive* ein (siehe dazu obenstehend 3). Diese Analyse von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern bietet die statistische Grundlage für die Diskussion über die Lohnungleichheit in der Schweiz.

4.2 Ergebnisse der Studie

4.2.1 Statistische Methode

4.2.1.1 Beurteilung der bisher verwendeten Methode

Die nationale Statistik des BFS stützt sich auf eine Regressionsanalyse (OLS-Methode). Diese Methode basiert auf dem Mittelwert und ermöglicht namentlich, das Verhältnis zwischen einem Faktor, der erklärt werden soll (z. B. der Lohn), und mehreren erklärenden Faktoren (z. B. die berufliche Stellung, das Kompetenzniveau usw.) zu bestimmen.

In wissenschaftlichen Kreisen ist die Methode der nationalen Statistik des BFS sehr verbreitet, um die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu analysieren. Sie hat mehrere Vorteile. So zeigt sie den Erklärungsgehalt jeder der im Analysemodell berücksichtigten Faktoren auf. Zudem sind die Resultate einfach zu interpretieren. Umgekehrt hat sie aber auch gewisse Grenzen. Die mit dieser Methode erlangten Resultate können von Extremwerten (sehr hohen oder sehr tiefen Löhnen) beeinflusst sein, da sie mit dem Mittelwert arbeitet. Ausserdem berücksichtigt sie den Einfluss, welche die Verteilung von Männern und Frauen bei den Faktoren dieses Modells auf den Lohn haben kann, nicht optimal.

³ Ausgenommen ist die Landwirtschaft. Dafür werden Informationen von rund 1.7 Mio. Arbeitnehmenden aus rund 35'000 Unternehmen verwendet. Dies entspricht gut 40% der Gesamtzahl der Arbeitnehmenden der Schweiz.

4.2.1.2 Beurteilung von möglichen Alternativmethoden

Um die Nachteile der Methode der nationalen Statistik auszugleichen, schlagen die Studienautorinnen und der Studienautor Alternativmethoden vor: die Quantilsregression, die sich auf den Median stützt und bei welcher somit Extremwerte einen geringeren Einfluss haben, und die Doubly Robust Regression, die grösseres Gewicht darauf legt, Frauen und Männer mit gleichem Profil zu vergleichen, indessen mit dem Mittelwert arbeitet.

Trotz verschiedener Vorteile weisen auch diese Alternativmethoden Nachteile auf. Bei der Quantilsregression wird eine hinreichend gleiche Verteilung von Frauen und Männern über die einzelnen Ausprägungen der Erklärungsfaktoren ebenfalls nicht kontrolliert, was auch eine Grenze der OLS-Methode ist. Sie wirft zudem sozio-ökonomische und juristische Fragen auf: ist doch der Entscheid, den Einfluss von Extremgehältern im Rahmen einer Analyse von Lohnungleichheiten nicht zu berücksichtigen, problematisch. Zudem ist die Durchführung dieser Methode mit technischem Mehraufwand verbunden. Die Doubly Robust Regression ihrerseits berücksichtigt den Einfluss von Extremwerten nur indirekt und korrigiert das Problem einer hinreichend gleichen Verteilung von Frauen und Männern über die einzelnen Ausprägungen der Erklärungsfaktoren nur bedingt.

Es wurde eine empirische, auf die Daten der Lohnstrukturerhebung von 2008, 2010 und 2012 gestützte Analyse durchgeführt, um die mit den drei Methoden (OLS-Regression, Quantilsregression, Doubly Robust Regression) erzielten Resultate zu vergleichen. Das Hauptergebnis lautet wie folgt: Mit allen drei Methoden wird ein signifikanter unerklärter Anteil des Lohnunterschieds von mindestens 7,6% festgestellt. Der mit der Quantilsregression geschätzte unerklärte Anteil des Lohnunterschieds liegt 1 bis 1.5 Prozentpunkte tiefer als der mit der OLS-Regression. Diese Abweichung lässt sich damit erklären, dass die OLS-Regression sämtliche Löhne gleichermassen berücksichtigt, während die Quantilsregression die Extremgehälter ausschliesst.

Da Männer und Frauen bei den Extremgehältern nicht gleich verteilt sind (es sind vorwiegend Männer, die sehr hohe Löhne aufweisen), ist der unerklärte Anteil des Lohnunterschieds bei der Quantilsregression geringer. Je nach Blickwinkel führt somit die OLS-Regression zu einer *Überschätzung* des unerklärten Anteils der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern, die Quantilsregression hingegen zu einer *Unterschätzung* derselben.

Der mit der Doubly Robust Regression geschätzte unerklärte Lohnunterschied ist 2 bis 2.5 Prozentpunkte tiefer als die anhand der OLS-Regression geschätzte. Dieses Ergebnis könnte teilweise mit unterschiedlichen Profilen von Männern und Frauen bei den im Modell berücksichtigten Faktoren erklärt werden.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die bislang verwendete statistische Methode (Regressionsanalyse nach der OLS-Methode, die sich am Mittelwert orientiert) wissenschaftlich anerkannt ist. Weiter könnte die nationale Statistik sowohl am Mittelwert als auch am Median sowie an weiteren Quantilen dargestellt werden und neben der bislang verwendeten statistischen Methode auch die Doubly Robust Regression verwendet werden.

