



6. Februar 2025

Bericht

Zwischenbilanz der Umsetzung der Artikel 13a bis 13i des Gleichstellungsgesetzes (GIG)



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Evaluationsauftrag	4
	2.1 Auftrag im Gleichstellungsgesetz	4
	2.2 Bundesratsentscheid für eine Zwischenbilanz	4
3	Zwischenbilanz	4
	3.1 Ziel	4
	3.2 Auftragsvergabe	5
	3.3 Vorgehen	5
4	Zusammenfassung der Ergebnisse der Zwischenbilanz	6
	4.1 Rücklauf der Antworten und Limitationen der Befragung	6
	4.2 Umsetzung der Analysepflicht (Art. 13a – 13c GIG)	6
	4.3 Umsetzung der Überprüfungspflicht (Art. 13d – 13f GIG)	7
	4.4 Umsetzung der Informationspflicht (Art. 13g – 13i GIG)	9
	4.5 Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten insgesamt	10
5	Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz	10
	5.1 Ungenügende Umsetzung der gesetzlichen Pflichten	10
	5.2 Unbefriedigende Umsetzung mit Blick auf den Wettbewerb	11
	5.3 Gesellschaftlicher Einfluss	12
6	Nächste Schritte	12
	6.1 Vergleichende Studie zu den Löhnen von Frauen und Männern zwischen 2020 und 2022	12
	6.2 Wirkungsevaluation	13
	6.3 Freiwillige Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse	13
	6.4 Entscheid über die Fortführung der Analysepflicht mit weiteren Massnahmen	14
7	Aktuelle Entwicklungen im Ausland	14
	7.1 EU	14
	7.1.1 Lohntransparenz-Richtlinie 2023/970	14
	7.1.2 Die wichtigsten Unterschiede zur geltenden schweizerischen Regelung .	15
	7.2 Lohngleichheitsregeln in ausgewählten europäischen Staaten	15
	7.2.1 Island	15
	7.2.2 Deutschland	16
	7.2.3 Frankreich	16
8	Überblick über mögliche Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten im Gleichstellungsgesetz	17

1 Ausgangslage

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Parlament die Revision des Bundesgesetzes vom 24. März 1995¹ über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG). Mit dieser Revision wurde das Gleichstellungsgesetz mit einem neuen Abschnitt 4a «Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung» ergänzt, der die Artikel 13a bis 13i enthält.

Die Revision des Gleichstellungsgesetzes beinhaltet drei Pflichten: Mit einer *Analyse* müssen die Löhne betriebsintern alle vier Jahre in Bezug auf die Einhaltung der Lohngleichheit überprüft werden. Die Durchführung der Analyse muss anschliessend durch unabhängige Dritte *überprüft* werden, wobei zwischen einem zugelassenen Revisionsunternehmen, einer Organisation nach Artikel 7 GIG oder einer Arbeitnehmervertretung nach dem Mitwirkungsgesetz vom 17. Dezember 1993² gewählt werden kann. Schliesslich müssen die Arbeitnehmenden über die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse *informiert* werden. Börsennotierte Gesellschaften müssen das Ergebnis der Analyse im Anhang der Jahresrechnung veröffentlichen. Für den öffentlich-rechtlichen Sektor, der ein Vorbild sein soll, wurde die Informationspflicht etwas strenger ausgestaltet: Hier müssen die einzelnen Ergebnisse der Analyse und deren Überprüfung veröffentlicht werden. Die drei gesetzlichen Pflichten gelten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Zeigt die Analyse, dass die Lohngleichheit eingehalten ist, werden die Arbeitgebenden von der Analysepflicht befreit. Der Gesetzgeber hat weder eine staatliche Kontrolle noch Sanktionen vorgesehen.

Die Verordnung vom 21. August 2019³ über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse regelt die Ausbildung der Revisorinnen und Revisoren, die im Auftrag von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Lohngleichheitsanalysen überprüfen. Zudem enthält sie Vorschriften für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse in der zentralen Bundesverwaltung, den Parlamentsdiensten, den eidgenössischen Gerichten, der Bundesanwaltschaft, den dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes sowie bundesnahen Unternehmen, soweit das Arbeitsverhältnis ihres Personals dem öffentlichen Recht untersteht.

Der Bundesrat setzte den Abschnitt 4a des Gleichstellungsgesetzes zusammen mit der neuen Verordnung am 1. Juli 2020 in Kraft. Gleichzeitig legte er fest, dass die erste betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse bis spätestens am 30. Juni 2021 durchgeführt werden musste. Da die Überprüfung innerhalb eines Jahres nach der Lohngleichheitsanalyse stattfinden soll, musste diese bis spätestens Ende Juni 2022 erfolgen. Für die Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse sieht das Gleichstellungsgesetz ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung vor, also bis spätestens Ende Juni 2023. Arbeitgebende, die erst in einem späteren Zeitpunkt 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, unterliegen erst ab dann den drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information).

Der Bund wurde mit der Revision des Gleichstellungsgesetzes mit verschiedenen Aufgaben betraut. Er, respektive das für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes zuständige Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), hat den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ein kostenloses Standard-Analyse-Tool (Art. 13c Abs. 2 GIG) sowie eine Anleitung für die formelle Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen, die mit dem Standard-Analyse-Tool durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung), zur Verfügung zu stellen.

¹ SR 151.1

² SR 822.14

³ SR 151.14

Im Weiteren anerkennt das EBG Ausbildungskurse für Revisorinnen und Revisoren, die Lohngleichheitsanalysen überprüfen (Art. 4 der Verordnung). Für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen, die mit dem Standard-Analyse-Tool durchgeführt werden, stellt das EBG eine Konformitätserklärung zur Verfügung (Art. 7 Abs. 3 der Verordnung).

Das Parlament beschloss, die Geltungsdauer des neuen Abschnitts 4a und der Schlussbestimmungen Artikel 17a und 17b GIG mit einer sogenannten Sunset-Klausel auf zwölf Jahre zu befristen.⁴ Damit werden die betreffenden Bestimmungen am 1. Juli 2032 automatisch wieder ausser Kraft sein.⁵

2 Evaluationsauftrag

2.1 Auftrag im Gleichstellungsgesetz

Die Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 verfolgt das Ziel, mit zusätzlichen Massnahmen, d.h. mit einer Lohngleichheitsanalysepflicht, die verfassungsrechtliche Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern zu verwirklichen.

Der neue Artikel 17b GIG sieht vor, dass der Bundesrat dem Parlament spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Revision, also spätestens im Jahr 2029, darüber berichten muss, welche Wirkungen die neuen Bestimmungen (Art. 13a bis 13i GIG) entfaltet haben.

2.2 Bundesratsentscheid für eine Zwischenbilanz

In seinen Stellungnahmen zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen⁶ für ein wirksames Gleichstellungsgesetz erklärte sich der Bundesrat bereit, bereits früher eine Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG zu ziehen.

Eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) macht Sinn, weil die meisten analysepflichtigen Unternehmen aufgrund von Artikel 13a Absatz 3 GIG von der regelmässigen Wiederholung der Analysepflicht befreit werden, wenn die erste Analyse gezeigt hat, dass die Lohngleichheit eingehalten ist. In den folgenden Jahren wird es deshalb voraussichtlich nur noch wenige Analysen geben, nämlich von Arbeitgebenden, die erst in einem späteren Zeitpunkt die Voraussetzung von mindestens 100 Arbeitnehmenden erfüllen. Allenfalls werden noch freiwillige Wiederholungen der Analysen dazukommen.

3 Zwischenbilanz

3.1 Ziel

Die Zwischenbilanz hat zum Ziel, den bisherigen *Vollzug* der Artikel 13a bis 13i GIG zu evaluieren. Sie soll aufzeigen, ob und wenn ja, wie die Arbeitgebenden als primär Adressierte der Revision des Gleichstellungsgesetzes die Lohngleichheitsanalysepflicht umgesetzt haben. Gemäss den Zielen des Bundesrates für 2025⁷ soll dieser Bericht über die Zwischenbilanz in

⁴ Ziff. II des Beschlusses des Parlaments vom 14. Dezember 2018, AS 2019 2815, 2818.

⁵ Vgl. Fussnote 15 des GIG.

⁶ 22.4208 Motion Fehlmann Rielle «Nach dem Ja zur AHV 21 ist es an der Zeit, die Lohngleichheit umzusetzen», 21.3944 Motion Hess «Schluss mit den Lippenbekenntnissen: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit» oder 21.4315 Interpellation Piller-Carrard «Wirksamere Massnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes».

⁷ Vgl. Ziel 11.3: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Ziele des Bundesrates > Ziele des Bundesrates 2025.

der zweiten Hälfte 2025 vorliegen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) wurde beauftragt, den Bericht über die Zwischenbilanz zu erarbeiten und dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.⁸

Die *Wirkungen* der Artikel 13a bis 13i GIG werden später, wenn die Zahlen der Lohnstrukturerhebung von 2024 und allenfalls 2026 bekannt sind, evaluiert werden und gemäss Artikel 17b GIG in einen Bericht des Bundesrates an das Parlament einfließen (vgl. Ziff. 6.2).

3.2 Auftragsvergabe

Nach einer öffentlichen Ausschreibung und der Auswertung der eingegangenen Offerten hat das BJ im Oktober 2023 die Forschungsgemeinschaft «PrivatePublicConsulting GmbH und Berner Fachhochschule (Fachbereich Diversity & Inclusion des Instituts New Work)» mit der Zwischenbilanz beauftragt. Begleitet wurde das BJ vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das sich auch an den Kosten der Zwischenbilanz beteiligt hat, sowie vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Bundesamt für Statistik (BFS).

Die Forschungsgemeinschaft hat ihren Schlussbericht vertragsgemäss im Sommer 2024 eingereicht.⁹

3.3 Vorgehen

Für die Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG hat die Forschungsgemeinschaft verschiedene Untersuchungen durchgeführt, um aussagekräftige Resultate zu erlangen:

- Fokusgespräche mit ausgewählten Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden sowie mit Revisorinnen und Revisoren;
- Schriftliche dreisprachige online-Befragungen aller Arbeitgebenden mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden, der Arbeitnehmenden-Vertretungen der zuvor befragten Arbeitgebenden sowie der akkreditierten Revisorinnen und Revisoren;
- vertiefende Fokusgruppengespräche mit Expertinnen und Experten;
- telefonische Befragung ausgewählter Arbeitgebenden- und Arbeitnehmenden-Vertretungen über die Gründe, für die nur teilweise vollzogene Umsetzung der Analyse-, Überprüfungs- und Informationspflicht;
- Befragung von Arbeitgebenden, welche die Umfrage nicht ausgefüllt haben, um das Dunkelfeld auszuleuchten und die Beweggründe für eine allenfalls unzureichende Umsetzung zu erfahren sowie die Nichtteilnahme an der Umfrage zu verstehen und die Resultate besser einordnen zu können.

Die Auswertungsergebnisse der Umfragen sowie die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten wurden in quantitativer und qualitativer Hinsicht untersucht und schliesslich konsolidiert.

⁸ Gemäss seinen Zielen 2025 wird der Bundesrat «im zweiten Halbjahr 2025 einen Bericht mit einer Zwischenbilanz zur Evaluation des Gleichstellungsgesetzes gutheissen».

⁹ «Zwischenbilanz zum Vollzug von Art. 13a-13i GIG (Lohnungleichheitsanalysen)», Schlussbericht der Berner Fachhochschule / PrivatePublicConsulting, 30.08.2024.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Zwischenbilanz

4.1 Rücklauf der Antworten und Limitationen der Befragung

Gemäss den Daten des BFS existierten im September 2023 insgesamt 6'028 privat- und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden, die im Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) erfasst sind und dadurch identifiziert werden konnten. Von diesen haben 2'404 Betriebe auf die Umfrage, die vom BJ verschickt wurde und als Beilage der Forschungsgemeinschaft mit einem Link zur Teilnahme an der Befragung enthielt, geantwortet. Dies entspricht einem Rücklauf von 39.9%, was für eine freiwillige Umfrage einem sehr hohen Wert entspricht. Die antwortenden 2'404 Betriebe beschäftigen rund eine Million Arbeitnehmende.

274 Arbeitgebende haben bewusst und explizit auf die Teilnahme an der Umfrage verzichtet. Als Gründe wurden angegeben:

- Die Lohngleichheit sei im Betrieb bereits sichergestellt;
- es seien weniger als 100 Arbeitnehmende angestellt;
- es fehle Wissen zum Ausfüllen des Fragebogens;
- es seien mehrheitlich Frauen, respektive Männer im Betrieb angestellt.

Eine telefonische Nachfrage bei 15 nicht antwortenden Arbeitgebenden ergab, dass 12 von ihnen zumindest eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben. Als Gründe für ihre Nichtteilnahme an der Umfrage wurden fehlende Zeit und Nichterhalt der Einladung, resp. keine diesbezügliche Erinnerung erwähnt.

Die Forschungsgemeinschaft hat in ihrer Studie festgehalten, dass bei der Interpretation der Antworten folgende drei Faktoren mitberücksichtigt werden müssen:

- *Selection Bias*: Es könnten tendenziell eher jene Arbeitgebende an der Befragung teilgenommen haben, welche eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt und mit positivem Ergebnis abgeschlossen haben.¹⁰
- *Response Bias*: Die Antworten könnten eher so ausfallen, wie es als sozial erwünscht oder vom Gesetzgeber vorgesehen erachtet wird.
- *Memory Bias*: Die selektiven Erinnerungen oder das fehlende Wissen (weil die Person, welche die Analyse durchgeführt hat, in der Zwischenzeit die Stelle gewechselt hat) könnten die Aussagen beeinflusst haben.

