



## CHARTA DER LOHNGLEICHHEIT IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

### > HINTERGRUND

Der Grundsatz der Lohngleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung und seit 1996 im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (nachstehend: GlG) verankert. Trotzdem verdienen Frauen für gleichwertige Arbeit immer noch weniger als Männer.

Die Zahlen<sup>1</sup> sinken zwar leicht, doch trotzdem zeigen sie, dass Frauen durchschnittlich 18,3 % weniger als Männer verdienen, wobei es für 44 % dieser Lohnunterschiede keinen klaren Grund gibt. *Summa summarum* besteht noch immer ein Lohnunterschied von 7,7 %, der nicht auf triftigen Gründen wie Ausbildungsniveau oder Amtsalter beruht, was einer potenziellen Diskriminierung der Frauen gleichkommt. Dabei würde die Lohngleichheit nicht nur für die Frauen, sondern auch für die Familien, die Unternehmen und die Gesellschaft als Ganzes von Vorteil sein.

Vor diesem Hintergrund wurde im September 2016 auf Veranlassung von Bundesrat Alain Berset in Partnerschaft mit den Kantonen und Gemeinden die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor geschaffen. Bis zum 7. Januar 2019 wurde sie bereits von 15 Kantonen, 59 Gemeinden und vom Bund unterzeichnet<sup>2</sup>. Der Kanton Wallis seinerseits hat die Charta am 30. August 2017 unterzeichnet, woraufhin es ihm bislang die Gemeinden Sitten, Martinach, Siders, St-Maurice, St-Gingolph, Leuk und Fiesch gleich getan haben.

### > SINN UND ZWECK DER CHARTA

Die Charta baut auf freiwilliger Basis auf. Sie ist sowohl bezüglich Unterzeichnung als auch bezüglich Umsetzung unverbindlich. Durch die Unterzeichnung bestätigen die Verwaltungsbehörden ihre Absicht, sowohl als Arbeitgeber als auch als Auftraggeber im öffentlichen Beschaffungswesen die Lohngleichheit in allen Bereichen, die unter ihre Kompetenz fallen, zu konkretisieren. Allerdings steht es ihnen frei, welche Massnahmen sie umsetzen wollen und in Bezug auf diese Entscheidungen sind keinerlei Kontrollen oder Sanktionen vorgesehen.

Mit der Charta soll die Lohngleichheit gefördert werden, indem der öffentliche Sektor mit gutem Beispiel vorangeht. Das Ziel besteht darin, sowohl bei der öffentlichen Hand als auch bei Privatunternehmen ein allgemeines Bewusstsein in Bezug auf dieses Grundrecht zu wecken.

<sup>1</sup> <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit.html>

<sup>2</sup> Siehe Liste der Unterzeichnenden der Charta auf der Arbeit Plattform Lohngleichheit des EBG:

<https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/charta-der-lohngleichheit-im-oeffentlichen-sektor.html>

## > INHALT DER CHARTA UND UMSETZUNG DURCH DEN KANTON

Der Inhalt der Charta basiert auf fünf Punkten. Der Walliser Staatsrat hat sich zu jedem dieser Punkte geäußert.

1. **Sensibilisierung für das GIG bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für die Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung, die Rekrutierung, Ausbildung und berufliche Förderung zuständig sind.**

Die Dienststelle für Personalmanagement (DPM) und die HR-Koordination für das Lehrpersonal sind dafür zuständig, ihre Sensibilisierungsaktionen in enger Zusammenarbeit mit dem Kantonalen Amt für Gleichstellung und Familie (KAGF) fortzuführen.

2. **Regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung nach anerkannten Standards.**

Die DPM hat der Kantonsverwaltung bereits eine vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern zwischen 2013 und 2018 unterbreitet. Die DPM ist dafür zuständig, in enger Zusammenarbeit mit der HR-Koordination für das Lehrpersonal regelmässige Analysen durchzuführen.

3. **Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit nach anerkannten Standards in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften.**

Da sich die öffentliche Hand Lohnanalysen unterziehen lässt, ist es wichtig, dass die Institutionen und Unternehmen ebenfalls dazu motiviert werden. Das KAGF ist dafür zuständig darauf zu achten, dass dieser dritte Punkt umgesetzt wird. In diesem Rahmen führt es mit halbstaatlichen Institutionen, einer Gemeinde und einem Privatunternehmen Pilotprojekte zur Analyse der Einhaltung der Lohngleichheit durch. Nach Abschluss dieser Projekte wird die gewonnene Erfahrung geteilt werden, um anderen Einheiten als Beispiel zu dienen, damit sie sich ebenfalls für die Lohngleichheit einsetzen.