4.2.2 Faktoren für die Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern

4.2.2.1 Beurteilung der Faktoren des bestehenden Modells

Für die Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern werden beim Analysemodell der nationalen Statistik gegenwärtig folgende Faktoren berücksichtigt: *Alter, Zivilstand, Aufenthaltsstatus, Region, Ausbildung, potenzielle Erwerbserfahrung, Dienstjahre, Be-*

schäftigungsgrad, Branche, berufliche Stellung, Kompetenzniveau, Tätigkeitsbereich, Firmengrösse, Lohnart, Lohnvereinbarung und Lohnform. Gemäss der Studie haben die meisten dieser Faktoren ein eher hohes oder ein hohes Potenzial, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu erklären.

Gestützt darauf kommt die Studie zum Schluss, dass die Faktoren des bestehenden Modells wissenschaftlich anerkannt sind.

4.2.2.2 Beurteilung von möglichen zusätzlichen Faktoren

Als mögliche zusätzliche Faktoren untersuchte die Studie die im Postulat genannten Faktoren *Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere* (tatsächliche Berufserfahrung), *Weiterbildungen*, *Sprachkenntnisse* und *Führungserfahrung*. Weiter wurden insbesondere die Faktoren *Arbeitszeitmodelle* (*Schichtarbeit, Abend-, Nacht- oder Wochenendarbeit*) sowie die Faktoren *physische und psychische Belastung* untersucht. Bei dieser Beurteilung standen die folgenden Aspekte im Vordergrund: das Potenzial, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu erklären (Erklärungsgehalt); die Machbarkeit, diese Informationen im Rahmen der LSE zu erheben (Anwendbarkeit); die Zuverlässigkeit dieser Informationen (Qualität) und der damit verbundene administrative Aufwand für die Unternehmen (Aufwand). Die Frage, ob diese zusätzlichen Faktoren ein Diskriminierungspotenzial beinhalten, ist beim Analysemodell der nationalen Statistik, anders als beim Standard-Analysemodell des Bundes, weniger wichtig (siehe unten 5.2.2.).

Die Studie verzichtet darauf, sogenannte „psychologische“ resp. „weiche“ Faktoren wie Leistungsbereitschaft, Risikobereitschaft, Verhandlungsgeschick oder soziale Normen vertieft zu prüfen. Dies insbesondere deshalb, weil es schwierig ist, diese objektiv aussagekräftig zu messen.

Gemäss der Studie ist die **tatsächliche Berufserfahrung**⁴ geeignet, Lohnunterschiede zu erklären. Ein Anteil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern kann auf Unterschiede in Zeitpunkt und Dauer von Karriereunterbrechungen und Reduktionen des Beschäftigungsgrades zurückgeführt werden. Jedoch ist es schwierig, die dafür notwendigen Informationen zu erheben: Dafür müssten z.B. nicht nur die Anzahl und Länge der Karriereunterbrechungen, sondern auch das jeweilige Erwerbsspensum über die gesamte bisherige Berufstätigkeit hinweg bekannt sein. Diese Informationen müssten insbesondere auch bei früheren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern abgefragt werden. Für die Unternehmen wäre die Erhebung daher mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden.

Die Berücksichtigung von **Weiterbildungen** hingegen hat nur bedingten Erklärungsgehalt. Einerseits ist umstritten, ob bezüglich absolvierten Weiterbildungen wesentliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen. Andererseits ist es schwierig bis fast unmöglich, aussagekräftige Informationen über absolvierte Weiterbildungen zu erheben. Auch diese müssten teilweise bei früheren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhoben werden. Weiter ist unklar, was alles zu Weiterbildungsmassnahmen gezählt werden sollte.

Die Studie geht davon aus, dass das Erklärungspotenzial von **Sprachkenntnissen** eher tief ist. In Bezug auf allfällige Unterschiede in den sprachlichen Fähigkeiten zwischen Frauen und Männern gibt es unterschiedliche Ergebnisse. Teilweise wird davon ausgegangen, dass keine erheblichen Unterschiede bestehen, teilweise wird eher von durchschnittlich höheren Sprachkenntnissen von Frauen ausgegangen. Würden die Sprachkenntnisse zusätzlich berücksichtigt und von durchschnittlich höheren Sprachkenntnissen von Frauen ausgegangen,

⁴ In der Studie wird die tatsächliche Berufserfahrung definiert als Ergebnis der Anzahl Jahre, welche die Arbeitnehmenden seit Eintritt ins Erwerbsleben tatsächlich arbeiteten (Karriereunterbrechungen werden abgezogen) und des Erwerbsspensums, mit welchem die Arbeitnehmenden über die Jahre hinweg gearbeitet haben.

so könnte die gemessene Lohndiskriminierung der Frauen folglich eher steigen. Zudem sind Sprachkenntnisse auch nicht in allen Branchen lohnrelevant. Weiter stellen sich in Bezug auf die Erhebung dieser Informationen die gleichen Schwierigkeiten wie bei den Weiterbildungen.

