



Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit bei Firmen, die sich um Aufträge der öffentlichen Hand bewerben

In der Schweiz wurde ein Kontrollinstrument entwickelt, mit welchem die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann in einzelnen Unternehmen geprüft werden kann. Das Instrument wurde in der Praxis erfolgreich getestet und wird künftig auch für Kontrollen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes eingesetzt.

Ausgangslage: die Situation im Schweizerischen Beschaffungswesen

Das Schweizerische Beschaffungsrecht verpflichtet anbietende Firmen unter anderem, den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann zu gewährleisten. Damit wird der geltenden schweizerischen Gesetzgebung und internationalen Übereinkommen Rechnung getragen. Zudem sollen Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten fairer Arbeitgebenden vermieden werden. Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) kann mit der Durchführung von Kontrollen beauftragt werden. Die Einhaltung dieser Bestimmung konnte bisher mangels Kontrollinstrument nicht überprüft werden.

Neu liegt nun ein solches Instrument vor. Es wurde vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag des EBG und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) entwickelt und in der Praxis getestet.

Kontrollinstrument: mehrstufiges Verfahren mit ökonomisch-statistischen Methoden

Das Kontrollinstrument stützt sich auf ökonomisch-statistische Analyse-Methoden. Zentraler Bestandteil ist die Methode der Regressionsanalyse, wie sie bisher für gesamtwirtschaftliche Diskriminierungsschätzungen zum Einsatz gelangte. Unter gewissen Voraussetzungen (genügende Firmengrösse, genügender Frauenanteil) lässt sich das Verfahren auch auf einzelne Unternehmen anwenden.

Die Methode erlaubt es, den isolierten Einfluss verschiedener Faktoren auf den Lohn zu messen. Es geht darum zu bestimmen, welche Lohnunterschiede durch objektive Qualifikationsmerkmale wie Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Berufserfahrung (Humankapitalfaktoren) oder durch Unterschiede bezüglich beruflicher Stellung und Anforderungsniveau (arbeitsplatzbezogene Faktoren) erklärt werden können und welcher Anteil ungeklärt bleibt, also auf das Geschlecht zurückzuführen ist.

Der Lohn kann von weiteren objektiven Erklärungsfaktoren beeinflusst werden, die in der standardisierten Analyse nicht berücksichtigt werden. Deshalb wurde eine so genannte Toleranzschwelle von 5% festgelegt. Mit anderen Worten: es wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleistet, wenn das

Ergebnis der festgestellten, nicht erklärbaren Lohnungleichheit kleiner als die festgelegte Toleranzschwelle von 5% ist bzw. nicht signifikant darüber liegt. Damit soll verhindert werden, dass ein Unternehmen ungerechtfertigt zur Rechenschaft gezogen wird.

Erst wenn der festgestellte Unterschied zwischen Frauen- und Männerlöhnen signifikant über der Toleranzschwelle liegt, wird Lohnungleichheit angenommen. In diesem Fall wird die Situation mit dem Unternehmen weiter abgeklärt.

Es können zusätzliche, von der Firma zu bezeichnende, lohnrelevante Merkmale in die statistische Analyse integriert werden. Bleibt die systematische Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern bestehen, werden gemeinsam mit der Firma Massnahmen vereinbart, damit die gesetzlichen Anforderungen bezüglich Lohnungleichheit erfüllt werden. In schwerwiegenden Fällen können Sanktionen (Ausschluss aus laufenden Beschaffungsverfahren, Konventionalstrafe) ergriffen werden.

Datengrundlage: Lohnstrukturerhebung

Für die Kontrolle der Lohnungleichheit werden für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Unternehmens die anonymisierten Angaben bezüglich folgender Merkmale benötigt: Geschlecht, Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung, Dienstjahre, individuelles Arbeitspensum und Bruttolohn, sowie (nach Möglichkeit) Angaben zur beruflichen Stellung (Funktion) und zum Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes.