4.2 Umsetzung der Analysepflicht (Art. 13a – 13c GIG)

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmende beschäftigen, müssen eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchführen. Im Zeitpunkt der Umfrage erfüllten insgesamt 6'028 privat- und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende die Voraussetzung von mindestens 100 Beschäftigten. Von diesen haben 2'404 auf die Online-Umfrage geantwortet.

a) Pflichterfüllung

Gut drei Viertel der 2'404 antwortenden Arbeitgebenden haben eine Lohngleichheitsanalysepflicht durchgeführt. Dies entspricht 77.7%. Unter Berücksichtigung der Ausnahmen gemäss

¹⁰ Die Möglichkeit eines solchen Bias ist bei Umfragen unumgänglich. Die Tatsache, dass die Zusammensetzung der Antwortenden bei den Arbeitgebenden bezüglich beobachtbarer Merkmale nicht erheblich von der Grundgesamtheit abweicht, schwächt den Vorbehalt des Selection Bias in dieser Studie jedoch ab.

Artikel 13b GIG (Kontrolle im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- oder Subventionswesens) haben 81% der antwortenden Arbeitgebenden die gesetzliche Pflicht zur Durchführung eingehalten.

Als Gründe für eine Nichtdurchführung der Analysepflicht wurde angeführt, dass:

- die Lohngleichheit bereits eingehalten werde;
- keine Zeit oder Ressourcen vorhanden gewesen seien, oder
- die Verpflichtung nicht bekannt war.

b) Analyseinstrument

Eine klare Mehrheit (85%) der antwortenden Arbeitgebenden, die gemäss eigenen Angaben eine Analyse durchgeführt haben, führte diese mit dem Tool des Bundes (Logib) durch.

Wenn nicht Logib verwendet wurde, lag dies vor allem daran, dass andere Instrumente bereits bekannt waren oder in der Branche verwendet werden.

c) Zeitlicher und finanzieller Aufwand

Beim zeitlichen Aufwand für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse gab die Mehrheit der antwortenden Arbeitgebenden ein bis drei Arbeitstage an. Ein Drittel brauchte mehr Arbeitstage und zehn Prozent weniger als einen Arbeitstag. Als häufigste Herausforderungen wurden die Datenaufbereitung und fehlende Daten genannt.

Die Kosten für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse lagen gemäss Angaben bei drei Vierteln der antwortenden Arbeitgebenden unter 4'000 Franken. Für rund ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden entstanden für die Durchführung der Analyse keine Kosten. Ein wichtiger Einflussfaktor sind die vorhandene Datenqualität sowie das Lohnsystem.

d) Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse

Bei drei Vierteln der antwortenden Arbeitgebenden haben die Analyseergebnisse keinen Geschlechtereffekt gezeigt. Rund ein Fünftel wies einen Geschlechtereffekt aus, der eine allfällige Toleranzschwelle nicht überschritt. 1.2% der antwortenden Arbeitgebenden gaben an, dass eine Toleranzschwelle überschritten wurde.

4.3 Umsetzung der Überprüfungspflicht (Art. 13d – 13f GIG)

Die Revisorinnen und Revisoren, die im Auftrag von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Lohngleichheitsanalysen überprüfen, müssen gemäss Artikel 2 der Verordnung über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse einen speziellen Ausbildungskurs besuchen.

Bis Ende September 2023 haben 864 Revisorinnen und Revisoren eine entsprechende Ausbildung absolviert. Davon haben 301 Revisorinnen und Revisoren auf die Online-Umfrage geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 34.8%.

Die Mehrheit der Revisorinnen und Revisoren hat Lohngleichheitsanalysen von weniger als fünf Arbeitgebenden überprüft. Rund 17% haben mehr als zehn Überprüfungen durchgeführt. Knapp 23% der antwortenden Revisorinnen und Revisoren haben zwar die Weiterbildung besucht, aber nie eine Überprüfung einer Lohngleichheitsanalyse vorgenommen.

a) Pflichterfüllung

Zwei Drittel der antwortenden Arbeitgebenden (67.7%) gaben an, dass sie die Lohngleichheitsanalyse haben überprüfen lassen.

5.7% der antwortenden Arbeitgebenden haben zwar die Analyse durchgeführt, diese aber nicht überprüfen lassen. Über ein Viertel der antwortenden Arbeitgebenden haben keine Angaben zur Überprüfung gemacht.

Als Gründe für das Ausbleiben der Überprüfung wurden angegeben:

- mangelndes Wissen über die Überprüfungspflicht;
- fehlende Zeit oder fehlende Ressourcen;
- Überzeugung, dass keine Überprüfung nötig sei, da die Lohngleichheit eingehalten werde.

b) Überprüfungsart

Für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse können die Arbeitgebenden gemäss Artikel 13d GIG wählen zwischen einem zugelassenen Revisionsunternehmen oder einer Organisation nach Artikel 7 GIG respektive einer Arbeitnehmervertretung gemäss dem Mitwirkungs-gesetz.

Ein Grossteil der antwortenden Arbeitgebenden (87%) liessen die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen durchführen.

Wurde die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse durch eine andere Organisation durchgeführt, wurde insbesondere auf die Lösung in der Bankenbranche hingewiesen. Die Sozialpartner der Bankenbranche haben eine gemeinsame Fachstelle für Lohngleichheit errichtet. Die Finanzinstitute können ihre Lohngleichheitsanalysen von dieser sozialpartnerschaftlichen Fachstelle überprüfen lassen und erhalten bei erfolgreicher Überprüfung ein Gütesiegel.

c) Zeitlicher und finanzieller Aufwand

Der finanzielle Aufwand für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse lag bei rund einem Drittel der antwortenden Arbeitgebenden zwischen 2'000 und 4'000 Franken.

Ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden gab an, dass der personelle Aufwand ein bis zwei Arbeitstage betraf. Die Revisorinnen und Revisoren benötigten ebenfalls ein bis zwei Arbeitstage für die Überprüfung einer Lohngleichheitsanalyse.

d) Ergebnis der Überprüfung

Gemäss den Angaben der antwortenden Revisorinnen und Revisoren wurden 85% der überprüften Lohngleichheitsanalysen korrekt und rechtzeitig durchgeführt. Rund 15% wurden zwar korrekt durchgeführt, aber zu spät. Weniger als 1% der Lohngleichheitsanalysen wurden nicht korrekt durchgeführt.

Am häufigsten wurde bemängelt, dass

- der Auftrag für die Überprüfung zu spät kam;
- nicht alle Lohnbestandteile oder nicht alle Arbeitnehmenden erfasst waren;
- nicht alle erforderlichen Daten vorlagen.

Wenn bei der Überprüfung einer Lohnvergleichsanalyse Mängel festgestellt wurden, hat gemäss den Antworten der Revisorinnen und Revisoren die grosse Mehrheit der Arbeitgebenden die Lohnvergleichsanalyse wiederholt.