Den Erklärungsgehalt der **Führungserfahrung** schätzt die Studie grundsätzlich als hoch ein, da Frauen seltener in Führungspositionen vertreten sind. Im Analysemodell der nationalen Statistik wäre der zusätzliche Erklärungsgehalt hingegen gering, da das bestehende Modell bereits den Faktor *berufliche Stellung* beinhaltet. Dieser bildet Führungserfahrungen ab. Auch bei der Führungserfahrung wird der Erhebungsaufwand für die Unternehmen als hoch eingeschätzt.

Zusätzlich hat die Studie die Faktoren **Arbeitszeitmodelle** (Schichtarbeit, Abend-, Nacht- oder Wochenendarbeit) und die Faktoren **physische und psychische Belastung** als mögliche weitere Faktoren geprüft. Die Studie geht von einem hohen Erklärungsgehalt aus, da Frauen meist verbunden mit der Geburt eines Kindes tendenziell zu beruflichen Tätigkeiten neigten, die weniger belastend seien. Dies würde sich auch auf den Lohn niederschlagen. Eine objektive Beurteilung der Belastung in den jeweiligen beruflichen Tätigkeiten ist allerdings nicht einfach. Dies müsste anhand von Angaben aus empirischen Studien gemacht werden. Dazu könnten bereits bestehende Studien aus anderen Ländern (z.B. Deutschland, USA) herangezogen werden. Allerdings würde dies die individuelle Situation der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die schweizerische Berufslandschaft ungenau abbilden. Hingegen sind solche Bewertungen nicht subjektiv gefärbt und somit weniger anfällig für diskriminierende Beurteilungen. Gemäss der Studie wird der Erhebungsaufwand für die Unternehmen für die Arbeitszeitmodelle als eher tief, für die physische und psychische Belastungen hingegen als hoch eingeschätzt.

4.3 Empfehlungen der Studie für das Analysemodell der nationalen Statistik

Gestützt auf diese Beurteilungen machen die Studienautorinnen und der Studienautor folgende **Empfehlungen**:

- E1 Die Analyse der nationalen Statistik könnte **sowohl am Mittelwert als auch am Median** sowie an weiteren Quantilen dargestellt werden.
- E2 Um ein hinreichendes Mass an Ähnlichkeit bezüglich der Ausprägungen der Erklärungsmerkmale von Frauen und Männern zu gewähren, könnte die **Doubly Robust Regression** verwendet werden.
- E3 Die drei im Postulat genannten Faktoren **Weiterbildungen, Sprachkenntnisse** und **Führungserfahrung** sollten nicht in das Analysemodell der nationalen Statistik aufgenommen werden. Der (zusätzliche) Erklärungsgehalt ist tief und eine zuverlässige Erhebung der dafür notwendigen Informationen kann nicht gewährleistet werden.
- E4 In Bezug auf die Berücksichtigung des Faktors **Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere/Karriereunterbrechungen** (tatsächliche Berufserfahrung) soll geprüft werden, ob die dazu notwendigen aussagekräftigen Informationen existierenden administrativen Registern (z.B. zentrales Rentenregister der AHV/IV) entnommen werden könnten.

In Bezug auf die Berücksichtigung des Faktors **Arbeitszeitmodelle** sollte geprüft werden, ob diese Angaben von den Unternehmen erhoben werden könnten. Um aussagekräftige Aussagen für die Faktoren **physische und psychische Belastungen**

zu erhalten, soll eine objektive, geschlechtsunabhängige Bewertung der Berufe geprüft werden.

- E5 Im Rahmen der nationalen Statistik soll je ein Analysemodell **mit und ohne Faktoren mit Diskriminierungspotenzial** entwickelt werden.

5 Betriebliche Ebene: Standard-Analysemodell des Bundes

5.1 Einleitung

Das Standard-Analysemodell des Bundes hat drei Komponenten:

- eine statistische Methode (OLS-Regressionsanalyse basierend auf dem Mittelwert);
- fünf Faktoren zur Rechtfertigung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern: *Ausbildung, Dienstalter, potenzielle Erwerbserfahrung, Anforderungsniveau und berufliche Stellung*;
- eine Toleranzschwelle von 5%, die statistisch signifikant überschritten werden muss.

Anhand dieser Methode kann ermittelt werden, welcher Teil der Lohndifferenz nicht durch lohnrelevante, objektive, nichtdiskriminierende Faktoren erklärt werden kann. Somit ist es mit dieser Methode möglich zu bestimmen, welche Lohnunterschiede zwischen der Gesamtheit der Frauen und Männer in einem Unternehmen bei vergleichbaren persönlichen und berufsbezogenen Merkmalen bestehen und ob gestützt darauf eine geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung zu vermuten ist. Um dem potenziellen Einfluss - weiterer möglicher - unternehmensspezifischer, objektiver, nichtdiskriminierender Faktoren Rechnung zu tragen, besteht zudem eine sogenannte Toleranzschwelle von 5%.⁵ Wird diese statistisch signifikant, d.h. mit einer statistischen Sicherheit von über 95%, überschritten, so besteht die begründete Vermutung einer Lohndiskriminierung in diesem Unternehmen. Die Voraussetzungen des Beschaffungswesens bezüglich der Einhaltung der Lohngleichheit gelten dann als nicht erfüllt. Mit dem Instrument Logib wurde die Regressionsanalyse gemäss Spezifikation des Standard-Analysemodells des Bundes technisch in Excel umgesetzt. Dies ermöglicht es den Unternehmen, eine betriebsinterne Lohnanalyse mit relativ einfachen Mitteln selbst durchzuführen.