Die für die Analyse benötigten Daten können von den meisten Unternehmen grundsätzlich ohne Probleme zur Verfügung gestellt werden, da sie vergleichbare Angaben heute schon im Rahmen einer statistischen Erhebung, der Lohnstrukturerhebung (LSE), dem Bundesamt für Statistik abliefern müssen.

Praxistest: Pilotphase in 5 Firmen

Die Praktikabilität des Instrumentariums wurde im Rahmen einer Pilotphase zwischen Herbst 2001 und Frühjahr 2003 an fünf Unternehmen getestet. Die standardisierten ökonomisch-statistischen Analysen ergaben in allen fünf Pilotfirmen Lohnungleichheit, aber in jeweils unterschiedlichem Ausmass:

- In zwei Firmen lag die geschlechtsspezifische Lohnungleichheit deutlich über der Toleranzschwelle von 5 Prozent.
- In zwei Fällen bewegte sich die Ungleichheit innerhalb des tolerierten Bereichs bzw. lag nicht signifikant darüber.
- In einem weiteren Fall wurde Beschäftigungsdiskriminierung festgestellt, nicht aber Lohnungleichheit im engeren Sinne.

Erkenntnisse aus der Pilotphase

Mit der vom Büro BASS entwickelten Methode zur Überprüfung der Einhaltung der Lohnungleichheit wurde Neuland betreten. Die Pilotphase musste die entscheidende Frage beantworten, ob die Methode den Praxistest bestehen würde. Die Frage kann vollumfänglich bejaht werden:

Der Einsatz von ökonomisch-statistischen Analysemethoden hat sich gut bewährt. Die überprüfenden Stellen konnten anschauliche, differenzierte und wissenschaftlich fundierte Aussagen zur geschlechtsspezifischen Lohnsituation in den Pilotfirmen machen.

Die Analysen lieferten zudem Hinweise für die Gründe der bestehenden Lohnungleichheiten. Daraus und aus der gemeinsamen Diskussion mit den Firmen resultierten Ansatzpunkte für Verbesserungsmaßnahmen.

Auch fand die Methode bei den betroffenen Unternehmen und Beschaffungsstellen grosse Akzeptanz.

Künftige Anwendung des Instruments im Rahmen des Beschaffungswesens des Bundes

Um zu gewährleisten, dass nur Unternehmen, die die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann respektieren, öffentliche Aufträge des Bundes erhalten, verfolgen das EBG und die BKB die folgende Strategie: Ausbau der Information für Unternehmen und Beschaffungsstellen, Förderung der Selbstverantwortung und Selbstkontrolle der Unternehmen, Sensibilisierung der Unternehmen durch Selbstdeklarationen sowie die regelmässige Durchführung von Kontrollen.

Selbstüberprüfung der Firmen

Mit dem Kontrollinstrument können Unternehmen auch selbst überprüfen, ob sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht diskriminierend entlohnen. Voraussetzung für die Überprüfung sind allerdings vertiefte statistische Kenntnisse. Auf Wunsch der Unternehmen vermitteln die Bundesstellen ausgewiesene Expertinnen und Experten, die die Unternehmen dabei unterstützen.

Weiterführende Informationen

- **Auskunft zu Lohngleichheit und Kontrollinstrument:**

Sajeela Regula Schmid / Marianne Geisser,
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern. Tel. +41 31 322 68 43,
E-mail: regula.schmid@ebg.admin.ch / marianne.geisser@ebg.admin.ch

- **Auskunft zu Beschaffungsfragen:**

Elisabeth Vogt, Geschäftsleiterin Sekretariat der Beschaffungskommission des Bundes, Bern.
Tel. +41 31 322 38 50, E-mail: Elisabeth.Vogt@bbl.admin.ch

- **Auskunft zur Analysemethode:**

Silvia Strub, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern. Tel. +41 31 380 60 80,
E-mail: silvia.strub@buerobass.ch

- **Bericht über die Methode und die Pilotphase:**

Die Überprüfungsmethode ist im Bericht über die Pilotphase ausführlich dokumentiert:

Silvia Strub (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB), Juni 2004.