4. **Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen.**

Die grösste Veränderung für den Kanton besteht in diesem vierten Punkt. Seine Umsetzung wurde dem Rechtsdienst für Wirtschaftsangelegenheiten, der Dienststelle für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsverhältnisse (DAA) und dem KAGF übertragen.

Die Pflicht zur Einhaltung des Gleichstellungsgrundsatzes im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens ist in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994, die für den Kanton zur Anwendung kommt, verankert (Art. 11 IVöB).

Um die Einhaltung dieses Grundsatzes sicherzustellen, müssen die Anbieter fortan ihre Lohnpolitik zertifizieren, indem sie ihrem Eingabedossier eine eidesstattliche Erklärung beilegen. Der «Anhang P6» des Westschweizer Leitfadens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, der im Kanton für jede Auftragsvergabe obligatorisch geworden ist, wird als Selbstbescheinigung anerkannt. Um ihn gültig zu unterzeichnen wird den Unternehmen empfohlen, einen der anerkannten Kontrollmechanismen (siehe unten) anzuwenden.

Der Auftraggeber kann jederzeit einen Nachweis für die Einhaltung der Lohngleichheit anfordern, womit die Selbstbescheinigung des Unternehmens auf seine Richtigkeit hin überprüft werden kann. Es gibt allerdings keine staatlichen Kontrollen oder Sanktionen gegenüber Anbietern, die ihren diesbezüglichen Pflichten nicht nachkommen. Diese Frage wird zu einem späteren Zeitpunkt behandelt werden.

Diese Lösung beruht auf pragmatischen Überlegungen. Der Anhang P6 verpflichtet die für einen öffentlichen Auftrag kandidierenden Unternehmen nämlich, ihre Lohnpolitik zu kontrollieren. Das Ziel besteht darin, ihr Verantwortungsbewusstsein zu wecken und ihnen die Gelegenheit zu bieten, potenzielle festgestellte Probleme selbst zu beheben. Dieses selbstverwaltete Vorgehen soll realistisch sein, wobei den Unternehmen eine gewisse Anpassungszeit zur Umsetzung der Lohngleichheit gelassen wird. Auf Bundesebene wurde festgestellt, dass die Hälfte der Unternehmen, die bereits eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben, in der Folge Korrekturmassnahmen ergriffen haben. Die wichtigste dabei sind Lohnanpassungen bei Frauen<sup>3</sup>.

Es sei noch angemerkt, dass die zu mehr als 50 % durch öffentliche Mittel subventionierten Auftraggeber ebenfalls verpflichtet sind sicherzustellen, dass die von ihnen beauftragten Unternehmen die Lohngleichheit einhalten. Andernfalls können ihre Subventionen gekürzt werden. Ausserdem wird das kantonale Subventionsgesetz gerade revidiert, um infolge eines parlamentarischen Vorstosses die Einhaltung des Grundsatzes der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern als Gewährungskriterium einzuführen. Die Änderung soll dem Parlament im 2019 unterbreitet werden.

**5. Information über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements, insbesondere durch die Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG).**

Der Staatsrat setzt sich dafür ein, am Monitoring des EBG teilzunehmen. Die verschiedenen Dienststellen, die für die Umsetzung der Charta zuständig sind, werden das EBG ebenfalls über ihre Aktionen informieren.

---

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GLG) vom 5. Juli 2017, Kap. 3.3, S. 5549.

## > KONTROLLINSTRUMENTE

Es gibt verschiedene Kontrollinstrumente, die sowohl an die öffentlichen Verwaltungen und Institutionen als auch an die Unternehmen angepasst sind. Letztere können selbst bestimmen, welches Instrument für ihre Situation am besten geeignet ist.

- **Logib**

Logib ist ein Tool zur Selbstkontrolle für Unternehmen mit mehr als 50 Angestellten. Die Software ist benutzerfreundlich und schnell und kann gratis auf der Website des EBG heruntergeladen werden<sup>4</sup>. Dieses gibt auch die Kontaktdaten von Expertinnen und Experten bekannt, sollte sich eine Anpassung der Lohnpolitik des Unternehmens oder der Institution als nötig erweisen. Ausserdem organisiert das EBG regelmässig Anwenderkurse für alle, die sich für dieses Tool interessieren.