5.2 Ergebnisse der Studie

5.2.1 Statistische Methode

5.2.1.1 Beurteilung der bisher verwendeten Methode

Generell weist die statistische Methode des Standard-Analysemodells des Bundes ähnliche Vor- und Nachteile auf wie die für die nationale Statistik des BFS verwendete Methode (vgl. Kapitel 4.2.1).

⁵ Die Durchführung des Standard-Analysemodell des Bundes wird vom EBG im Dokument „Standard-Analysemodell zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes (Methodenbeschreibung)“ vom Juni 2015 detailliert erläutert: <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00079/index.html?lang=de>.

5.2.1.2 Beurteilung von möglichen Alternativmethoden

Um die Nachteile der Methode des Standard-Analysemodells des Bundes auszugleichen, schlagen die Studienautorinnen und -autor vor, die Analyse mit denselben Alternativmethoden wie bei der nationalen Statistik zu ergänzen (Quantilsregression und Doubly Robust Regression). Diese Alternativmethoden weisen auch hier dieselben Vorteile auf.

Zusätzlich zu den schon in Kapitel 4.2.1. ausgeführten Nachteilen haben sie jedoch im Rahmen ihrer Anwendung auf der betrieblichen Ebene noch weitere Schwachpunkte. In erster Linie sind diese Methoden juristisch problematisch. So kann die Tatsache, dass sie sich auf den Median stützen, zur Verschleierung von Anstellungsdiskriminierung beitragen. Auch stellt sich die Frage, ob es richtig ist, den Einfluss von Extremlöhnen nicht zu berücksichtigen. Zudem sind diese Methoden mit einfachen Informatikprogrammen wie Excel schwierig anzuwenden. Sie erfordern leistungsfähige Statistiksoftware und mehr Zeit für die Berechnung. Sie sind aus diesen Gründen für die Unternehmen und den Bund auch kostenintensiver als die aktuelle Methode.

Es wurde eine empirische, auf die Daten der Lohnstrukturerhebung von 2008, 2010 und 2012 gestützte Analyse durchgeführt, um die mit den drei Methoden erzielten Resultate zu vergleichen. Wichtig ist der Hinweis, dass diese Analyse mit einer Reihe von Unternehmen aus der LSE mit mehr als 50 Arbeitnehmenden, davon mindestens 10 Frauen und 10 Männer, durchgeführt wurde. Die Bedingungen sind allerdings nicht genau gleich wie bei den Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit im Beschaffungswesen des Bundes. So werden unter anderem im Rahmen der Kontrollen nach der Durchführung einer vertieften Plausibilisierung gemäss dem Vier-Augen-Prinzip sämtliche Daten eines Unternehmens analysiert.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass der anhand der Quantilsregression geschätzte Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern um 1.5 bis 2 Prozentpunkte geringer ist als der mit der OLS-Regression geschätzte. Der Unterschied des mittels der Doubly Robust Regression hergeleiteten Lohnunterschiedes ist im Vergleich mit den anhand der OLS-Regression geschätzten Resultaten nicht signifikant.

Die Studienautorinnen und der Studienautor kommen zum Schluss, dass die im Standard-Analysemodell des Bundes verwendete statistische Methode beibehalten werden sollte, weil sie wissenschaftlich und juristisch anerkannt ist, und weil sie die praktischen Anforderungen besser erfüllt und ausserdem für die Unternehmen und den Bund weniger Kosten verursacht als die zwei anderen Methoden. Die Studie empfiehlt jedoch, der Analyse eine Prüfung der Verteilung von Frauen und Männern im Unternehmen vorzuschalten. Bei Fällen, in denen Verzerrungen auftreten könnten, könnten zusätzliche Analysen durchgeführt werden, um zu überprüfen, ob die Toleranzschwelle aufgrund dieser Problematik statistisch signifikant überschritten würde. Diesbezüglich ist das EBG bereits daran, das bestehende Verfahren weiterzuentwickeln, um diese Problematik noch verstärkt zu berücksichtigen.

