

Lohnprämie für Staatsangestellte: Verwaltungslöhne unter der Lupe. Eine neue Analyse für die Schweiz.

Dr. Marco Portmann, Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
und Frederik Blümel BSc.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
1 Einleitung	5
2 Methode und Daten	7
3 Unterschiedliche Lohnverteilungen, unterschiedliche Arbeitskräfte	7
4 Lohnprämien in den öffentlichen Verwaltungen	11
5 Welche Lohnlücke für wen?	16
6 Löhne sind nicht alles	28
7 Konklusion und Einschätzung der Autoren	32
Anhang	34
Literaturverzeichnis	37

Tabellenverzeichnis

1	Merkmale der Arbeitskräfte im privaten Sektor und in den Verwaltungen	9
2	Merkmale der Arbeitskräfte im privaten Sektor und in den Verwaltungen (Fortsetzung) .	10
3	Durchschnittliche Lohnunterschiede zwischen den Verwaltungen und der Privatwirtschaft	13
4	Merkmale der Arbeitskräfte in den Verwaltungen	35
5	Merkmale der Arbeitskräfte in den Verwaltungen (Fortsetzung)	36

Abbildungsverzeichnis

1	Wachstum und Niveau der durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen	6
2	Verteilung der Löhne in den Verwaltungen und im privaten Sektor von 2007 bis 2019 . .	8
3	Verteilung der Löhne in den Verwaltungen und in den Vergleichsgruppen	11
4	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor	12
5	Von der gesamten Lohnlücke zum perfekten Zwilling	15
6	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Alter	16
7	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Anstellungsdauer	17
8	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Arbeitszeitmodell	18
9	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Berufsfeld .	19
10	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach höchstem Bildungsabschluss	20
11	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Elternstatus	21
12	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Geschlecht	22
13	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Lohngestaltung	23
14	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Pensum . .	24
15	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Studienrichtung	25

16	Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Zeitraum	26
17	Arbeitszufriedenheit im öffentlichen und im privaten Sektor	29
18	Bedenken und Sorgen in der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor	30

Executive Summary

88'896 Franken betrug der durchschnittliche Jahreslohn für eine Vollzeitstelle in der Schweizer Privatwirtschaft. In der Bundesverwaltung waren es 117'176 Franken, und auch in den Gemeinde- und Kantonsverwaltungen lagen die Löhne im Durchschnitt über denjenigen in der Privatwirtschaft. Das sagen die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfte Erhebung (SAKE) für die Jahre 2018-2020.

Die Schweizer Verwaltungen beschäftigen viele gut ausgebildete und erfahrene Fachkräfte. Das ist unbestritten, aber erklärt dies auch die Lohndifferenz zwischen Privatwirtschaft und Staat? Die vorliegende Studie geht dieser Frage mittels einer systematischen Lohnanalyse nach. Basierend auf den Daten der SAKE für die Jahre 2007 bis 2020 wurden für die Verwaltungsangestellten statistische Zwillinge aus der Privatwirtschaft ermittelt. Dies bedeutet, dass der Lohn einer 40- bis 45-jährigen promovierten Ökonomin beim Bund mit dem Lohn einer 40- bis 45-jährigen promovierten Ökonomin in der Privatwirtschaft verglichen wird und nicht mit dem Lohn eines Schlosserlehrlings.

Was die Analyse zeigt:

- Auf allen Verwaltungsebenen existieren gegenüber der Privatwirtschaft Lohnprämien (in der Literatur als *Public-Private-Sector-Pay-Gap* bezeichnet). Im Durchschnitt betragen diese in der Bundesverwaltung 11.6 Prozent, in den Kantonsverwaltungen 4.3 Prozent und in den Gemeindeverwaltungen 3.4 Prozent.
- Die tiefsten Löhne weisen die höchsten Prämien auf. Beim Bund betragen sie bis zu 17 Prozent. Mit steigendem Einkommen sinken die Prämien beim Bund bis auf 6 Prozent bei den höchsten Löhnen. In den kommunalen und kantonalen Verwaltungen entsprechen die hohen Löhne in etwa den Marktlöhnen.
- Beim Bund und bei den Kantonen steigen die Lohnprämien insbesondere mit dem Alter und der Anstellungsdauer an.
- Der Lohnvergleich berücksichtigt zahlreiche Faktoren wie den höchsten Bildungsabschluss, die Studienrichtung, die Anstellungsdauer und das Alter und das Geschlecht. Ohne Berücksichtigung der individuellen Merkmale der Arbeitskräfte beläuft sich die Lohnlücke zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung beim Bund auf 39.3 %, bei den Kantonen auf 22.2 % und bei den Gemeinden auf 11.6 %.
- Bei der Lohnanalyse können sektorale Unterschiede, die über den Lohn hinausgehen, nicht berücksichtigt werden. Dazu gehören Arbeitsplatzsicherheit, Betriebsklima, Sinnhaftigkeit der Arbeit, Stress am Arbeitsplatz, Vorsorge- und Sozialleistungen und vieles mehr. Auch persönliche Eigenschaften, wie die Leistungsbereitschaft und die Berufserfahrung werden nur näherungsweise berücksichtigt.

Warum es zählt:

- Der Staat ist der grösste und in vielen Belangen auch der wichtigste Arbeitgeber der Schweiz – mithin also auch Taktgeber auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt. Wenn der grösste Arbeitgeber systematisch mit hohen Löhnen werben kann, verzerrt dies einen fairen Wettbewerb. Private Arbeitgeber sehen sich auf der Suche nach jungen Arbeitskräften gezwungen, die Löhne über die Marktlöhne anzuheben. Und die jungen Talente entscheiden sich für Studienfächer, die sie nicht gewählt hätten, wenn der Staat als Arbeitgeber nicht die entsprechend attraktiven Stellen geschaffen hätte.
- Die Gemeinden, Kantone und der Bund buhlen um dieselben Arbeitskräfte. Die Lohnprämie des Bundes setzt zuallererst die Gemeinden und Kantone unter Druck. Es stellt sich die Frage, ob es einem funktionierenden Föderalismus zuträglich ist, wenn sich die talentiertesten Fachkräfte vor allem vom Zentralstaat angezogen fühlen.

1 Einleitung

Es gilt als Schweizer Gepflogenheit, nicht über den eigenen Lohn zu sprechen. Mutmassliche systematische Ungleichbehandlung beim Lohn – sei es zwischen den Geschlechtern, Berufen oder Branchen – erregen hingegen zuverlässig Aufmerksamkeit und Emotionen. So führen auch die Lohnunterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor regelmässig zu hitzigen Debatten (Schaltegger und Eugster 2020; Eisenring 2021; Ledebur 2021; Steck 2022).

Für die Brisanz des Themas gibt es gute Gründe. Staatliche und staatsnahe Löhne werden überwiegend aus Steuern finanziert. Die positiven Kräfte des Wettbewerbs, die in marktwirtschaftlich agierenden Unternehmen die Löhne an die Produktivität koppeln, wirken beim Staat und bei staatsnahen Unternehmen nur eingeschränkt. Private Unternehmen müssen grundsätzlich Gewinne erwirtschaften, um langfristig bestehen zu können (Gunderson 1979). Für sie ist das Grenzprodukt der Arbeit ein zentraler Ankerpunkt für die Lohnfindung (Borjas 2013).