4.4 Umsetzung der Informationspflicht (Art. 13g – 13i GIG)

Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Arbeitgebenden, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung der Lohnvergleichsanalyse schriftlich über das Ergebnis der Analyse zu informieren.

Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, müssen das Ergebnis der Lohnvergleichsanalyse im Anhang der Jahresrechnung veröffentlichen.

Im öffentlich-rechtlichen Sektor gilt eine strengere Regel: Es müssen die einzelnen Ergebnisse der Lohnvergleichsanalyse und der Überprüfung veröffentlicht werden.

a) Pflichterfüllung

Eine knappe Mehrheit (60.4%) der antwortenden Arbeitgebenden hat gemäss eigenen Angaben ihre Arbeitnehmenden über das Ergebnis der Lohnvergleichsanalyse informiert.

Jeder zehnte Betrieb gab an, nicht informiert zu haben und fast ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden hat keine Angaben zur Information gemacht.

Als Gründe für die fehlende Information wurde angegeben, dass

- die Informationspflicht nicht bekannt gewesen sei;
- die Überprüfung weniger als 12 Monate her sei;
- eine Information nicht notwendig sei, wenn die Lohnungleichheit eingehalten ist;
- die Arbeitnehmenden sich dafür nicht interessieren würden.

b) Art der Information und Inhalt

Die Information der Arbeitgebenden an die Arbeitnehmenden erfolgte gemäss Angaben der antwortenden Arbeitgebenden am häufigsten via Intranet. Informiert wurde aber auch an internen Anlässen und via E-Mail.

In den meisten Fällen wurde über die Durchführung der Lohnvergleichsanalyse sowie über ein übergeordnetes Ergebnis der Analyse (keine Lohnungleichheit oder Ungleichheit kleiner als Toleranzschwelle) informiert. Rund jeder zehnte Arbeitgebende informierte zusätzlich zu getroffenen Massnahmen.

Eine Pflicht zur externen Information besteht nur für börsenkotierte Unternehmen (Art. 13h GIG) sowie für öffentlich-rechtliche Arbeitgebende (Art. 13i GIG). Rund ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden aller Rechtsformen hat Informationen zur Lohnvergleichsanalyse in einem Jahresbericht veröffentlicht. Von den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden, die geantwortet haben, informierten die Hälfte öffentlich über die Analyse. Zwar fiel diese Information (z.B. in einem Jahresbericht) etwas detaillierter als bei der Gesamtheit aller Antworten aus, blieb aber insgesamt auch eher oberflächlich (30%: Analyse durchgeführt, Ergebnis; 4.6%: Lohndifferenz in Prozent; 2%: Lohndifferenz in CHF; 7.2%: unerklärter Lohnunterschied). Mehr als ein Drittel der öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden gab an, nicht informiert zu haben, und ein Viertel konnte oder wollte keine Angabe dazu machen.

4.5 Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten insgesamt

Gemäss eigenen Angaben haben weniger als die Hälfte der antwortenden Arbeitgebenden *alle drei gesetzlichen Pflichten* (Analyse, Überprüfung, Information) erfüllt. Diese 45% der antwortenden Arbeitgebenden beschäftigen rund 700'000 Arbeitnehmende.

Bei den 15 Arbeitgebenden, welche die Online-Befragung nicht beantwortet haben, aber nachträglich telefonisch befragt wurden, gab es keine Hinweise dafür, dass alle drei gesetzlichen Pflichten eingehalten wurden.

Ein knappes Drittel der 2404 antwortenden Arbeitgebenden hat mindestens eine Pflicht nicht erfüllt. Meistens wurde die Informationspflicht nicht eingehalten.

Konkret bedeutet dies, dass

- 81% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse eingehalten haben (entspricht rund 980'000 Arbeitnehmenden);
- 68% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Überprüfung der Analyse eingehalten haben (entspricht rund 930'000 Arbeitnehmenden); und
- 49% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Information eingehalten haben (entspricht rund 730'000 Arbeitnehmenden).

Was den öffentlich-rechtlichen Sektor betrifft, scheint dieser seiner Vorbildfunktion in Bezug auf eine weitergehende Information nicht nachgekommen zu sein. Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden, die einzelnen Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse und der Überprüfung zu veröffentlichen. Rund die Hälfte (50.1%) von ihnen gaben an, gar keine Ergebnisse zu veröffentlichen. Diejenigen, die informiert haben, taten dies in der Regel eher oberflächlich.

5 Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz

5.1 Ungenügende Umsetzung der gesetzlichen Pflichten

Aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz kann gefolgert werden, dass die gesetzlichen Pflichten gemäss der Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 (Analyse, Überprüfung, Information) insgesamt von der Mehrheit der Arbeitgebenden *nicht gesetzeskonform* wahrgenommen wurden.¹¹

Die den Ergebnissen zugrundeliegenden Daten stammen von 2'404 antwortenden Arbeitgebenden (von insgesamt 6'028), von den Antworten von Revisorinnen und Revisoren, von Arbeitnehmenden sowie von Expertinnen und Experten. Die Ergebnisse dieser Zwischenbilanz sind folglich so breit als möglich abgestützt. Dennoch sind sie vorsichtig zu interpretieren, da sie durch Selection Bias, Response Bias und Memory Bias (vgl. vorne Ziff. 4.1) sowie aufgrund des Dunkelfeldes (nicht antwortende Arbeitgebende) verzerrt sein könnten.

Es kann daher vermutet werden, dass *nur etwa ein Fünftel* der verpflichteten Arbeitgebenden (mit 100 oder mehr Mitarbeitenden) *alle drei Pflichten* des Gleichstellungsgesetzes erfüllt haben. Bei einer detaillierteren Betrachtung der Non-Compliance (Nicht-Handeln gemäss den

¹¹ Eine Evaluation vom 8.03.2024 «Lohnanalysen im Gleichstellungsgesetz, Evaluation der Umsetzung anhand des Projekts RESPECT8-3.CH» von Travail.Suisse zeigt ein ähnliches Bild: Im Rahmen des Projekts RESPECT8-3.CH konnten bis Ende Februar 2024 187 Unternehmen mit insgesamt rund 500'000 Angestellten nach einer Prüfung der entsprechenden Dokumente auf der sogenannten «weissen Liste» veröffentlicht werden, weil sie die Analyse gesetzeskonform durchgeführt haben.

gesetzlichen Vorgaben) fällt auf, dass die Informationspflicht am wenigsten eingehalten wurde.

Mit Blick auf die *Branche* haben vor allem die Arbeitgebenden der Finanz- und Versicherungsbranche Lohngleichheitsanalysen durchgeführt, hingegen im Gastgewerbe relativ wenige. Der Blick auf die *Grösse* der Betriebe zeigt, dass die Analysepflicht eher eingehalten wurde, je grösser der Betrieb ist. *Börsenkotierte Unternehmen* haben die Analysepflicht eher eingehalten als nicht-börsenkotierte privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Arbeitgebende.