Dieses Kontrollinstrument ist allgemein anerkannt und wird von den meisten Unternehmen als geeignet beurteilt. Es wird ausserdem bei den öffentlichen Aufträgen des Bundes eingesetzt.

- **Argib**

Argib ist ebenfalls ein vom EBG entwickeltes Gratis-Tool zur Selbstkontrolle, jedoch für Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten. Es kann noch nicht heruntergeladen werden, da es sich gerade in der finalen Testphase befindet. Das EBG plant allerdings, es 2019 online zu stellen. Im Kanton Wallis konnte diese Software im Rahmen der Pilotprojekte des KAGF ebenfalls getestet werden. Gleich wie beim Tool Logib wird das EBG Informationsveranstaltungen für Interessierte anbieten.

- **Analysen durch anerkannte Expertinnen und Experten**

Will ein Unternehmen die Lohnanalysen nicht selbst durchführen, kann es auch anerkannte Expertinnen und Experten damit beauftragen. In diesem Falle werden Unternehmen und Organisationen, die vom EBG vorgeschlagen werden<sup>5</sup>, eine unabhängige und unparteiische Analyse durchführen. Die Liste der anerkannten Expertinnen und Experten wird regelmässig aktualisiert und nachgeführt.

- **Private Zertifizierungen**

Es gibt noch eine weitere und letzte Möglichkeit zur Kontrolle und Bestätigung der Lohngleichheit. Die privaten Zertifizierungen ermöglichen den Unternehmen, ihr Engagement für die Einhaltung der Lohngleichheit nachweisen zu lassen. Die Argumente, die für eine solche Zertifizierung sprechen, sind Transparenz, Attraktivität, Vertrauen und Wettbewerbsfähigkeit.

---

<sup>4</sup> <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/selbsttest-tool-logib/download-logib.html>

<sup>5</sup> Siehe Liste des EBG für eine Analyse durch Dritte  
<https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/lohngleichheit-ueberpruefen/lohngleichheitsanalysen-durch-dritte.html>

Das Label «Equal Salary»<sup>6</sup> wird für private und öffentliche Unternehmen mit mindestens 50 Angestellten (darunter mindestens 10 Frauen) empfohlen. Die Stiftung evaluiert anhand der bereitgestellten Daten und einem vor Ort durchgeführten Audit die Lohnpolitik des Unternehmens. Je nach Resultat wird das Zertifikat ausgestellt und ein Folgeaudit vereinbart.

Die SQS-Zertifizierung «Fair Compensation» bietet eine ähnliche Leistung an, ebenfalls für Unternehmen mit mehr als 50 Angestellten. Sie ist drei Jahre gültig und wird von einem jährlichen Folgeaudit begleitet<sup>7</sup>.

## > AUSBLICK

### • REVISION DES GLG<sup>8</sup>

Das GLG wurde erst kürzlich revidiert<sup>9</sup>. Der Grundstein für den Änderungsentwurf war die Feststellung, dass die freiwilligen Massnahmen zugunsten der Lohngleichheit nicht ausreichen. Ausserdem wurden die diesbezüglichen Instrumente aus dem GLG als ungenügend beurteilt, da viele Angestellte sich nicht trautes in Anspruch zu nehmen und keine direkte Aktion der Behörden, um für ihre Einhaltung zu sorgen, vorstellbar war. Der Bundesrat hat es also für nötig befunden, zusätzliche Massnahmen einzuführen.

Im Gesetzesentwurf war vorgesehen, dass Unternehmen mit mehr als 50 Angestellten (was 2 % der Unternehmen und 54 % der Angestellten in der Schweiz entspricht) obligatorisch alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchführen müssen. Die Kontrolle würde von unabhängigen Dritten, die vom Unternehmen selbst beauftragt werden, mithilfe einer der anerkannten Methoden durchgeführt werden. Die Angestellten sowie die Aktionärinnen und Aktionäre von börsenkotierten Gesellschaften würden anschliessend über das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse informiert werden. Es war keine Intervention des Staates oder die Möglichkeit, Unternehmen, die ihren Obliegenheiten nicht nachkommen, zu sanktionieren oder ihre Pflichtverletzung publik zu machen, vorgesehen.