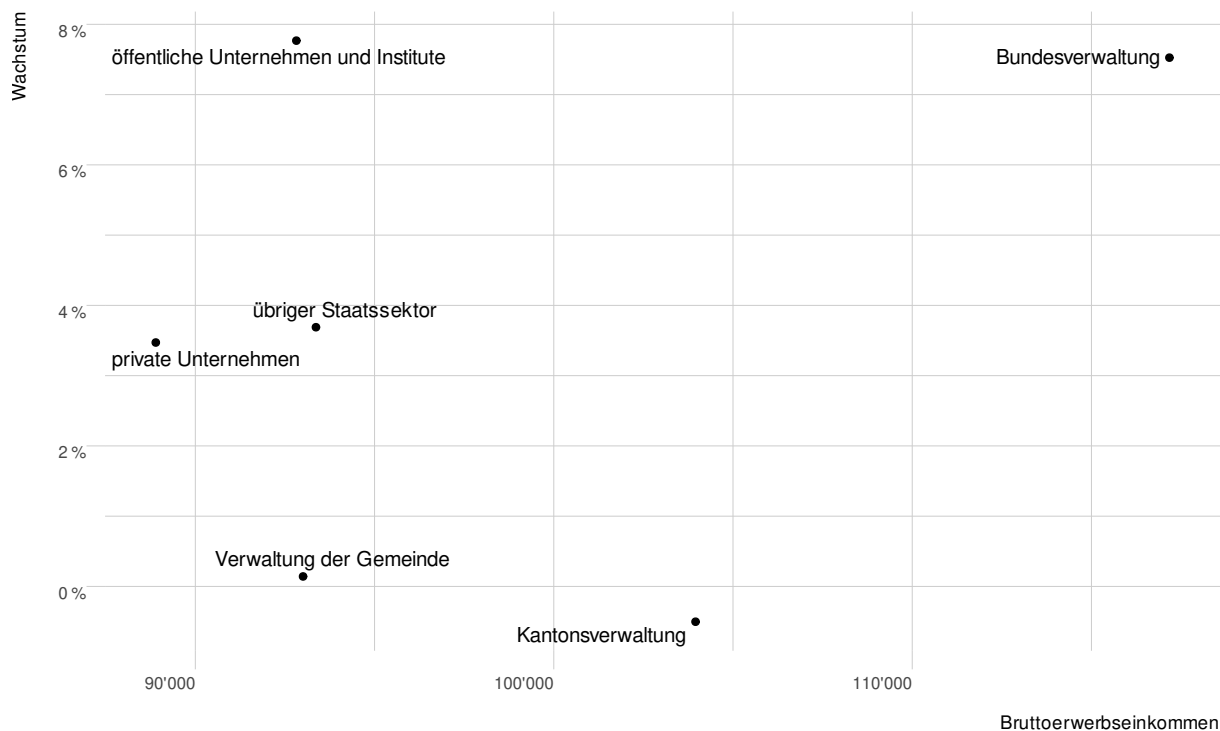
Im öffentlichen Sektor hingegen werden viele Güter und Dienstleistungen von Monopolen oder Oligopolen bereitgestellt. Der relative Mangel an Wettbewerb schränkt einerseits die Anreize für einen optimalen Ressourceneinsatz ein und führt andererseits zu einem Informationsdefizit. Nichts gibt letztlich mehr Aufschluss über die wahren Präferenzen der Nachfrager als ihr Kaufverhalten unter Wettbewerbsbedingungen mit Wahlmöglichkeiten. Wettbewerblicher Föderalismus kann dies immerhin bis zu einem gewissen Grad nachbilden (Tiebout 1956; Oates 1972; Besley und Case 1995). Schliesslich fehlen im öffentlichen Sektor häufig strikte Budgetrestriktionen, die Effizienzreize setzen (z. B. Kornai, Maskin, und Roland 2003).

Wissenschaftliche Studien zu anderen Ländern zeigen, dass die Löhne im öffentlichen Sektor mitunter zur Erreichung politischer Ziele – letztlich zur Sicherung des Wiederwahlerfolgs – eingesetzt werden (Fogel und Lewin 1974; Frey 1978). Die Verwaltung übt einen grossen Einfluss auf die Staatsaktivitäten aus, von deren Qualität die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung abhängt (Borjas 1980). Regierungen sind sich dessen ebenso bewusst wie das Verwaltungspersonal. Daraus ergibt sich ein komplexes strategisches Spiel zwischen Regierung und Verwaltung (Niskanen 1971; McCubbins, Noll, und Weingast 1987), aus dem sich Müssiggang oder Lohnprämien für die Verwaltungsangestellten ergeben können. Nicht ohne Grund gibt es in der politischen Ökonomie eine umfangreiche Forschungsliteratur, die sich der Untersuchung des *Public-Private Sector Wage Gap*, dem Lohndifferenzial zwischen privaten und öffentlichen Löhnen, verschrieben hat.

Das Lohndifferenzial zwischen privatem und öffentlichem Sektor kann aufgrund der Grösse des öffentlichen Sektors auch makroökonomische Konsequenzen haben. So steuern die relativen Löhne im Verbund mit Faktoren wie der Jobsicherheit und Attraktivität der Tätigkeit die Allokation des Humankapitals. Für das Vereinigte Königreich und die USA konnten Studien bei Arbeitssuchenden die Tendenz nachweisen, auf attraktive Stellen im öffentlichen Sektor zu warten und stattdessen freie Stellen in der Privatwirtschaft auszuschlagen. Für private Unternehmen wird dadurch die Besetzung ihrer freien Stellen und letztlich auch der Aufschwung nach Rezessionen erschwert (Katz und Krueger 1991; Postel-Vinay und Turon 2007; Quadrini und Trigari 2007). Für zahlreiche OECD-Länder ist belegt, dass vergleichsweise hohe Löhne im öffentlichen Sektor Aufwärtsdruck auf die Löhne in der Privatwirtschaft erzeugen (Alesina u. a. 2002; Afonso und Gomes 2014). Die Verzerrung durch systematische Lohnunterschiede macht sich nicht erst auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar, sondern setzt bereits bei der vorgelagerten Bildungsentscheidung ein.

Ausgangspunkt der Diskussionen über die Lohnunterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft in der Schweiz sind zumeist die jährlichen Publikationen der Lohnstatistik nach Branchen des Bundesamtes für Statistik. Abb. 1 präsentiert sowohl die durchschnittlichen jährlichen Bruttojahreseinkommen für ein 100 %-Pensum für die Jahre 2018 bis 2020 als auch deren Wachstum seit den Jahren 2007

Abbildung 1: Wachstum und Niveau der durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen



Hinweis: Zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen und zur besseren statistischen Abstützung werden die Startwerte als ungewichtete Durchschnitte der Jahre 2007 bis 2009 und die Endwerte aus den Jahren 2018 bis 2020 gebildet.

bis 2009, gegliedert nach Sektoren und Verwaltungen.¹ Spitzenreiter ist die Bundesverwaltung mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 117'176 Franken. Auch in den Kantons- und Gemeindeverwaltungen und den übrigen Organisationen im staatlichen Sektor (öffentliche Verwaltungen von Körperschaften und Instituten des öffentlichen Rechts) liegen die durchschnittlichen Gehälter über jenen in der Privatwirtschaft, in der sie durchschnittlich 88'896 Franken betragen. Im Schnitt liegen die Jahreseinkommen in den öffentlichen Unternehmen mit 92'819 Franken hingegen tiefer als in der Verwaltung.

Der Vergleich der Rohdaten verdeutlicht, dass im öffentlichen Sektor im Durchschnitt höhere Löhne gezahlt werden. Die Stellenprofile und damit die Qualifikationen der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor unterscheiden sich allerdings erheblich von den Stellenprofilen in der Privatwirtschaft. Aus den Rohdaten geht folglich *nicht* hervor, ob für gleichwertige Arbeit in beiden Sektoren gleiche Löhne gezahlt werden. In den nächsten Kapiteln wird diese Frage anhand ökonomischer Analyseverfahren ergründet. Die Analyse fokussiert auf die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Der übrige Sektor Staat wird nicht weiter beleuchtet. Die Vergleichsgruppen werden aus den Arbeitskräften des privaten Sektors ausgewählt.