Schliesslich ist bemerkenswert, dass die *öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden* ihrer zugeordneten Vorbildfunktion¹² in der Förderung der Lohngleichheit nicht nachgekommen sind. Diese besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Sektors zeigt sich einerseits in den im Gleichstellungsgesetz festgehaltenen detaillierteren Informationspflichten, die gemäss den Ergebnissen der Zwischenbilanz nur mangelhaft umgesetzt wurden (ca. 40% gaben an, informiert zu haben). Andererseits haben die Behörden mit der Unterzeichnung der «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor»¹³ bekräftigt, Lohngleichheit in ihrem Einflussbereich umzusetzen und regelmässig nach anerkannten Standards zu überprüfen. Bis Ende 2023 haben über 160 Behörden die Charta unterzeichnet. Dazu kommen mehr als 100 Unternehmen und Anstalten des Bundes sowie weitere staatsnahe Betriebe.¹⁴

5.2 Unbefriedigende Umsetzung mit Blick auf den Wettbewerb

Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Arbeitgebenden mit mindestens 100 Arbeitnehmenden, eine Lohngleichheitsanalyse durchzuführen, diese überprüfen zu lassen und die Arbeitnehmenden über die Ergebnisse der Analyse zu informieren. Die Zwischenbilanz zeigt deutlich auf, dass die Mehrheit der Arbeitgebenden diese gesetzlichen Pflichten nicht eingehalten und sich damit nicht gesetzeskonform verhalten hat. Diejenigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich an das Gleichstellungsgesetz gehalten haben, haben dafür personelle und finanzielle Ressourcen aufgewendet und nötigenfalls die Löhne angepasst, um in ihrem Unternehmen die Lohngleichheit zu gewährleisten. Diejenigen Arbeitgebenden hingegen, die sich über die rechtlichen Pflichten hinweggesetzt haben, hatten einerseits keine entsprechenden Aufwendungen¹⁵ und andererseits profitierten sie allenfalls von wirtschaftlichen Vorteilen auf Kosten geringerer Frauenlöhne.¹⁶

Die Lohngleichheit ist nicht nur ein rechtlicher Anspruch. Sie hat auch eine wichtige Bedeutung in wirtschaftlicher Hinsicht. Wenn eine Vielzahl von Arbeitgebenden mit diskriminierenden Löhnen am Markt teilnehmen, kommt es zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Alle Unternehmen sollten jedoch über dieselben Wettbewerbschancen verfügen. Auch aus dieser Sicht ist es zwingend, dass alle analysepflichtigen Arbeitgebenden die rechtlichen Pflichten aus dem Gleichstellungsgesetz einhalten. Dieser Zusammenhang zwischen der Analysepflicht und den Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb muss den Arbeitgebenden klar aufgezeigt werden.

¹² Vgl. Votum von Bundesrätin Sommaruga vom 29.05.2018, AB 2018 S 290.

¹³ www.ebg.admin.ch > Gleichstellung in der Arbeitswelt > Lohngleichheit > Charta der Lohngleichheit.

¹⁴ Das EBG wird voraussichtlich im 2025 eine Synthese über die Ergebnisse einer Umfrage bei den Unterzeichnern der Charta der Lohngleichheit veröffentlichen.

¹⁵ Für die Analyse und die Überprüfung der Analyse sowie gegebenenfalls für Massnahmen.

¹⁶ Das Argument, dass Arbeitgeber, die sich nicht an den Grundsatz der Lohngleichheit halten, von einem unfairen (und rechtswidrigen) Vorteil profitieren, wird auch in der EU vertreten. Vgl. Zusammenfassung der Folgenabschätzung für einen Vorschlag zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen durch Lohntransparenz vom 4. März 2021, https://commission.europa.eu/index_en > Strategy and policy > Policies > Justice and fundamental rights > Gender equality > Equal pay > EU action for equal pay > Impact assessment accompanying the proposal for binding pay transparency measures.

5.3 Gesellschaftlicher Einfluss

Neben den wirtschaftlichen Aspekten gibt es auch gesellschaftliche Faktoren, die einen Einfluss auf die Lohnungleichheit haben. Dazu gehört, dass Frauen immer noch einen grösseren Teil der Familien- und Haushaltsarbeit übernehmen, mehr Teilzeit arbeiten und mehr Unterbrechungen in ihrer beruflichen Laufbahn haben als Männer. Die Förderung von Massnahmen, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch für Männer ermöglichen, können daher ebenfalls zur Beseitigung von Lohndiskriminierung beitragen.

6 Nächste Schritte

6.1 Vergleichende Studie zu den Löhnen von Frauen und Männern zwischen 2020 und 2022

Die Ergebnisse der *Spezialauswertung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern im Jahr 2022* wurden vom BFS am 26. November 2024 publiziert.¹⁷ Die Zahlen, die sich auf die Lohndaten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) für das Jahr 2022 stützen, zeigen, dass sich der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern weiter verringert hat. Nachdem der *durchschnittliche Lohnunterschied* in der Gesamtwirtschaft (privater und öffentlicher Sektor) im Jahr 2020 noch 18.0% betrug, ist er im Jahr 2022 auf 16.2% zurückgegangen. Im privaten Sektor belief sich die durchschnittliche Lohndifferenz auf 17.5% (2020: 19.5%; 2018: 19.6%), im öffentlichen Sektor (Bund, Kantone und Gemeinden zusammen) 13.8% (2020: 15.1%; 2018: 18.1%). Diese Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern sind teilweise auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen, die sowohl mit Merkmalen der Person und der besetzten Stelle als auch mit dem Tätigkeitsbereich zusammenhängen. Der Teil des Lohnunterschieds, welcher durch objektive Faktoren wie Ausbildung oder berufliche Position erklärt werden kann, hängt auch mit Geschlechterstereotypen und der Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern zusammen. Ferner basieren die Berechnungen des BFS auf Löhnen für Vollzeitarbeit, ohne die strukturellen Auswirkungen von Teilzeitarbeit auf die Löhne zu berücksichtigen.

Ein Teil der Lohnunterschiede bleibt hingegen unerklärt. Dieser *unerklärte Teil des Lohnunterschieds*, also der Teil, der nicht durch objektive Faktoren wie Ausbildung, Teilzeit oder berufliche Stellung erklärt werden kann, ist in der Gesamtwirtschaft (privater und öffentlicher Sektor) im Jahr 2022 wieder gestiegen und betrug 48.2%. Im Jahr 2020 waren es noch 47.8% und im Jahr 2018 45.4%. Im privaten Sektor betrug der unerklärte Anteil der Lohnunterschiede im Jahr 2022 44.9% (2020: 45.3%; 2018: 44.3%), im öffentlichen Sektor 49.6% (2020: 46.7%; 2018: 37.2%).