Der Bericht ist in deutsch und französisch erschienen und kann beim Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann bestellt oder als pdf-file im Internet heruntergeladen werden:

- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann:
www.equality-office.ch/d/s-publikationen.htm oder
- Beschaffungskommission des Bundes: www.beschaffung.admin.ch oder
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS:
http://www.buerobass.ch/neu_aktuell_d.html.

Sperrfrist
6. Juli 2004, 11 Uhr

Schwarztorstr. 51 CH-3003 Bern
Telefon 031 322 68 43, Fax 031 322 92 81
www.equality-office.ch
e-mail eb@ebg.admin.ch



Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
Uffizi federal per l'egualitad tranter dunna ed um

BKB

Beschaffungskommission des Bundes
Commission des achats de la Confédération
Commissione degli acquisti della Confederazione
Swiss Federal Procurement Commission

Bern, 1. Juli 2004

Medienrohstoff

Kontrollinstrument zur Überprüfung der Lohngleichheit

1. Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen

Unternehmen, die Aufträge vom Bund erhalten, müssen unter anderem auch Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleisten. So steht es im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB, Art. 8 Abs. 1 lit. c). Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) kann mit der Durchführung von Kontrollen beauftragt werden (Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, VoeB, Art. 6). Die Einhaltung dieser Bestimmung konnte jedoch bisher mangels Kontrollinstrument nicht überprüft werden.

Neu liegt nun ein solches Instrument vor. Es wurde vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag des EBG und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) entwickelt und in der Praxis getestet. Somit steht dem Vollzug des Gesetzes durch den Bund nichts mehr im Wege.

2. Überprüfung der Lohngleichheit - Methode

Das Kontrollinstrument stützt sich auf ökonomisch-statistische Analyse-Methoden. Zentraler Bestandteil ist die so genannte Regressionsanalyse, eine erprobte und wissenschaftlich anerkannte Vorgehensweise. Diese erlaubt es, den Einfluss verschiedener Faktoren auf den Lohn zu messen. Es geht darum zu bestimmen, welche Lohnunterschiede durch objektive Qualifikationsmerkmale wie Ausbildung, Dienstalter oder potenzielle Erwerbserfahrung (Humankapitalfaktoren) erklärt werden können und welcher Anteil ungeklärt bleibt, also auf das Geschlecht zurückzuführen ist.

Der Lohn kann von weiteren objektiven Erklärungsfaktoren beeinflusst werden, die in der standardisierten Analyse nicht berücksichtigt werden. Deshalb wurde eine so genannte Toleranzschwelle von 5% festgelegt. Mit anderen Worten: es wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleistet, wenn das Ergebnis der festgestellten, nicht erklärbaren Lohnungleichheit kleiner als die festgelegte Toleranzschwelle von 5% ist bzw. nicht signifikant darüber liegt. Damit soll verhindert werden, dass ein Unternehmen ungerechtfertigt zur Rechenschaft gezogen wird.

Erst wenn der festgestellte Unterschied zwischen Frauen- und Männerlöhnen signifikant über der Toleranzschwelle liegt, wird Lohnungleichheit angenommen. In diesem Fall wird die Situation mit dem Unternehmen weiter abgeklärt und es können Sanktionen ergriffen werden.

3. Gleiche Methode angewendet in einem Bundesgerichtsfall

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 22. Dezember 2003 den Anspruch einer Anwältin auf eine Lohnfortzahlung wegen einer Lohndiskriminierung in der Höhe von rund 210'000 Franken plus Zinsen bestätigt. Die Klägerin war während gut 4 Jahren bei einer grossen Finanzgesellschaft angestellt. Das Gericht stützte sich in seinem Urteil auf eine Expertise von Herrn Prof. Yves Flückiger der Universität Genf, Abteilung für politische Ökonomie. Grundlage für diese Expertise war ebenfalls eine Regressionsanalyse. Es wurde also die gleiche Methode angewendet wie beim neuen Kontrollinstrument zur Überprüfung der Lohngleichheit im Beschaffungswesen.