Eine entsprechende Lohnanalyse für die Schweiz wurde unseres Wissens zuletzt von Falter und Ferro-Luzzi (2000) vorgenommen. Mit Daten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung 1996 wurden für Frauen und Männer getrennt die Lohnlücken zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor in der Schweiz untersucht. Sie finden für Männer eine Lohnprämie von 11 % im Niedriglohnbereich. Mit steigendem Einkommen sinkt sie und wandelt sich für hohe Einkommen um in einen Lohnmalus von 9 %. Für Frauen ist der Verlauf gleich. Jedoch liegt die Lohnprämie im Niedriglohnbereich bei 36 %. Mit steigendem Einkommen sinkt sie auf 6 %. Sie bleibt über die gesamte Einkommensverteilung positiv. Die Ergebnisse decken sich mit denen der internationalen Literatur. Denn die meisten entwickelten

¹Es wurden jeweils drei Jahre zusammengefasst, damit kurzfristige Schwankungen nicht ins Gewicht fallen.

Volkswirtschaften weisen ein typisches Muster auf: eine Lohnprämie im öffentlichen Sektor, die (i) für Arbeitnehmer mit tiefen Löhnen hoch ausfällt, die (ii) mit steigendem Lohn sinkt und sich für Hochlohnbezüger oft aber nicht immer zu einem Lohnmalus wandelt und die (iii) für Frauen im öffentlichen Sektor zumeist wesentlich höher ausfällt (Ghinetti 2014; Depalo, Giordano, und Papapetrou 2015; Hospido und Moral-Benito 2016; Giordano u. a. 2020).

2 Methode und Daten

Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamts für Statistik gibt Auskunft über die Erwerbsstruktur der ständigen Wohnbevölkerung. Sie zeigt, in welchen Branchen, Unternehmen und Institutionen wie viele Arbeitsstunden verrichtet und welche Erwerbseinkommen dabei erzielt werden. Bei der Umfrage handelt es sich um eine Stichprobe, die rund 120'000 Interviews pro Jahr umfasst.

Untersucht wird in diesem Papier der Zeitraum 2007 bis 2019. Dargestellt wird stets das jährliche Bruttoerwerbseinkommen für eine Vollzeitstelle. Das heisst, dass für eine Person mit einem 50 %-Pensum das Jahreseinkommen mit dem Faktor zwei multipliziert wird; so lässt sich der Jahreslohn vergleichen, wie dies sonst beispielsweise für Stundenlöhne geschieht. Die SAKE schlüsselt die Gesamteinkommen nicht nach verschiedenen Erwerbsquellen auf. Daher können zur Berechnung der Löhne nur jene Erwerbspersonen berücksichtigt werden, die genau einer Tätigkeit nachgehen.

Lohnunterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft können auf zwei Arten entstehen. Entweder unterscheiden sich die Tätigkeiten und Qualifikationen zwischen den Sektoren oder gleichwertige Tätigkeiten und Qualifikationen werden unterschiedlich entlohnt. Im ersten Schritt der ökonometrischen Lohnanalyse soll die erste Ungleichheit ausgeschaltet werden. Vereinfacht ausgedrückt wird für jeden Verwaltungsangestellten ein Zwilling aus der Privatwirtschaft gesucht, der hinsichtlich Ausbildung, Berufsfeld, Anstellungsdauer und vielem mehr ein gleichwertiges Profil aufweist und einer vergleichbaren Tätigkeit nachgeht. Dies wird mittels eines sogenannten Matching-Verfahrens bewerkstelligt. In einem zweiten Schritt wird der Lohnunterschied zwischen den Zwillingen aus der Verwaltung und der Privatwirtschaft ermittelt. Mittels Quantilsregressionen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gemäss früherer Untersuchungen die Lohnunterschiede zwischen privatem und öffentlichem Sektor nach Einkommenshöhe variieren.

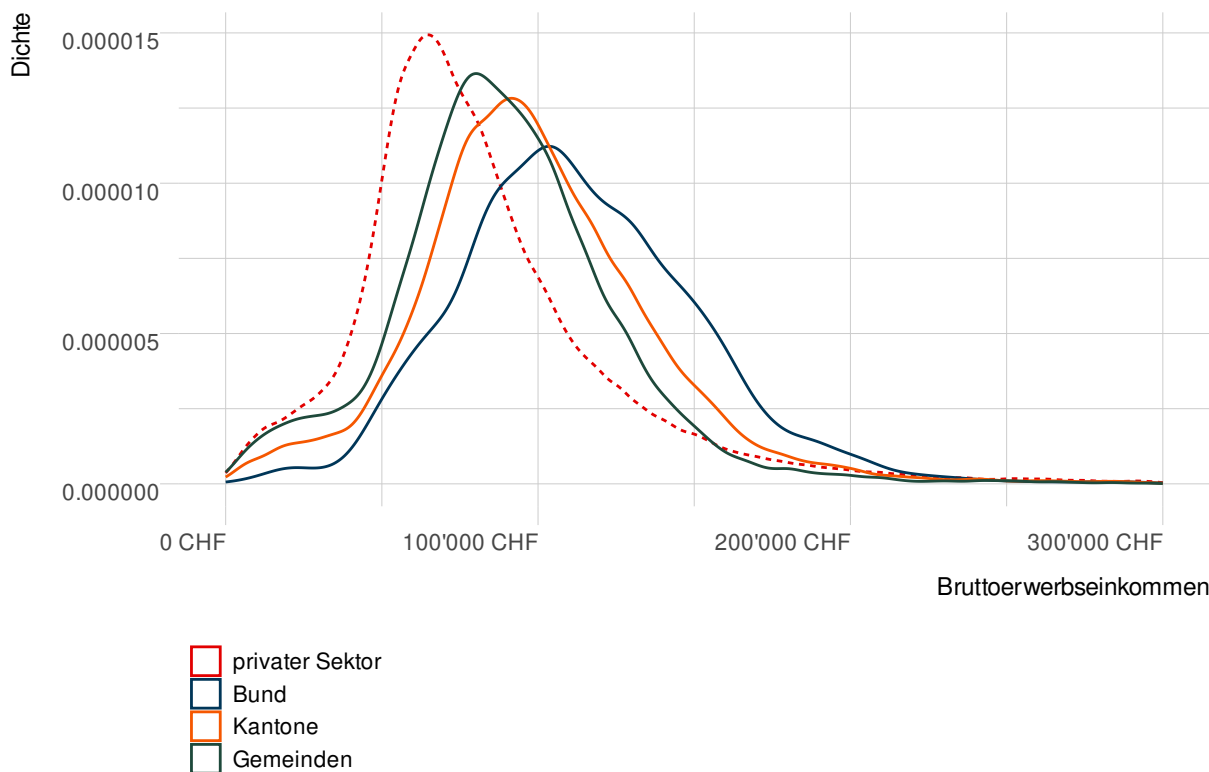
Bei der Lohnanalyse können sektorale Unterschiede, die über den Lohn hinausgehen, nicht berücksichtigt werden. Dazu gehören statistisch nicht erfassbare Merkmale wie Arbeitsplatzsicherheit, Betriebsklima, Sinnhaftigkeit der Arbeit, Stress am Arbeitsplatz, aber auch Vorsorge und Sozialleistungen. Persönliche Eigenschaften, wie die Leistungsbereitschaft und die Berufserfahrung können nur näherungsweise berücksichtigt werden. Eine ausführliche Beschreibung der Methodik ist dem begleitenden IWP-Policy Paper zu entnehmen.