In der Schlussevaluation wird es darum gehen, welches Studiendesign und welche Daten die Wirkung der Artikel 13a bis 13i GIG auf die Lohnungleichheit schlüssig aufzeigen können. Die Zahlen aus der LSE der Jahre 2020 und 2022 ergeben dafür ein Indiz. Die erste Lohnungleichheitsanalyse musste bis spätestens am 30. Juni 2021 durchgeführt werden. Da die meisten analysepflichtigen Arbeitgebenden bereits in diesem Zeitraum eine Analyse vornehmen mussten, wäre ein Vergleich der LSE-Daten zwischen 2020, 2022 und 2024 ein Hinweis darauf, ob die Analyse der Löhne und das Ergreifen allfälliger Massnahmen eine feststellbare Wirkung auf die Lohnungleichheit gehabt haben. Zwar ist das BFS beauftragt, alle zwei Jahre eine LSE durchzuführen. Dieser Auftrag beinhaltet jedoch keinen Vergleich der Löhne von Frauen und Männern zwischen zwei Jahren. Im Hinblick auf die Wirkungsevaluation soll das BFS deshalb beauftragt werden, die Löhne der Frauen und Männer zwischen 2020 und 2022

¹⁷ www.bfs.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern > 26.11.2024: Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern hat sich im Jahr 2022 insgesamt verringert.

zu vergleichen. In der Evaluation werden auch weitere Faktoren (z.B. Effekte der Coronapandemie) und methodische Fragen zum Vergleich der betrieblichen Ebene und der nationalen Ebene von Lohngleichheitsanalysen zu berücksichtigen sein.

6.2 Wirkungsevaluation

Das Gleichstellungsgesetz verlangt vom Bundesrat, dass er dem Parlament spätestens im Jahr 2029 darüber berichtet, welche Wirkungen die Art. 13a bis 13i GIG entfaltet haben (Art. 17b GIG). Diese *Wirkungsevaluation* soll zeigen, ob und wenn ja, wie die drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) dazu beigetragen haben, die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu beseitigen oder zumindest zu verringern.

Die Arbeitgebenden sind gemäss Artikel 13a Absatz 3 GIG von der Durchführung einer weiteren Lohngleichheitsanalyse befreit, wenn die erste Analyse gezeigt hat, dass die Lohngleichheit im Unternehmen eingehalten ist. Deshalb werden die meisten analysepflichtigen Arbeitgebenden ihre Analyse bis am 30. Juni 2021 durchgeführt haben. Allfällige Anpassungen bei den Löhnen sollten bereits in der LSE 2022 und insbesondere in der Spezialauswertung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern sichtbar sein. Mit einem spezifischen Vergleich der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zwischen 2020, 2022 und 2024 (vgl. Ziff. 6.1) sowie mit einer Spezialauswertung der Lohnunterschiede gestützt auf die LSE 2024 ist es möglich und auch sinnvoll, diese Wirkungsevaluation vorzuziehen und eventuell bereits ab dem Jahr 2026 einzuleiten.

6.3 Freiwillige Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse

Das Gleichstellungsgesetz entbindet die Arbeitgebenden, die ein positives Analyseergebnis erhalten haben, von der Pflicht zur Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse (Art. 13a Abs. 3 GIG). Dennoch ist eine regelmässige Wiederholung der Analyse sinnvoll, weil verschiedene Faktoren, wie Neuanstellungen, Beförderungen, Reorganisationen, usw. sich auf die Entwicklung der Löhne in einem Unternehmen auswirken und zu unterschiedlichen Löhnen zwischen den weiblichen und den männlichen Angestellten für gleiche und gleichwertige Arbeit führen können. Eine einmalige Lohngleichheitsanalyse stellt nur eine Momentaufnahme dar. Es macht deshalb Sinn, regelmässig zu überprüfen, ob die Frauen und Männer in einem Unternehmen für gleiche und gleichwertige Arbeit gleich bezahlt werden. Die Zwischenbilanz hat gezeigt, dass nur ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden eine Wiederholung der Analyse innerhalb der nächsten vier Jahre geplant hat.

Die Arbeitgebenden können die Lohngleichheitsanalyse freiwillig wiederholen, auch wenn dies nicht vom Gesetz gefordert wird. Der Aufwand und die Kosten werden bei Wiederholungen der Analyse erheblich geringer. Man kann sich auf die vorherigen Erfahrungen mit dem Analysetool stützen. Die Reputation des Unternehmens kann sowohl nach innen (positive Wirkung bei den Arbeitnehmenden) als auch nach aussen (marktwirtschaftlicher Wettbewerb) sichtbar gefördert werden. Eine Wiederholung der Analyse alle vier Jahre, wie es der Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen hat¹⁸, macht aber auch Sinn im Hinblick darauf, dass das Parlament eine Verlängerung der gesetzlichen Verpflichtung über das Jahr 2032 hinaus beschliessen und zusätzliche gesetzliche Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit im Gleichstellungsgesetz erlassen könnte.

¹⁸ Botschaft des Bundesrates vom 5.07.2017 zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes, BBl 2017 5507, 5539 f.

6.4 Entscheid über die Fortführung der Analysepflicht mit weiteren Massnahmen

Falls aufgrund der vorgezogenen Wirkungsevaluation (vgl. Ziff. 6.2) ein konkreter Revisionsbedarf festgestellt wird, wird der Bundesrat in seinem Bericht an das Parlament Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten. So sollte ausreichend Zeit vorhanden sein, um entsprechende Anliegen gesetzgeberisch umzusetzen, bevor die Artikel 13a bis 13i GIG auf den 1. Juli 2032 wieder ausser Kraft treten.

In diesem Zusammenhang wird die Grundsatzfrage zu entscheiden sein, ob die zeitliche Befristung der Analysepflicht aufgehoben werden soll. Das Parlament hatte am 14. Dezember 2018 beschlossen, dass die Gültigkeitsdauer des Abschnitts 4a (und der Artikel 17a und 17b) des Gleichstellungsgesetzes auf zwölf Jahre ab Inkrafttreten befristet ist.¹⁹ Die Regelung trat am 1. Juli 2020 in Kraft und gilt somit bis zum 30. Juni 2032.²⁰

7 Aktuelle Entwicklungen im Ausland

7.1 EU

7.1.1 Lohntransparenz-Richtlinie 2023/970

Die EU hat am 10. Mai 2023 eine neue Richtlinie, die sogenannte *Lohntransparenz-Richtlinie*²¹, verabschiedet, die in den Mitgliedstaaten für mehr Lohngleichheit sorgen soll. Die EU-Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie bis zum 7. Juni 2026 in nationales Recht umsetzen.

Die Lohntransparenz-Richtlinie sieht Massnahmen für mehr Lohntransparenz und verstärkte Durchsetzungsmechanismen vor. Sie richtet sich an Arbeitgebende sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors. Unternehmen müssen sicherstellen, dass Arbeitnehmende im Bewerbungsverfahren und während des Arbeitsverhältnisses Zugang zu den relevanten Lohninformationen haben. Arbeitnehmende haben das Recht, von ihrem Arbeitgeber Auskunft zu verlangen über ihr individuelles Einkommen und über das Durchschnittseinkommen derjenigen Arbeitnehmenden, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten.