5.2.2. Faktoren für die Rechtfertigung von Lohnunterschieden

5.2.2.1. Beurteilung der Faktoren des bestehenden Modells

Das Standard-Analysemodell des Bundes nimmt eine *rechtfertigende Perspektive* ein. Lohnungleichheiten sind demnach nur gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, nichtdiskriminierenden Gründen beruhen. Folglich dürfen bei einer solchen systematischen Analyse der Gesamtheit der Löhne eines Unternehmens (betriebsinterne Lohnanalyse) nur Faktoren für die Rechtfertigung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern miteinbezogen werden, die kein Potenzial für Geschlechterdiskriminierung aufweisen (siehe oben 3.). Dies, weil

im Unterschied zum Vergleich einzelner Löhne bei einer individuellen Lohnanalyse nicht geprüft werden kann, ob bei jedem Lohn die jeweiligen Faktoren diskriminierungsfrei angewendet wurden. Im Unterschied zum Analysemodell der nationalen Statistik (siehe oben 4.2.2.) ist hier das Hauptkriterium bei der Beurteilung der Faktoren somit deren Diskriminierungspotenzial. Weiter wurden der Erklärungsgehalt und die Anwendbarkeit der Faktoren sowie der damit verbundene administrative Aufwand für die Unternehmen untersucht.

Im bestehenden Standard-Analysemodell werden die Faktoren *Ausbildung, Dienstalter, potenzielle Erwerbserfahrung, Anforderungsniveau und berufliche Stellung* verwendet (siehe 5.1.). Das Modell beschränkt sich bewusst auf diese fünf Faktoren, damit es auf alle Unternehmen gleich anwendbar ist, für die Unternehmen einen möglichst geringen administrativen Aufwand mit sich bringt, und nur Faktoren ohne Diskriminierungspotenzial berücksichtigt. Weiter anzumerken ist, dass Faktoren, die in einem bestimmten Unternehmen für die Festlegung der Löhne keine Rolle spielen, auf das Ergebnis der Regressionsanalyse keinen Einfluss haben.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die bislang im Standard-Analysemodell des Bundes berücksichtigten Faktoren einen hohen resp. eher hohen Erklärungsgehalt für geschlechtsspezifische Lohnunterschiede haben und kein Potenzial für Lohndiskriminierung aufweisen. Folglich sind sie geeignet, Lohnungleichheiten in Unternehmen zu untersuchen.

5.2.2.2. Beurteilung von möglichen zusätzlichen Faktoren

Die Studienautorinnen und der Studienautor haben die folgenden im Postulat genannten Faktoren geprüft: Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere (tatsächliche Berufserfahrung), Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrungen. Darüber hinaus haben sie auch die Faktoren Arbeitszeitmodelle (Schicht-, Abend-, Nacht- oder Wochenendarbeit) sowie physische und psychische Belastung am Arbeitsplatz untersucht.

Den Erklärungsgehalt dieser Faktoren für Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern schätzt die Studie folgendermassen ein (siehe dazu auch oben stehend Ziff. 4.2.2.2.):

- tatsächliche Berufserfahrung: sehr hoch;
- Arbeitszeitmodelle und physische und psychische Belastung: hoch;
- Weiterbildungen: mittel;
- Sprachkenntnisse und Führungserfahrung: eher tief.

Gemäss der Studie ist bei den Faktoren tatsächliche Berufserfahrung und Weiterbildungen eine aussagekräftige Anwendung schwierig resp. fast unmöglich zu bewerkstelligen. Bei den Faktoren Arbeitszeitmodellen und physische und psychische Belastung wird dagegen von einem tiefen resp. eher tiefen Erhebungsaufwand ausgegangen.⁶

Gemäss der Studie haben die meisten der oben genannten Faktoren ein Potenzial für Geschlechterdiskriminierung. Dieses ergibt sich insbesondere aus der Art und Weise, wie die Angaben zu diesen Faktoren erhoben und ausgewertet werden. Im Unterschied zum Analysemodell der nationalen Statistik können Informationen aus administrativen Registern nicht verwendet werden, da diese aus Datenschutzgründen nur anonym vorliegen. Nehmen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Erhebung und Auswertung dieser Informationen vor, so können subjektive, durch Geschlechterstereotypen beeinflusste Wertungen nicht ausgeschlossen werden.

⁶ Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das Diskriminierungspotenzial der möglichen zusätzlichen Faktoren. Detaillierte Angaben zum Erklärungsgehalt, zur Anwendbarkeit und zum administrativen Aufwand für die Unternehmen bei diesen Faktoren finden sich oben stehend unter 4.2.2.2.

Bei der Bemessung der **tatsächlichen Berufserfahrung** zwischen Frauen und Männern könnten verschiedene Karriereunterbrechungen (z.B. Militärdienst und Erziehungsjahre) unterschiedlich bewertet werden. Bei einem Einbezug des Beschäftigungsgrades bestünde die Gefahr einer Geschlechterdiskriminierung, da Frauen häufiger in Teilzeitstellen vertreten sind. So ist es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes untersagt, Teilzeitangestellten pro geleistete Arbeitsstunde einen geringeren Lohn zu entrichten als Vollzeitangestellten.⁷ Zudem besteht hier die Gefahr einer unterschiedlichen Bewertung des Beschäftigungsgrades zwischen Frauen und Männern. So könnte beispielsweise ein gleich hohes Erwerbsspensum einer Frau mit Erziehungsaufgaben tiefer bewertet werden als dasjenige eines Mannes mit ehrenamtlichen Tätigkeiten.