3 Unterschiedliche Lohnverteilungen, unterschiedliche Arbeitskräfte

Abb. 1 förderte substanzielle Unterschiede in den durchschnittlichen Löhnen im öffentlichen und im privaten Sektor zu Tage. Wie diese zustande kommen, schlüsseln die Lohnverteilungskurven in Abb. 2 nach Verwaltungsebenen auf. Die hohen Durchschnittslöhne in den Verwaltungen gehen nicht auf einige wenige Lohnempfänger zurück; das ganze Lohngefüge ist gegenüber der Privatwirtschaft höher gelegen (innerhalb der zulässigen Lohnspanne der Verwaltung), sprich die Kurven sind nachts rechts verschoben. Auch zwischen den Verwaltungsebenen existieren bedeutende Unterschiede. Bei der Lohnhöhe gilt: Bund vor Kantonen und Gemeinden. Die beidseitig dicken Enden der Lohnverteilungskurve in der Privatwirtschaft implizieren, dass die Schweiz in puncto Lohnverteilungen dem internationalen Muster folgt. Die Lohnverteilungen in den öffentlichen Verwaltungen sind

komprimierter als in der Privatwirtschaft. Top-Verdiener mit den Spitzgehältern eines CEO einer internationalen Unternehmung findet man in den Verwaltungen nicht. Ebenso sind Tiefstlöhne in den Verwaltungen die Ausnahme.

Abbildung 2: Verteilung der Löhne in den Verwaltungen und im privaten Sektor von 2007 bis 2019



Hinweis: Lohnverteilung für Vollzeitäquivalente bis zu einem Einkommen von 300'000 Franken pro Jahr

Moderne Verwaltungen sind auf spezialisiertes akademisches Wissen angewiesen, sei es für die Politikfolgenabschätzungen, die Planung und Kontrolle des Finanzhaushalts oder die Ausarbeitung internationaler Verträge. Es erstaunt nicht, dass die durchschnittlichen Löhne in den Verwaltungen höher liegen als etwa die Löhne in der Landwirtschaft, im verarbeitenden Gewerbe oder im Handel.

Wie ähnlich – oder unterschiedlich – die Arbeitskräfte im öffentlichen und privaten Sektor zusammengesetzt sind, geht aus Tab. 1 und Tab. 2 hervor. 41 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor verfügen über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss; im privaten Sektor sind es 21 %. Hinsichtlich Studienfachwahl liegt der augenscheinlichste Unterschied im Bereich Pädagogik. 21 % der Verwaltungsangestellten verfügen über einen pädagogischen Abschluss, wohingegen es in der Privatwirtschaft nur 2 % sind.²

50 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, aber nur 21 % im privaten Sektor üben akademische Berufe aus. Umgekehrt finden handwerkliche Berufe und Anlagenwarte selten den Weg in die Verwaltungen. Wer den Weg in die Verwaltung geht, bleibt gern. 3'796 Tage sind die Mitarbeiter im Schnitt in der Verwaltung, während die Arbeitskräfte im privaten Sektor 3'209 Tage im gleichen Unternehmen verweilen.

Die Verwaltungsmitarbeiter nehmen mit 51 % häufiger flexible Arbeitszeitmodelle wie Wochen- oder Jahresarbeitszeiten in Anspruch, als es in der Privatwirtschaft mit 38 % üblich ist. Und schliesslich

²Das Personal der Schulen und Universitäten zählt notabene im Regelfall institutionell nicht zur Verwaltung. Tab. 4 im Anhang enthält eine ausführliche Statistik für die einzelnen Verwaltungen. Mitarbeiter mit Pädagogik-Abschluss sind laut dieser in den Gemeinde- und Kantonsverwaltungen häufig anzutreffen, hingegen selten in der Bundesverwaltung.

Tabelle 1: Merkmale der Arbeitskräfte im privaten Sektor und in den Verwaltungen

Variable	öffentlicher Sektor (N = 41'601)	privater Sektor (N = 297'432)
Jahr	2'014.0 (2'013.5)	2'014.0 (2'013.8)
Ausbildung		
Berufslehre	24 %	40 %
höhere Berufsausbildung	32 %	27 %
niedriges Ausbildungsniveau	3.5 %	12 %
Universität/FH	41 %	21 %
Bruttoeinkommen	94'831 (98'670)	75'806 (84'013)
Geschlecht		
männlich	46 %	59 %
weiblich	54 %	41 %
Berufsfeld		
akademische Berufe	50 %	21 %
Anlagen und Maschinenbediener, Montierer	0.6 %	5.2 %
Bürokräfte und verwandte Berufe	13 %	15 %
Dienstleistungsberufe und Verkäufer	10 %	14 %
Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft	1.0 %	2.2 %
Führungskräfte	5.2 %	7.9 %
Handwerks- und verwandte Berufe	1.3 %	14 %
Hilfsarbeitskräfte	3.3 %	4.4 %
keine Angabe/weiss nicht	1.3 %	0.2 %
Techniker und gleichrangige Berufe	13 %	16 %
berufliche Stellung		
Arbeitnehmer mit Vorgesetztenfunktion	20 %	28 %
selbstständig mit Arbeitnehmern/Arbeitnehmer in	11 %	11 %
Unternehmensleitung		
selbstständig/Arbeitnehmer ohne	69 %	61 %
Vorgesetztenfunktion		
Betriebszugehörigkeit in Tagen	2'679 (3'796)	2'074 (3'209)
Zivilstand		
ledig	47 %	48 %
verheiratet/eing. Partnersch.	53 %	52 %
Alter	44 (44)	41 (41)

Hinweis:

N = Stichprobengrösse; Median (Mittelwert) für kardinale Variablen; prozentuale Anteile für kategoriale Variablen. Die Werte in der Tabelle beziehen sich auf die bereinigten SAKE-Daten für die Jahre 2007 - 2020, die für die ökonometrische Analyse verwendet wurden, und können von den an anderer Stelle veröffentlichten Werten abweichen.

Tabelle 2: Merkmale der Arbeitskräfte im privaten Sektor und in den Verwaltungen (Fortsetzung)

Variable	öffentlicher Sektor (N = 41'601)	privater Sektor (N = 297'432)
Region		
Genfersee	21 %	17 %
Mittelland	27 %	22 %
Nordwestschweiz	12 %	14 %
Ostschweiz	12 %	14 %
Tessin	4.4 %	3.5 %
Zentralschweiz	8.5 %	10 %
Zürich	15 %	18 %
Studienfach		
allgemeine Bildungsgänge und Qualifikationen	17 %	20 %
Dienstleistungen	6.7 %	6.7 %
Geisteswissenschaften und Künste	4.2 %	3.4 %
Gesundheit und Sozialwesen	6.0 %	8.1 %
Informations- und Kommunikationstechnologie	1.4 %	2.6 %
Ingenieurwesen, verarbeitendes Gewerbe und	12 %	26 %
Baugewerbe		
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und	2.7 %	2.6 %
Tiermedizin		
Naturwissenschaften, Mathematik und Statistik	2.8 %	1.5 %
Pädagogik	21 %	1.6 %
Sozialwissenschaften, Journalismus und	3.6 %	1.7 %
Informationswesen		
Wirtschaft, Verwaltung und Recht	23 %	25 %
Vollzeitstelle (1 entspricht 100 %-Pensum)	0.96 (0.84)	0.97 (0.90)
Schweizer Herkunft		
Ausländer	7.9 %	27 %
Schweizer	92 %	73 %
Kinder im Haushalt		
hat keine Kinder	69 %	70 %
hat Kinder	31 %	30 %
erhält Boni/Gratifikationen/13. oder 14. Monatslohn		
erhält Boni oder Zusatzgehalt	92 %	79 %
erhält keine Boni oder Zusatzgehalt	7.6 %	21 %
Überstunden		
leistet keine Überstunden	17 %	20 %
leistet Überstunden	83 %	80 %
flexibles Arbeitszeitmodell		
flexibles Arbeitszeitmodell	51 %	38 %
kein flexibles Arbeitszeitmodell	49 %	62 %