Arbeitgebende mit mindestens hundert Angestellten sind verpflichtet, regelmässig über das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu berichten. Beträgt das Lohngefälle mehr als fünf Prozent und kann das Unternehmen dies nicht mit objektiven und geschlechtsneutralen Kriterien begründen, müssen mit der Arbeitnehmervertretung eine gemeinsame Entgeltbewertung durchgeführt und Abhilfemassnahmen getroffen werden.

In einer ersten Phase haben Arbeitgebende mit mindestens 250 Angestellten bis zum 7. Juni 2027 und danach jährlich und Arbeitgebende mit 150 bis 249 Angestellten bis zum 7. Juni 2027 und danach alle drei Jahre Bericht zu erstatten. Arbeitgebende mit 100 bis 149 Angestellten haben länger Zeit für die erstmalige Berichterstattung und zwar bis zum 7. Juni 2031, danach gilt ebenfalls eine Berichterstattungspflicht alle drei Jahre. Die Mitgliedstaaten können in ihrem nationalen Recht vorsehen, dass auch Arbeitgebende mit weniger als 100 Arbeitnehmenden eine Informationspflicht über die Löhne haben.

Die Einhaltung der Vorschriften zur Lohntransparenz muss durch eine Behörde kontrolliert und mit effektiven Massnahmen einschliesslich Geldstrafen sanktioniert werden. Die Richtlinie sieht überdies einen Anspruch auf Entschädigung vor, wenn Arbeitnehmende durch die

¹⁹ Ziff. II Abs. 2 der Änderung des GIG vom 14.12.2018, AS **2019** 2815.

²⁰ Fussnote 15 des Gleichstellungsgesetzes.

²¹ Richtlinie (EU) 2023/970 «zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen».

Verletzung von Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts zu Schaden gekommen sind. Verbände und Gleichstellungsorganisationen sind zu ermächtigen, im Namen oder zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern zu handeln. Verschiedene weitere Massnahmen wie Beweislast erleichterung, vorteilhafte Bestimmungen über das Prozesskostenrisiko für Klagende sowie Schutz für Arbeitnehmende, die sich für Diskriminierungsopfer einsetzen, sollen ebenfalls der Verwirklichung der geschlechtsspezifischen Entgeltgleichheit dienen.

Die Schweiz ist zwar kein Mitgliedstaat der EU und somit nicht Adressatin der EU-Lohntransparenz-Richtlinie. Schweizer Unternehmen, die in einem EU-Mitgliedstaat tätig sind, werden in diesem Rahmen jedoch von dieser Richtlinie und der Umsetzungsgesetzgebung des konkreten EU-Mitgliedstaats ebenfalls betroffen sein.

7.1.2 Die wichtigsten Unterschiede zur geltenden schweizerischen Regelung

Der wichtigste Unterschied zwischen der Lohntransparenz-Richtlinie der EU und der Analysepflicht gemäss schweizerischem Gleichstellungsgesetz betrifft die Rechtsfolgen. Während die EU-Mitgliedstaaten Sanktionen bei Pflichtverletzungen vorsehen müssen, sind in der Schweiz keine rechtlichen Sanktionen vorgesehen. In der EU müssen Arbeitgebende mit mindestens 100 Arbeitnehmenden alle drei Jahre eine Analyse durchführen, ab 250 Arbeitnehmenden sogar alle Jahre, während in der Schweiz das Gesetz nach einmaliger «erfolgreicher» Durchführung eine Befreiung von der Pflicht zur Wiederholung der Analyse vorsieht. Auch die Informationspflichten sind im EU-Recht umfassender geregelt: Die Arbeitgebenden müssen nicht nur die Arbeitnehmenden über das geschlechtsspezifische Lohngefälle informieren, sondern auch umfassende Informationen darüber an die zuständige Überwachungsstelle richten, während das Schweizer Recht lediglich eine schriftliche Information über das Ergebnis der Analyse an die Arbeitnehmenden vorsieht. Weiter sieht die EU-Lohntransparenz-Richtlinie eine Verbandsklage vor, die sich nicht nur – wie in der Schweiz – auf die Feststellung einer Verletzung beschränkt, sowie eine Beweislast erleichterung in Verfahren wegen Verletzung der Transparenz- und Berichterstattungspflichten. Und schliesslich verlangt die Lohntransparenz-Richtlinie von den EU-Mitgliedstaaten eine konsequente Überwachung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts sowie die Sicherstellung der Durchsetzung der Vorschriften.

7.2 Lohngleichheitsregeln in ausgewählten europäischen Staaten²²

7.2.1 Island

Im Jahr 2018 ist in Island ein umfassendes Gleichstellungsgesetz²³ in Kraft getreten, das Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in allen Bereichen der Gesellschaft verbietet, insbesondere auch die Lohndiskriminierung. Um die Lohngleichheit durchzusetzen, wurde eine obligatorische Zertifizierung der Lohngleichheit eingeführt. Unternehmen mit 25 oder mehr Arbeitnehmenden müssen nachweisen, dass Frauen und Männer den gleichen Lohn für die gleiche oder gleichwertige Arbeit erhalten. Eine unabhängige Zertifizierungsstelle prüft, ob die

²² Die EU hat im Jahr 2021 eine vergleichende Studie über die Gleichstellungsgesetze in Europa veröffentlicht: *A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia, Turkey and the United Kingdom compared*, EU-Publications Office, 2021, https://commission.europa.eu/index_en > News and media > Publications > Search > A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020.

²³ www.government.is > 04 -Legislation > Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender.

Anforderungen des Equal Pay-Standards²⁴ eingehalten sind. Ist dies der Fall, erhält das betreffende Unternehmen ein «Equal Pay-Label». Der Nachweis muss alle drei Jahre erneuert werden. Bei Nichtbeachtung der Zertifizierungspflicht drohen Geldstrafen.

7.2.2 Deutschland

In Deutschland wurde im Jahr 2017 das Entgelttransparenzgesetz²⁵ verabschiedet. Ziel des Gesetzes ist es, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen. Dazu sieht es einen individuellen Auskunftsanspruch für Beschäftigte, die Pflicht für Arbeitgebende zur Durchführung betrieblicher Prüfverfahren sowie eine Berichterstattungspflicht zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit vor.

Beschäftigte in Unternehmen ab 200 Mitarbeitenden können Auskunft über das durchschnittliche monatliche Bruttoentgelt verlangen, das Beschäftigte erhalten, die gleiche oder gleichwertige Arbeit leisten. Unternehmen ab 500 Beschäftigten müssen mithilfe betrieblicher Prüfverfahren ihre Entgeltregelungen regelmässig auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots überprüfen. Ergeben sich aus einem betrieblichen Prüfverfahren Benachteiligungen in Bezug auf das Entgelt aufgrund des Geschlechts, muss das Unternehmen geeignete Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung einleiten. Die Beschäftigten sind über die Ergebnisse des betrieblichen Prüfverfahrens zu informieren. Zudem sind die Arbeitgebenden mit mehr als 500 Beschäftigten verpflichtet, regelmässig einen Lagebericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit zu erstellen. Darin müssen sie die Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Herstellung der Entgeltgleichheit darlegen.