Dieser Gesetzesentwurf wurde vom Bundesparlament allerdings geändert. Letzten Endes sind die beiden Räte übereingekommen, eine abgespeckte Version des Entwurfs des Bundesrates zu erlassen. Die ausschlaggebende Grenze in Sachen Angestellte wurde auf 100 Personen (Lernende ausgeschlossen) angehoben, wodurch die Zahl der betroffenen Unternehmen und Personen gesunken ist (weniger als 1 % der Unternehmen und 46 % der Angestellten in der Schweiz). Ausserdem wurde beschlossen, dass für Unternehmen, welche die erste Analyse erfolgreich durchlaufen haben, keine weiteren Analysen mehr nötig sind.

Der Bundesrat befürchtete Probleme bei der Interaktion zwischen seinem Revisionsentwurf und der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor. Folglich wurde vorgesehen, dass die Unternehmen, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde kontrolliert wurden, gemäss GLG während vier Jahren keiner weiteren Analyse mehr

<sup>6</sup> Weitere Informationen: <https://www.equalsalary.org/>

<sup>7</sup> Weitere Informationen: <https://www.sqs.ch/de/dienstleistungen/produkte/fair-compensation>

<sup>8</sup> Dieses Unterkapitel basiert im Wesentlichen auf der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GLG) vom 5. Juli 2017.

<sup>9</sup> Annahme durch den Ständerat und den Nationalrat am 14. Dezember 2018: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20170047>

unterzogen werden. Im Gegenzug wird eine Analyse im Rahmen des GLG im öffentlichen Beschaffungswesen als Bestätigung für die Lohngleichheit dienen. Die neue Version des GLG und die Charta werden sich ergänzen, da sie nicht genau dieselben Personen betreffen (die Charta betrifft jede/n Angestellte/n im öffentlichen Sektor, insbesondere das Personal der öffentlichen Verwaltungen und der Anbieter im öffentlichen Beschaffungswesen, während das GLG nur die Angestellten von Unternehmen mit mehr als 100 Personen betrifft).

## > SCHLUSSBEMERKUNGEN

Angeht die hartnäckigen unbegründeten Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern ist unumstritten, dass Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Lohngleichheit endlich zu erreichen. Das Nationale Barometer zur Gleichstellung 2018<sup>10</sup> zeigt ausserdem, dass diese Frage für die Gesellschaft durchaus ein Thema ist. Dieser schweizerischen Erhebung zufolge finden acht von zehn berufstätigen Personen, dass es eine Lohnungleichheit zum Nachteil der Frauen gebe und 93 % der Befragten finden es nötig, dass Massnahmen zugunsten der Lohngleichheit ergriffen werden.

Dennoch sind rund 3/4 der Unternehmen davon überzeugt, die Gender Equality vollkommen zu respektieren, obschon mehr als die Hälfte von ihnen nie irgendeine Analyse ihrer Lohnpolitik durchgeführt haben<sup>11</sup>. Daher ist es wichtig, den Unternehmen und Institutionen ein klares Signal zu schicken, damit sie die Lohngleichheit in die Tat umsetzen. Die Charta erfüllt dieses Ziel, indem sie pragmatische Lösungen und Massnahmen anbietet, die für jeden betroffenen Arbeitgeber nachvollziehbar sind.

Parallel dazu liefert die Revision des GLG einen verbindlichen Rechtsrahmen, der zur Umsetzung der Lohngleichheit nötig ist. Wohl wahr stellen diese neuen Bestimmungen das absolute Minimum in diesem Bereich dar. Sie haben aber den Vorteil, dass die Unternehmen für die Problematik sensibilisiert werden und dass jene, die von der Kontrollpflicht befreit sind, ebenfalls zu einer Analyse ihrer Lohnpolitik motiviert werden.

Die umgesetzten Massnahmen zur Konkretisierung der Lohngleichheit bleiben letzten Endes realistisch und relativ flexibel. Sie setzen auf die Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, auf Lohnungleichheit zu reagieren und ein transparentes System zu schaffen. Man kann also hoffen, dass viele diese Bereitschaft entwickeln und zur Ausmerzung jeglicher Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts beitragen werden, wie es schon seit 1981 in der Bundesverfassung vorgesehen ist<sup>12</sup>.



---

<sup>10</sup> Nationales Barometer zur Gleichstellung 2018. Fokus Lohngleichheit. Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern, 15. November 2018

<sup>11</sup> <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/lohngleichheit-ueberpruefen.html>

<sup>12</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>