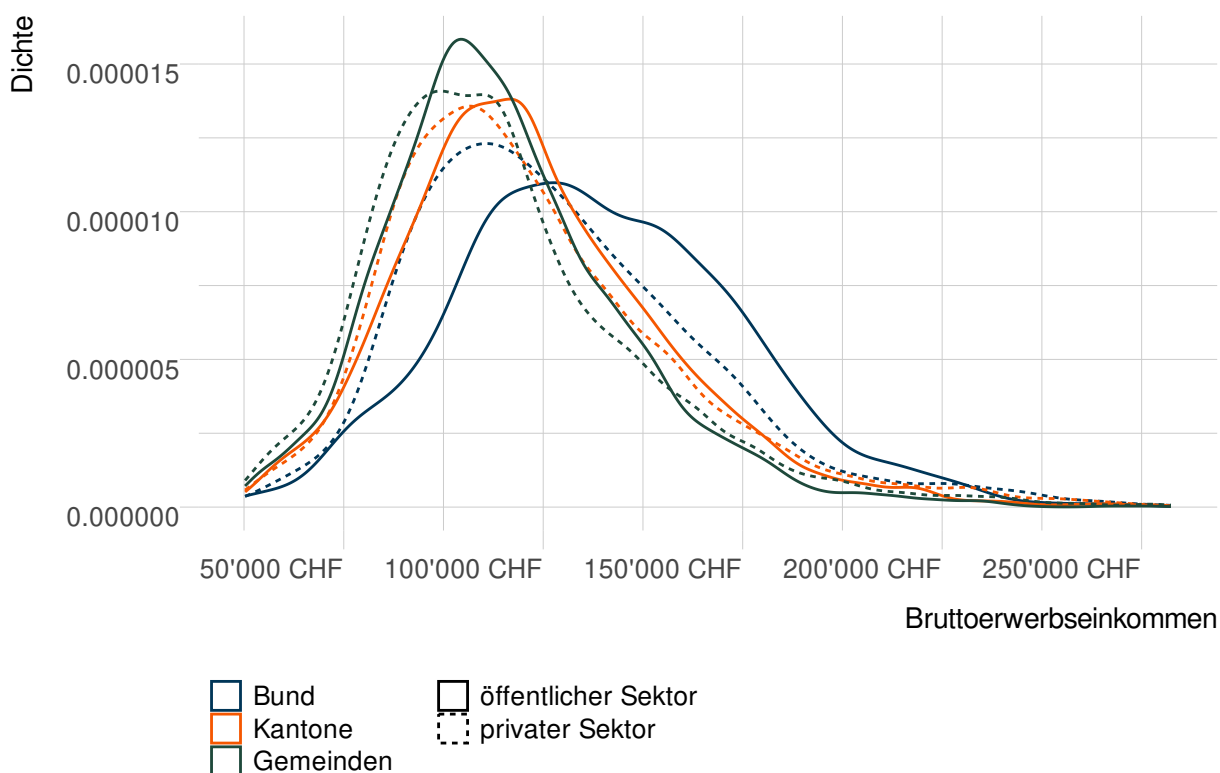
Hinweis:

N = Stichprobengrösse; Median (Mittelwert) für kardinale Variablen; prozentuale Anteile für kategoriale Variablen. Die Werte in der Tabelle beziehen sich auf die bereinigten SAKE-Daten für die Jahre 2007 - 2020, die für die ökonometrische Analyse verwendet wurden, und können von den an anderer Stelle veröffentlichten Werten abweichen.

liegen die Verwaltungsgeschicke in Schweizer Händen (92 %) – in den Händen von Schweizerinnen, um genauer zu sein. Der Frauenanteil beträgt 54 %, wohingegen der Frauenanteil im privaten Sektor 41 % beträgt.

Es ist naheliegend, den Lohnvergleich auf Branchen abzustellen, in denen ähnliche Tätigkeiten ausgeübt und ähnliche Qualifikationen verlangt werden. Wie beispielsweise Schaltegger und Eugster (2020) aufzeigen, halten die Löhne der Bundesverwaltung mit jenen in der Finanz- und Versicherungsbranche mit. Dieses Vorgehen kann mithilfe statistischer Verfahren und unter Einbezug einer umfangreichen Datenbasis weiter verfeinert werden. Mit sogenannten Matching-Verfahren lassen sich für die Verwaltungsbeschäftigten Vergleichsgruppen konstruieren, welche hinsichtlich höchster Ausbildung, Studienrichtung, Anstellungsdauer, Alter, Geschlecht, Zivilstand, Kinder, Berufsfeld, Pensum und Arbeitsmodell gleich zusammengesetzt, aber in der Privatwirtschaft tätig sind.

Abbildung 3: Verteilung der Löhne in den Verwaltungen und in den Vergleichsgruppen



Hinweis: Lohnverteilung für Vollzeitäquivalente bis zu einem Einkommen von 300'000

Aus dem Datenpool über die Beschäftigungsverhältnisse in der Privatwirtschaft wurden für alle drei Staatsebenen jeweils separate Vergleichsgruppen gebildet. Das Ergebnis ist in Abb. 3 dargestellt. Im Vergleich zur vorherigen Abbildung (Abb. 2) rücken die Lohnverteilungen der Vergleichsgruppen näher an jene der Verwaltungen. Gleichwohl geht bereits aus der grafischen Evidenz hervor, dass die Lohnverteilungen in der Privatwirtschaft zumeist links beziehungsweise tiefer liegen als in den Verwaltungen. Die Lohnunterschiede werden im nächsten Kapitel ökonomisch präzisiert und quantifiziert.

4 Lohnprämien in den öffentlichen Verwaltungen

Wie steht es um die sektoralen Lohndifferenzen, wenn gleichwertige Arbeitskräfte im öffentlichen und im privaten Sektor verglichen werden? Werden beispielsweise Mitarbeiter mit gleichwertigem Bildungs- und Erfahrungsrucksack in beiden Sektoren gleich entlohnt?