4. Das Kontrollinstrument in der Praxis

Zwischen 2001 und 2003 wurde das Kontrollinstrument erfolgreich in fünf Pilotunternehmen getestet. Die Zusammenarbeit mit den untersuchten Unternehmen und den zuständigen Beschaffungsstellen war konstruktiv und trug wesentlich dazu bei, das Instrument praxistauglich auszugestalten. Lohnungleichheit wurde bei zwei der fünf Unternehmen festgestellt.

5. Einsatzmöglichkeiten des Kontrollinstruments

Das Instrument dient der Überprüfung der Lohngleichheit in Unternehmen. Um zuverlässige Resultate zu erhalten, sollten diese mindestens 30-50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Das Instrument kann sowohl zur Selbstüberprüfung durch die Unternehmen als auch zu Kontrollzwecken seitens der Verwaltung eingesetzt werden.

6. Nichteinhaltung der Lohngleichheit führt zu Wettbewerbsverzerrungen

Die Einhaltung der geltenden Gesetze bzw. die Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter ist eine wichtige Voraussetzung für fairen Wettbewerb unter den Anbieterinnen und Anbietern.

Unternehmen, die geltende Gesetze nicht oder nur teilweise einhalten, sparen meistens Kosten und erzielen auf diese Weise einen ungerechtfertigten Marktvorteil. Gerade die Nichteinhaltung der Lohngleichheit kann zu sehr hohen Kosteneinsparungen führen. Aus diesem Grunde ist die Durchsetzung der Einhaltung der Lohngleichheit von grosser Bedeutung.

Beispiel: Die Lohnsumme einer Firma beträgt 40 Mio. Franken. Die Firma beschäftigt 450 Personen, davon 100 Frauen. Der nur durch das Geschlecht erklärbare Lohnunterschied beträgt 16'000 Franken pro angestellte Frau. Mit anderen Worten spart das Unternehmen „dank“ Lohndiskriminierung pro Jahr rund 1.6 Mio Franken, was 4% der Lohnsumme entspricht.

7. Sozialpolitische Ziele im öffentlichen Beschaffungswesen

Mit der Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsschutzbestimmungen und des Grundsatzes der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau will das schweizerische Beschaffungsrecht zur Sicherung der sozialen Errungenschaften und zur Wahrung des Arbeitsfriedens beitragen. Mit den beschaffungsrechtlichen Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und Lohngleichheit wird nicht neues Recht geschaffen, sondern es wird vielmehr verdeutlicht, was nach schweizerischer Gesetzgebung und internationalen Übereinkommen ohnehin gilt.

8. Rechtliche Grundlagen

Normen zur Einhaltung der Lohngleichheit gibt es nicht nur in der Schweiz, sondern auch auf internationaler Ebene. Ein wichtiges Übereinkommen ist Nr. 100 der internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit. Dieses Übereinkommen ist in der Schweiz 1973 in Kraft getreten. Auch das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) enthält mit Art. 11 eine entsprechende Bestimmung. Die Schweiz hat diese Übereinkommen 1997 ratifiziert.

Die Mitgliedstaaten der europäischen Union sind ebenfalls verpflichtet, Lohngleichheit zu gewährleisten (Art. 141 EG-Vertrag und Richtlinien zur Entgeltgleichheit und Gleichbehandlung)

Das Beschaffungsrecht in der Schweiz ist im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BoeB und in der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen VoeB geregelt. Nachstehend die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Einhaltung der Lohngleichheit:

- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BoeB, Art. 8, Abs. 1, lit. c¹
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen VoeB, Art. 6²
- Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann GlG, Art. 3³
- Bundesverfassung, Art. 8⁴.

Bezugsquellen

Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. C des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Beschaffungskommission.