Ebenso könnten **Weiterbildungen** von Frauen und Männern unterschiedlich bewertet und angerechnet werden, auch wenn sie im Grundsatz gleichwertig wären.

Auch bei der Bemessung von **Sprachkenntnissen** besteht gemäss der Studie ein Diskriminierungspotenzial: Eine neutrale Messung durch objektive Sprachnachweise/Sprachtests oder mittels einer Selbsteinschätzung durch die Arbeitnehmenden wäre mit einem erheblichen Zusatzaufwand für die Unternehmen verbunden. Würden die Sprachkenntnisse aus den Lebensläufen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entnommen oder von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern subjektiv eingeschätzt, so bestünde das Problem, dass Frauen und Männer dabei unterschiedlich behandelt werden könnten. Ähnliche Schwierigkeiten würden auch bei der Bemessung von **Führungserfahrung** bestehen.

Bei den Faktoren **physische und psychische Belastung** würde bei einer subjektiven Bewertung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber das Risiko bestehen, dass erschwerte Arbeitsbedingungen bei typischen Frauen- und Männerberufen unterschiedlich beurteilt würden. Die Neutralität in der Bewertung dieser Arbeitsbedingungen könnte jedoch gewährleistet werden, indem die Informationen zu den durchschnittlichen Arbeitsbedingungen über eine standardisierte Informationsgrundlage gewonnen würden. Jedoch hätte eine solche Vorgehensweise den Nachteil, dass sie die individuelle Situation weit ungenauer abbilden würde.

5.2.3. Toleranzschwelle

Die Toleranzschwelle von 5% hat keine eigentliche theoretische oder juristische Grundlage. Es ist deshalb für die Studienautorinnen und den Studienautoren schwierig, die Angemessenheit der Toleranzschwelle zu beurteilen. Eine frühere Auswertung (Infras, 2011: „Evaluation der Kontrollen im Beschaffungswesen“⁸) war jedoch zum Schluss gekommen, dass die Toleranzschwelle vernünftig oder sogar tendenziell grosszügig ist. Für die Beurteilung dieser Schwelle schlägt die Studie deshalb vor, sich auf die Erfahrung der Lohnexpertinnen und -experten und der Unternehmen zu verlassen (vgl. untenstehendes Kapitel 5.4.).

5.3 Empfehlungen für das Standard-Analysemodell des Bundes (betrieblicheEbene)

Gestützt auf diese Beurteilungen machen die Studienautorinnen und der Studienautor folgende **Empfehlungen**:

- E6 Die bestehende Methode der **OLS-Regression ist geeignet und sollte beibehalten werden**. Durch die Vollerhebung und die geprüften Unternehmensdaten liegen sehr

⁷ Vgl. BGer 4C.57/2002, 10.9.2002, E. 2.2; BGE 124 II 436, E. 8.d)aa).

⁸ Diese Evaluation ist verfügbar unter <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00079/index.html?lang=de>.

gute Voraussetzungen für die statistische Analyse vor. Zudem wird ein statistischer Signifikanztest durchgeführt. Hingegen könnte der Analyse eine Prüfung der Verteilung von Frauen und Männern im Unternehmen vorgeschaltet werden. Bei Fällen, in denen Verzerrungen (z.B. bei der Verteilung von Frauen und Männern bei den verschiedenen Faktoren oder bei sehr hohen resp. sehr tiefen Löhnen) auftreten könnten, könnten zusätzliche Analysen durchgeführt werden, um zu überprüfen, ob die Toleranzschwelle aufgrund dieser Problematik statistisch signifikant überschritten würde.

- E7 Die bislang im Standard-Analysemodell des Bundes verwendeten Faktoren **Ausbildung, Dienstalster, potenzielle Berufserfahrung, Anforderungsniveau und berufliche Stellung** werden als geeignet beurteilt und sollten beibehalten werden.
- E8 Die im Postulat genannten Faktoren **Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere (tatsächliche Berufserfahrung), Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrungen** sind nicht geeignet, um in das Standard-Analysemodell des Bundes aufgenommen zu werden. Diese Faktoren weisen ein Diskriminierungspotenzial auf und/oder der mit der Erhebung der dazu notwendigen Informationen verbundene administrative Aufwand für die Unternehmen wäre im Vergleich zu deren (zusätzlichem) Erklärungsgehalt unverhältnismässig hoch. Von den zusätzlich geprüften Faktoren ist nur der Faktor Arbeitszeitmodelle diskriminierungsfrei. Die Faktoren physische und psychische Belastungen bergen zwar die Gefahr der Geschlechterdiskriminierung, letztere kann jedoch durch eine entsprechende Anwendung ausgeschlossen werden. Das Erklärungspotenzial dieser Faktoren soll in empirischen Analysen getestet werden.
- E9 Beim bestehenden Standard-Analysemodell sollte die **Toleranzschwelle** von 5% beibehalten werden. Sollten zusätzliche diskriminierungsfreie Faktoren in das Standard-Analysemodell aufgenommen werden, müsste die Toleranzschwelle entsprechend gesenkt werden.
- E10 Die Zweckmässigkeit der Höhe der **Toleranzschwelle** sollte nach weiteren gewonnenen Erfahrungen wieder überprüft werden.