Abbildung 4: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor

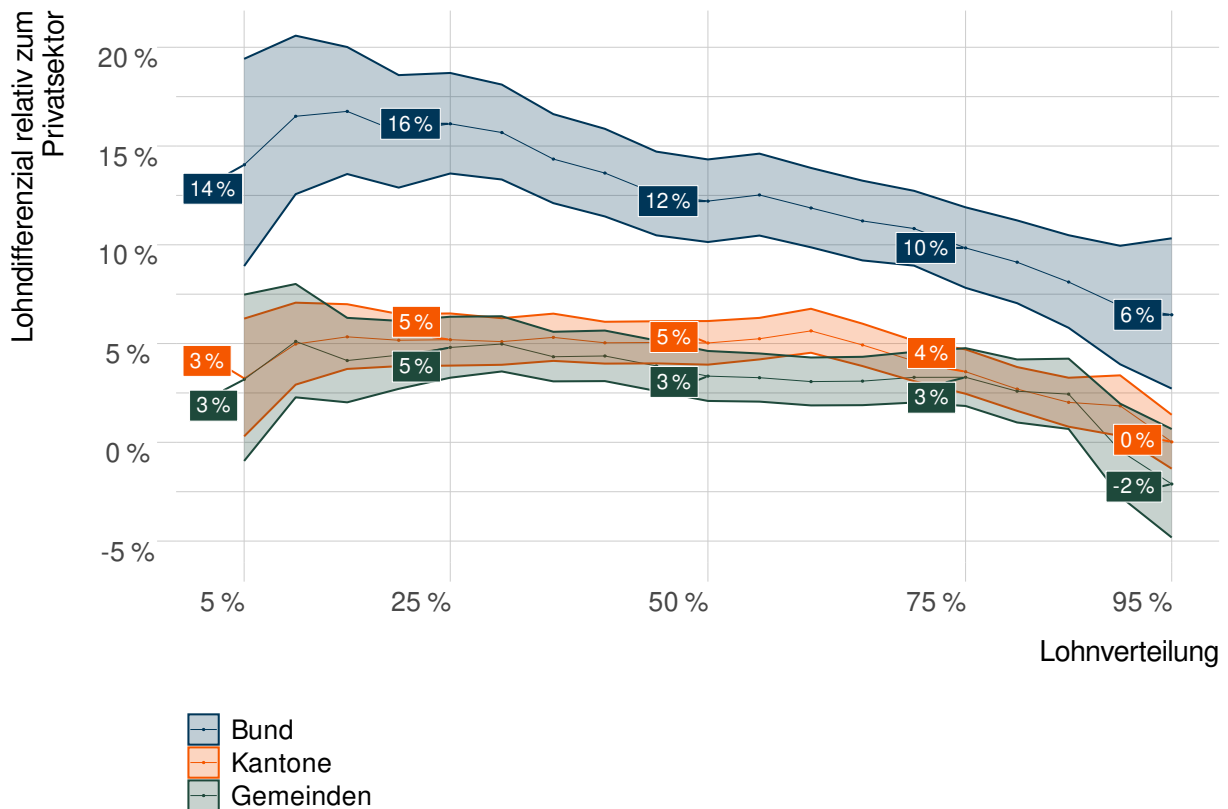


Abb. 4 vermittelt das Kernresultat unserer Lohnanalyse. Wie ist die Abbildung zu lesen? Die y-Achse gibt an, wie viel mehr (positiver Wert) oder weniger (negativer Wert) ein Verwaltungsmitarbeiter im Vergleich zu einer vergleichbaren Arbeitskraft in der Privatwirtschaft verdient. Abgetragen sind jeweils die Punktschätzungen der Lohndifferenziale und die 95 %-Konfidenzintervalle. Diese widerspiegeln die statistischen Unsicherheiten der Schätzungen. Die Punktschätzung liegt demnach mit 95-prozentiger Sicherheit im abgebildeten Intervall. Auf der x-Achse sind die Lohnverteilungen der Verwaltungsebenen abgebildet. So entspricht beispielsweise 50 % dem Medianlohn, der beim Bund im untersuchten Zeitraum von 2007 bis 2020 einem Bruttojahreseinkommen für eine Vollzeitstelle von 114'595 Franken, bei den Kantonen von 96'426 Franken und bei den Gemeinden von 89'238 Franken beträgt. Der Median trennt die Arbeitskräfte in zwei gleich grosse Gruppen, deren Löhne entweder unter oder über dem Medianlohn liegen.

Das Lohndifferenzial liegt beinahe ausnahmslos im positiven Bereich. In anderen Worten, die öffentlichen Verwaltungen belohnen die Angestellten mit einer Lohnprämie. Die Verwaltungslohnprämie fällt auf den drei Staatsebenen sehr unterschiedlich aus. Am Median beträgt die Prämie beim Bund 12 %, bei den Kantonen fällt sie mit 5 % weniger als halb so hoch aus und bei den Gemeinden liegt sie bei 3 %. Die Lohndifferenziale der Gemeinde- und Kantonsverwaltungen verlaufen über die ganze Lohnspanne hinweg sehr ähnlich. Die Überlagerung der Konfidenzintervalle signalisiert, dass die Lohnprämien der Gemeinden statistisch nicht zweifelsfrei tiefer zu verorten sind als die Prämien in den Kantonen. Für den Bund kann hingegen statistisch gut gesichert für den ganzen Lohnverlauf von einer Lohnprämie gesprochen werden, die deutlich höher ausfällt als bei den Gemeinden und den Kantonen.

Beim Bund tritt ein weiteres Muster zum Vorschein, das aus der internationalen Literatur bekannt ist. Die Lohnprämie sinkt (abgesehen vom 5 %-Quantil) mit steigendem Lohn stetig. Tiefe Löhne werden folglich gegenüber der Privatwirtschaft stärker angehoben als die hohen Löhne. Da nur wenige Verwaltungslöhne am unteren und oberen Ende der abgebildeten Lohnverteilungen liegen, sind die

Tabelle 3: Durchschnittliche Lohnunterschiede zwischen den Verwaltungen und der Privatwirtschaft

	Verwaltungslohnprämie für statistische Zwillinge	gesamte Lohndifferenz*
Bund	11.6 %	39.3 %
Kantone	4.3 %	22.2 %
Gemeinden	3.4 %	11.6 %

* Entspricht der Differenz der durchschnittlichen Löhne im privaten Sektor und der Verwaltung unter Berücksichtigung des Umfragejahrs und der Arbeitsmarkregion, aber ohne Berücksichtigung der spezifischen Merkmale der Arbeitskräfte.

Schätzungen an den Enden der Verteilungen mit mehr Unsicherheit behaftet.³

Auch für die Kantone und Gemeinden ist ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Lohnprämie und jener des Lohnes festzustellen. Allerdings ist die Lohnprämie vom 5 %-Quantil bis zum 85 %-Quantil stabil. Erst bei den höchsten Löhnen fällt die Prämie stark ab. Für die Gemeinden zeigt der Punktschätzer sogar einen (statistisch nicht signifikant von null verschiedenen) Lohnmalus von -2 % an.

Abb. 4 illustriert, wie sich Verwaltungslohnprämie mit der Lohnhöhe verändert, das heisst, wie sich die Situation für die einzelnen Quantile der Lohnverteilung präsentiert. Doch wie lassen sich die Ergebnisse zusammenfassen? Zu diesem Zweck haben wir ebenfalls die durchschnittliche Verwaltungslohnprämie berechnet und in der linken Spalte von Tab. 3 festgehalten. Im Durchschnitt beträgt die Lohnprämie beim Bund 11.6 %, bei den Kantonen 4.3 % und bei den Gemeinden 3.4 %.

Die vertiefte Lohnanalyse fördert Lohndifferenziale zwischen den Sektoren zutage, die geringer ausfallen als die gesamte Lohnlücke gemäss Lohnstatistik. Wie lässt sich dies erklären? Die Lohnanalyse vergleicht Zwillinge, also gleichwertige Arbeitskräfte im öffentlichen und im privaten Sektor. Sie zeigt auf, inwiefern Lohnunterschiede durch eine unterschiedliche Bewertung und Entlohnung von Faktoren wie Anstellungsdauer und Ausbildung entstehen. Die gesamte Lohnlücke zwischen den Sektoren reflektiert nicht nur die unterschiedliche Bewertung der Faktoren, sondern bezieht auch die unterschiedliche Faktorausstattung der Arbeitskräfte mit ein. So können beispielsweise Hochqualifizierte mit Abschluss in einer bestimmten Studienrichtung in einem der beiden Sektoren übervertreten sein.