Das Entgelttransparenzgesetz wurde im Sommer 2023 zum zweiten Mal im Hinblick auf seine Wirksamkeit evaluiert. Es zeigte sich, dass bis dahin 4% der befragten Beschäftigten den Auskunftsanspruch geltend gemacht, 30% der befragten Unternehmen seit 2019 ihre betriebliche Entgeltstrukturen überprüft, sowie 10% der Unternehmen ohne tarifliche Entgeltstruktur und knapp 30% der Unternehmen mit tariflicher Entgeltstruktur über die Gleichstellung und die Entgeltgleichheit berichtet haben.²⁶ Das Bundesfrauenministerium wird gestützt auf diese Evaluation die Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes erhöhen und mit Blick auf die EU-Entgelttransparenz-Richtlinie, die bis Juni 2026 in nationales Recht umgesetzt werden muss, weiterentwickeln.

7.2.3 Frankreich

In Frankreich gilt nach Arbeitsrecht²⁷, dass jeder Arbeitgeber für gleiche oder gleichwertige Arbeit die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern gewährleisten muss. Zur Unterstützung dieses Anliegens wurde im Jahr 2018 ein Gesetz für die freie Wahl der beruflichen Zukunft verabschiedet.²⁸ Nach diesem Gesetz sind Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten verpflichtet, die Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zu messen. Bis zum 1. März eines jeden Jahres müssen sie einen Lohnindex von Frauen und Männern erstellen, der mehrere Indikatoren berücksichtigt. Die erreichte Gesamtpunktzahl des Indexes müssen sie auf ihrer Webseite veröffentlichen oder, wenn keine Website besteht, den Mitarbeitenden

²⁴ Der Gleichstellungsstandard IST 85 ist ein Managementstandard für Equal-Pay-Systeme, auf dessen Grundlage Unternehmen eine Equal-Pay-Zertifizierung erhalten können.

²⁵ www.bmfsfj.de > Service > Gesetze > Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen.

²⁶ www.bmfsfj.de > Themen > Gleichstellung > Frauen und Arbeitswelt > Lohngerechtigkeit > Entgelttransparenzgesetz: Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern.

²⁷ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code du travail, Chapitre II bis : Mesures visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise (articles L1142-7 à L1142-10).

²⁸ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (Art. 104-107).

in irgendeiner Form zur Kenntnis bringen. Beträgt das Ergebnis weniger als 75 Punkte, müssen Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Bei Nichterfüllung dieser Pflichten riskiert das Unternehmen eine Strafe in Höhe bis zu 1% seiner gesamten Lohnsumme, die während des gesamten Monats nach dem Ende der Mahnung gezahlt wird. Diese Strafe kann für so viele Monate verhängt werden, wie sich das Unternehmen weigert, den Index zu erstellen. Die Arbeitgebenden müssen schliesslich dem Arbeitsministerium und dem Betriebsrat die Korrekturmassnahmen, die Fortschrittsziele sowie die Veröffentlichungsmodalitäten per Online-Erklärung mitteilen.

8 Überblick über mögliche Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten im Gleichstellungsgesetz

Die Zwischenbilanz hat zum Ziel, den bisherigen Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG, die seit 1. Juli 2020 in Kraft sind, zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Zwischenbilanz zeigen, dass die drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) bisher nur ungenügend erfüllt wurden.

Für die mangelhafte Umsetzung können gemäss den Ergebnissen der Zwischenbilanz (Umfrageergebnisse und Einschätzungen von Fachleuten) folgende Gründe eine Rolle spielen: Die Arbeitgebenden sind sich nicht bewusst, dass es in ihrem Betrieb Probleme mit der Lohnungleichheit geben könnte. Sie gehen davon aus, dass die Lohnungleichheit bereits eingehalten ist und deshalb keine Analyse nötig ist. Zum Teil wissen sie auch nicht, dass alle drei Pflichten obligatorisch sind und sich auf ein Bundesgesetz stützen. Vor allem in Bezug auf die Informationspflicht ist den Arbeitgebenden oftmals nicht klar, was diese Pflicht konkret beinhaltet und welche weitergehenden Pflichten damit verbunden sind (Veröffentlichung im Anhang der Jahresrechnung von an einer Börse kotierten Aktiengesellschaften, Veröffentlichung detaillierter Informationen im öffentlich-rechtlichen Sektor). Schliesslich sind auch fehlende Sanktionen bei Nicht-Durchführung ein Grund für die Nichtbefolgung der gesetzlichen Analysepflicht.

Parallel zu den laufenden Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen im Rahmen der Charta der Lohnungleichheit könnten für eine bessere Durchsetzung dieser drei Pflichten des Gleichstellungsgesetzes weitere Massnahmen geprüft werden, die eine Änderung des Gleichstellungsgesetzes erfordern. Verschiedene parlamentarische Vorstösse wurden bereits dazu eingereicht. Zum Beispiel fordert die derzeit noch hängige 21.3944 Motion Hess Lorenz eine Ergänzung des Gleichstellungsgesetzes mit Sanktionsbestimmungen, damit Unternehmen bei Nichteinhaltung der verfassungsrechtlichen Lohnungleichheit sanktioniert werden können. Andere Vorstösse, die abgelehnt wurden, forderten die regelmässige Wiederholung der Analyse sowie die Ergreifung von wirksamen und zweckmässigen Massnahmen, wenn die Analyse der Löhne signifikante Lohnunterschiede aufzeigen (22.4159 Mo. Gysin Greta), die Einführung einer öffentlich zugänglichen Liste für Unternehmen, welche die Pflichten aus dem Gleichstellungsgesetz nicht einhalten (22.4152 Mo. Marti Min Li) oder die Senkung der Analysepflichtschwelle auf Arbeitgebende mit 50 oder mehr Arbeitnehmenden (23.3213 Mo. Herzog Eva).

Bereits im jetzigen Zeitpunkt konkrete Änderungen des Gleichstellungsgesetzes vorzuschlagen, wäre jedoch verfrüht. Die Ergebnisse der Zwischenbilanz zeigen nur auf, ob und wenn ja wie die drei gesetzlichen Pflichten (Lohnungleichheitsanalyse, Überprüfung, Information) von den Arbeitgebenden bisher umgesetzt wurden. Es wurde aber noch nicht untersucht, ob die Einführung der Lohnungleichheitsanalysepflicht tatsächlich einen Einfluss auf die Lohnungleichheit hat und das Ziel der Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 erreicht wird, nämlich eine Verringerung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern. Die Untersuchung

Bericht Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i des Gleichstellungsgesetzes (GIG)

der Auswirkungen der Analysepflicht auf die Lohngleichheit wird Gegenstand der Wirkungsevaluation sein, die, wie in Ziff. 6.2 beschrieben, vorgezogen werden soll.