5.4 Haltung der Unternehmen und der Lohnexpertinnen und -experten (RFA)

Zusammen mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit (Revision des Gleichstellungsgesetzes) wurden Unternehmen und Lohnexpertinnen und -experten auch zum Standard-Analysemodell des Bundes befragt. Es wurden 2'712 Unternehmen zu einer Befragung eingeladen, 1'305 Unternehmen (48%) haben an der Befragung teilgenommen. Es wurden 50 vertiefende Befragungen mit Unternehmen und weitere 26 vertiefende Befragungen mit Lohnexpertinnen und -experten durchgeführt.

Die befragten Unternehmen beurteilen das Standard-Analysemodell des Bundes mehrheitlich als geeignet. Dabei fällt auf, dass diejenigen Unternehmen, die bereits Erfahrungen mit Lohngleichheitsanalysen haben, das Standard-Analysemodell des Bundes positiver beurteilen als Unternehmen ohne Erfahrung mit Lohngleichheitsanalysen. Mehr als die Hälfte der Unternehmen, die eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben, haben Korrekturmassnahmen vorgenommen. Die wichtigste Korrekturmassnahme sind Lohnanpassungen bei Frauen. Zur verwendeten statistischen Methode äusserten sich die befragten Unternehmen nicht konkret.

Die im Rahmen der RFA befragten Expertinnen und Experten, die Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen durchführen, kommen zum Schluss, dass die Analysen mit dem Standard-Analysemodell in der Regel zu statistisch robusten Ergebnissen führen.

Die befragten Lohnexpertinnen und -experten aus Beratungsunternehmen stehen der bislang verwendeten statistischen Methode unterschiedlich gegenüber: Sie wird in ungefähr gleichen Teilen als positiv gewertet resp. kritisiert.

Die Mehrheit der befragten Unternehmen ist mit den im bisherigen Modell verwendeten Faktoren zufrieden. Diese Unternehmen schätzen v.a. die Einfachheit des Modells. Eine Minderheit wünscht den Einbezug zusätzlicher Faktoren. Erwähnt wurden dabei insbesondere die Leistungskomponente sowie eine Funktionsbewertung anstelle der Faktoren berufliche Stellung und Anforderungsniveau. Rund die Hälfte der befragten Unternehmen erachtet den Zusatznutzen der im Postulat vorgeschlagenen zusätzlichen Faktoren (Berufs- oder Führungserfahrung, Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und der Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere) für eine verbesserte Aussagekraft der Lohnanalysen als eher gering ein. Die andere Hälfte beurteilt am ehesten die Führungserfahrung und Sprachkenntnisse als sinnvoll. Allerdings machen einige Unternehmen darauf aufmerksam, dass diese schwierig zu messen sind.

Weiter ergab diese Befragung auch, dass eine Vielzahl der Unternehmen die für die im Postulat zusätzlich vorgeschlagenen Faktoren notwendigen Informationen bisher nicht erheben und den diesbezüglichen Mehraufwand als erheblich einschätzen. Dieser Aufwand wird bei den Faktoren tatsächliche Berufserfahrung, Weiterbildungen und Beschäftigungsgrad von einer grossen Mehrheit, bei den Faktoren Führungserfahrung und Sprachkenntnissen von einer Mehrheit der befragten Unternehmen als sehr oder eher aufwändig eingeschätzt.

Die befragten Lohnexpertinnen und -experten beurteilen die im Postulat vorgeschlagenen zusätzlichen Faktoren unterschiedlich: In Bezug auf die Berücksichtigung der tatsächlichen Berufserfahrung wird angeführt, dass es schwierig sei zu beurteilen, was als Erwerbsunterbruch gelte. Den Faktor Führungserfahrung erachtet eine Mehrheit der Expertinnen und Experten als relevant, aber schwer umsetzbar. Einen Zusatznutzen der Faktoren Weiterbildungen und Sprachkompetenzen erachten alle befragten Lohnexpertinnen und -experten als eher gering. Diese seien für die Unternehmen unterschiedlich relevant. Zudem sei der Erhebungsaufwand für die Unternehmen gross und die Definition schwierig.

Die im Rahmen der Kontrollen im Beschaffungswesen verwendete Toleranzschwelle und deren Höhe von 5% beurteilen die befragten Lohnexpertinnen und -experten grossmehrheitlich als angemessen. Die befragten Unternehmen bewerten eine Toleranzschwelle grundsätzlich als positiv. Die Höhe von 5% erachtet etwa ein Drittel als angemessen, etwa ein Drittel als zu tief und etwa ein Drittel als zu hoch. Auffällig ist, dass Unternehmen, die bereits eine Analyse mittels dem Standard-Analysemodell des Bundes durchgeführt haben, die Toleranzschwelle häufiger als eher zu hoch beurteilen als solche, die noch keine Erfahrungen mit diesem Modell haben.