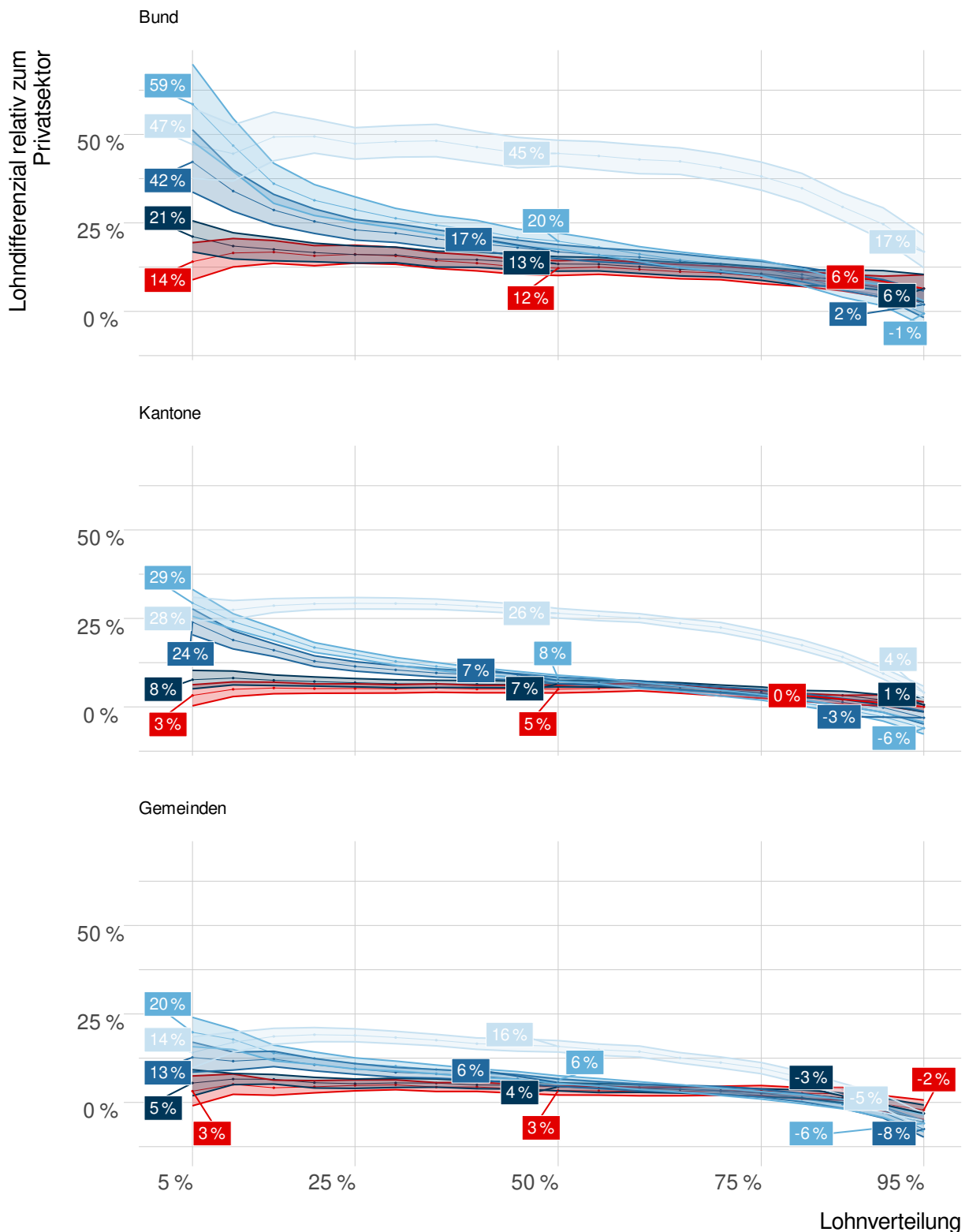
Die rechte Spalte in Tab. 3 illustriert die Lohnlücke, die Unterschiede in der Faktorbewertung- als auch der Faktorausstattung berücksichtigt. Es handelt sich um das Ergebnis einer einfach gestalteten Lohnanalyse, bei der für statistische Balance hinsichtlich Beobachtungsjahr und -region gesorgt wird. Schliesslich sollen die Löhne der Zürcher Verwaltungsangestellten im Jahr 2018 nicht mit Löhnen aus der Westschweiz im Jahr 2010 verglichen werden. Weitere arbeitsmarktrelevante Merkmale wie der Bildungsstand oder die Anstellungsdauer der Arbeitskräfte im privaten Sektor werden hingegen *nicht* an die Merkmale der Verwaltungsmitarbeiter angeglichen. Daraus ergeben sich Lohndifferenziale von 39.3 % beim Bund, 22.2 % bei den Kantonen und 11.6 % den Gemeinden.

Abb. 5 schlüsselt die gesamte Lohnlücke nach Merkmalsgruppen auf. Wird in der Lohnanalyse lediglich temporale und räumliche Ähnlichkeit herbeigeführt (wie in der rechten Spalte von Tab. 3), resultieren Lohnprämien von über 50 %. Werden zusätzlich die in der Arbeitsmarktliteratur gängigsten Merkmale Anstellungsdauer, Alter, Geschlecht, Nationalität und höchster Bildungsabschluss berücksichtigt, reduziert sich die Lohnlücke zwischen den Sektoren erheblich. Werden bei der Bildung der

³Dies geht aus den Konfidenzintervallen hervor, die sich gegen 5 % und 100 % hin trompetenförmig öffnen. Allgemein zeigen die Konfidenzintervalle des Bundes mehr statistische Unsicherheit an. Diese ist der vergleichsweise geringen Beobachtungszahl des Bundes geschuldet.

Zwillingspaare aus dem privaten Sektor und der Verwaltung sukzessive die Bildungsrichtung, die Arbeitsbedingungen (Überstunden, flexible Arbeitsmodelle, leistungsabhängige Lohnzahlungen) und schliesslich auch das Lebensmodell (Zivilstand und Kinder) einbezogen, verringert sich die Lohnlücke tendenziell. Nur im oberen Lohnbereich verhält es sich diesbezüglich anders. Werden die zwei hellblau abgebildeten Merkmalsgruppen (gängigsten Merkmale und die Studienrichtung) berücksichtigt, resultieren in den Gemeinde- und Kantonsverwaltungen geringere Lohnmalusse und beim Bund eine tiefere Lohnprämie, als wenn auch die Arbeitsbedingungen (dunkelblau) und das Lebensmodell (rot) berücksichtigt werden. Der Anstieg der Lohnprämien bei Berücksichtigung dieser Faktoren legt nahe, dass man für diese in den Verwaltungen besser entlohnt wird als im privaten Sektor.

Abbildung 5: Von der gesamten Lohnlücke zum perfekten Zwilling



- + Lebensmodell
- + Arbeitsbedingungen
- + Bildungsrichtung
- + gängige Kontrollvariablen
- Jahr und Region

5 Welche Lohnlücke für wen?

Die Lohnunterschiede zwischen den Sektoren sind nicht für alle Arbeitskräfte gleich hoch. Die Lohnprämie fällt für Bundesangestellte und für Geringverdiener höher und in den Kantons- und Gemeindeverwaltungen und für Hochlohnbezüger vergleichsweise tiefer aus. So viel geht aus den bereits diskutierten Resultaten hervor. Doch wie verhalten sich die Lohndifferenziale für Frauen im Vergleich zu Männern, für langjährige Mitarbeiter im Vergleich zu Berufseinsteigern? In diesem Kapitel werden nach Merkmalsausprägungen differenzierte Lohnlücken und damit Antworten auf die gestellten Fragen präsentiert. Die Resultate sind grafisch aufbereitet in Abb. 6 bis Abb. 16 zu finden. Die wichtigsten Erkenntnisse werden im Anschluss diskutiert.