Der Bericht erscheint in deutsch und französisch und kann beim Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann bestellt oder als pdf-file im Internet heruntergeladen werden (www.equality-office.ch/d/s-publikationen.htm oder www.beschaffung.admin.ch).

¹ SR 172.056.1

² SR 172.056.11

³ SR 151.1

⁴ SR 101

**Sperrfrist
6. Juli 2004, 11 Uhr**

Schwarztorstr. 51 CH-3003 Bern
Telefon 031 322 68 43, Fax 031 322 92 81
www.equality-office.ch
e-mail eb@ebg.admin.ch



Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
Uffizi federal per l'egualitad tranter dunna ed um

BKB

Beschaffungskommission des Bundes
Commission des achats de la Confédération
Commissione degli acquisti della Confederazione
Swiss Federal Procurement Commission

Medienmitteilung

Bern, 1. Juli 2004

Kontrollinstrument zur Überprüfung der Lohngleichheit

Im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) hat das Büro BASS ein Kontrollinstrument entwickelt, mit welchem die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann in einzelnen Unternehmen geprüft werden kann. Der Bund hat das Kontrollinstrument in einem Pilotprojekt bei fünf Unternehmen erfolgreich getestet. Dieses wird künftig auch für Kontrollen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes eingesetzt.

Öffentliche Beschaffungsstellen dürfen gemäss Bundesgesetz über das Beschaffungswesen einen Auftrag nur an eine Unternehmung vergeben, die den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleisten. Firmen, die dies nicht einhalten, können aus laufenden Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden. Damit sollen Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten fairer Arbeitgebenden vermieden werden. Mit dem vom EBG entwickelten Kontrollinstrument können Unternehmen künftig selbst überprüfen, ob sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht diskriminierend entlohnen. Voraussetzung für die Überprüfung sind allerdings vertiefte statistische Kenntnisse. Auf Wunsch der Unternehmen vermittelt das EBG ausgewiesene Expertinnen und Experten, die die Unternehmen dabei unterstützen.

Der Bund hat das Kontrollinstrument zwischen 2001 und 2003 in einem Pilotprojekt getestet. Bei zwei der fünf untersuchten Unternehmen wurde eine bedeutende geschlechtsbedingte Lohnungleichheit festgestellt. Die überprüften Unternehmen haben konstruktiv mitgearbeitet. Es wurden Massnahmen zum Abbau der Lohndiskriminierung vereinbart. Fragebogen und Vorgehen wurden auf Grund von Anregungen der geprüften Unternehmen angepasst, so dass bei Kontrollen ein möglichst geringer Aufwand für die Unternehmen entsteht. Die Ergebnisse der Pilotphase sind in einem Bericht festgehalten.

Um zu gewährleisten, dass nur Unternehmen, die die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann respektieren, öffentliche Aufträge des Bundes erhalten, verfolgen das EBG und die BKB die folgende Strategie: Ausbau der Information für Unternehmen und Beschaffungsstellen, Förderung der Selbstverantwortung und Selbstkontrolle der Unternehmen, Sensibilisierung der Unternehmen durch Selbstdeklarationen sowie die regelmässige Durchführung von Kontrollen. Das zuständige Kontrollorgan für Beschaffungen des Bundes ist das EBG gemäss Verordnung; es arbeitet dabei eng mit der BKB zusammen.

Mit der Entwicklung und dem Einsatz des Kontrollinstruments ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Umsetzung der Lohngleichheit in der Praxis getan. Damit wird auch die Umsetzung internationaler Abkommen, wie jener der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Gleichheit des Entgelts zwischen Mann und Frau, gefördert.

Auskunft zum Kontrollinstrument: Marianne Geisser, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Tel. 031 322 68 41

Auskunft zu Beschaffungsfragen: Elisabeth Vogt, Geschäftleiterin Sekretariat der Beschaffungskommission des Bundes, Tel. 031 322 38 50

Bericht: www.equality-office.ch/d/s-publikationen.htm oder www.beschaffung.admin.ch.