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

6.1 Nationale Ebene: Analysemodell der nationalen Statistik

Für den Bundesrat gilt es beim Analysemodell der nationalen Statistik eine Interessensabwägung zwischen Qualität, Erklärungsgehalt und Aufwand für die Unternehmen zu finden. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die bislang verwendete statistische Methode und die

gegenwärtig in der nationalen Statistik verwendeten Faktoren für die Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern gemäss der Studie wissenschaftlich anerkannt sind.

Der Bundesrat nimmt weiter zur Kenntnis, dass die im Postulat vorgeschlagenen zusätzlichen Faktoren Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrung nicht in das Analysemodell der nationalen Statistik aufgenommen werden sollen. Dies begründet sich aus dem hohen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Unternehmen, dem tiefen (zusätzlichen) Erklärungsgehalt dieser Faktoren sowie der Tatsache, dass eine zuverlässige Erhebung der dafür notwendigen Informationen nicht gewährleistet werden kann.

Der Bundesrat ist bereit, dem EDI einen Prüfauftrag zu geben, um:

- 1) die alternativen statistischen Methoden Quantilsregression und Doubly Robust Regression vertieft zu prüfen;
- 2) zu prüfen, ob gewisse, für die Aufnahme von zusätzlichen Faktoren notwendige und aussagekräftige Informationen administrativen Registern entnommen werden können. Dabei gilt es insbesondere den administrativen Mehraufwand für die Unternehmen und das BFS zu beachten. In Bezug auf die Berücksichtigung des Faktors Arbeitszeitmodelle ist der Bundesrat der Ansicht, dass die dafür notwendigen Informationen sinnvollerweise nur administrativen Registern entnommen werden können. Eine direkte Erhebung dieser Informationen bei den Unternehmen ist für den Bundesrat aufgrund des zusätzlichen administrativen Mehraufwandes für die Unternehmen und für das BFS nicht denkbar. Bezüglich der Berücksichtigung der Faktoren physische und psychische Belastung wird das EDI prüfen, ob für eine objektive, geschlechtsunabhängige Bewertung der Berufe bestehende Studien aus anderen Ländern auf die Schweiz angepasst werden könnten;
- 3) vertieft zu prüfen, ob im Rahmen der nationalen Statistik je ein Analysemodell mit und ohne Faktoren mit Diskriminierungspotenzial entwickelt werden sollte.

Die Prüfung dieser Fragen erfolgt im Rahmen der bestehenden Ressourcen.

6.2 Betriebliche Ebene: Standard-Analysemodell des Bundes

Für den Bundesrat gilt es, bei der Wahl des vom Bund im Beschaffungswesen verwendeten Analysemodells eine Interessensabwägung zwischen Qualität, Transparenz und Akzeptanz bei den Unternehmen zu finden. Es sollen Standards verwendet werden, die auf nationaler und internationaler Ebene breit akzeptiert sind. Die statistische Methode der Regressionsanalyse ist vor Bundesgericht zugelassen. Lohngleichheitsanalysen in anderen europäischen Ländern (z.B. Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg, Niederlande, Polen und Portugal) basieren ebenfalls auf dem Standard-Analysemodell. Schliesslich beurteilen die im Zusammenhang mit der Regulierungsfolgenabschätzung befragten Unternehmen das Standard-Analysemodell des Bundes mehrheitlich als geeignet. Die Unternehmen schätzen dabei insbesondere die Einfachheit des Modells.

Der Bundesrat nimmt folglich zur Kenntnis, dass

- die bislang verwendete statistische Methode wissenschaftlich und juristisch anerkannt ist und dass die Studie empfiehlt, diese beizubehalten;
- die bislang berücksichtigten Faktoren für die Rechtfertigung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern geeignet sind und dass die Studie empfiehlt, diese beizubehalten;

- die zusätzlich geprüften Faktoren tatsächliche Berufserfahrung (Karriereunterbrechungen und Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere), Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und Führungserfahrungen einerseits ein Diskriminierungspotenzial aufweisen und andererseits die Erhebung der dafür notwendigen Daten für die Unternehmen ein beträchtlicher Mehraufwand mit sich bringen würde und dass die Studie empfiehlt, diese nicht aufzunehmen;
- die Studie empfiehlt, solange keine zusätzlichen Faktoren ins Analysemodell aufgenommen werden, die verwendete Toleranzschwelle von 5% aus praktischen Gründen beizubehalten.

Hinsichtlich der Faktoren Arbeitszeitmodell und physische und psychische Belastungen nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, dass die Gefahr der Geschlechterdiskriminierung durch die Verwendung einer standardisierten Informationsgrundlage zwar ausgeschlossen werden könnte, eine solche Vorgehensweise die individuelle Situation jedoch ungenauer abbilden würde. Angesichts der sich daraus ergebenden geringen zusätzlichen Aussagekraft dieser Faktoren und mit Blick auf den zusätzlichen Erhebungsaufwand für die Unternehmen zieht der Bundesrat die Schlussfolgerung, dass von der Prüfung dieser Faktoren abzusehen ist.

Unter diesen Gesichtspunkten kommt der Bundesrat zum Schluss, dass das Standard-Analysemodell des Bundes für das Beschaffungswesen in der bisherigen Form geeignet ist und beizubehalten ist.