Abbildung 6: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Alter

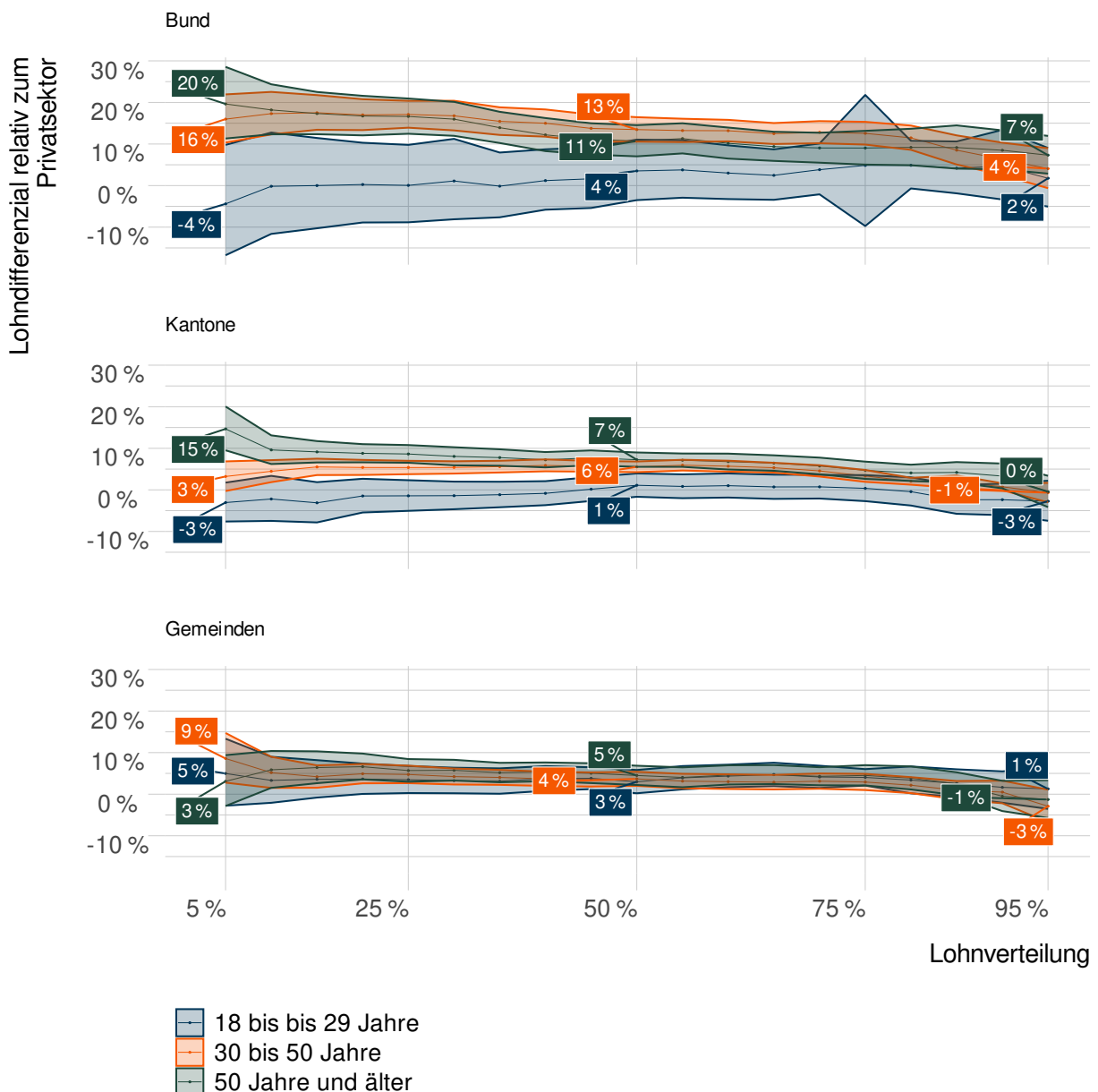


Abbildung 7: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Anstellungsdauer

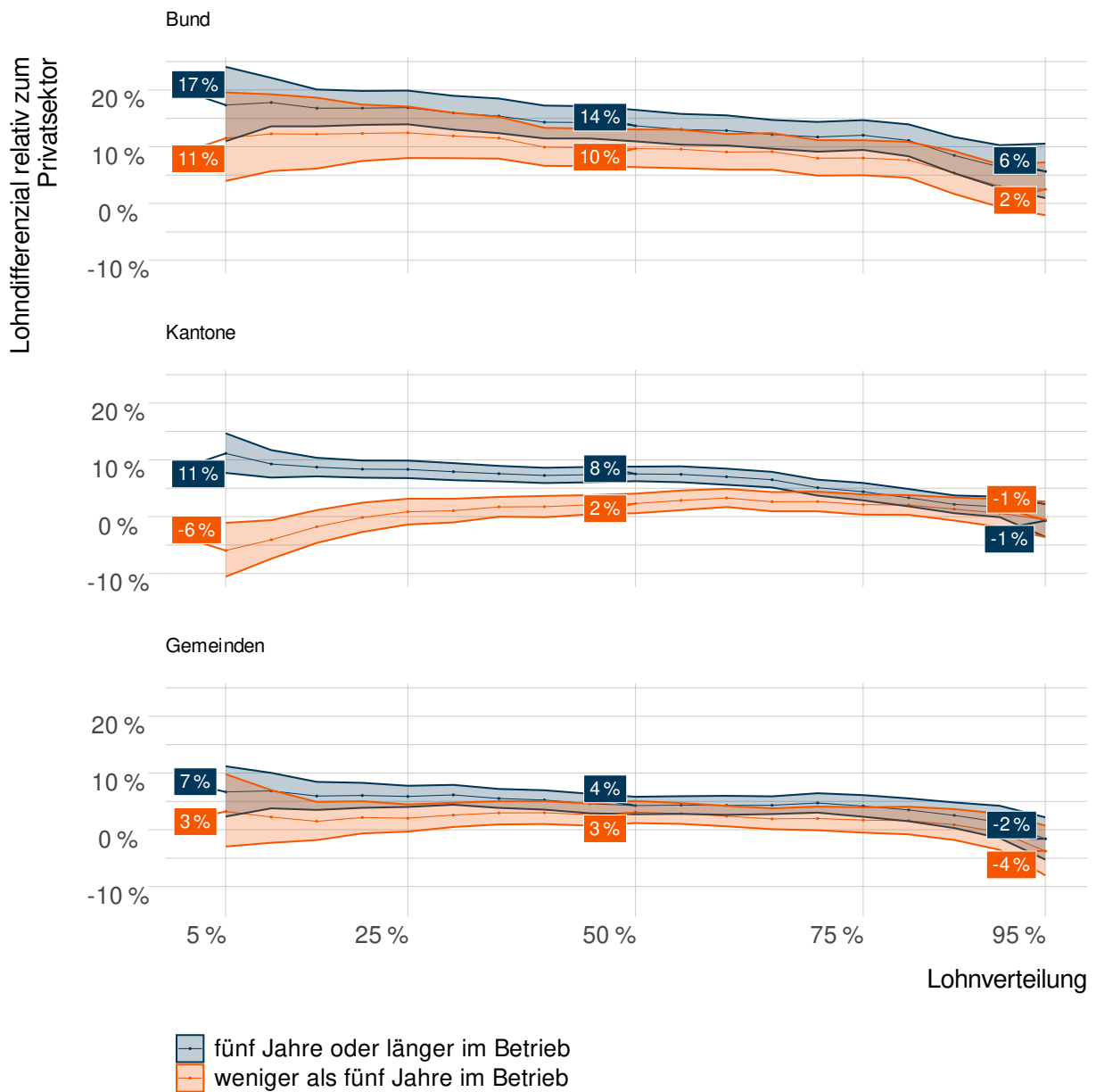


Abbildung 8: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Arbeitszeitmodell

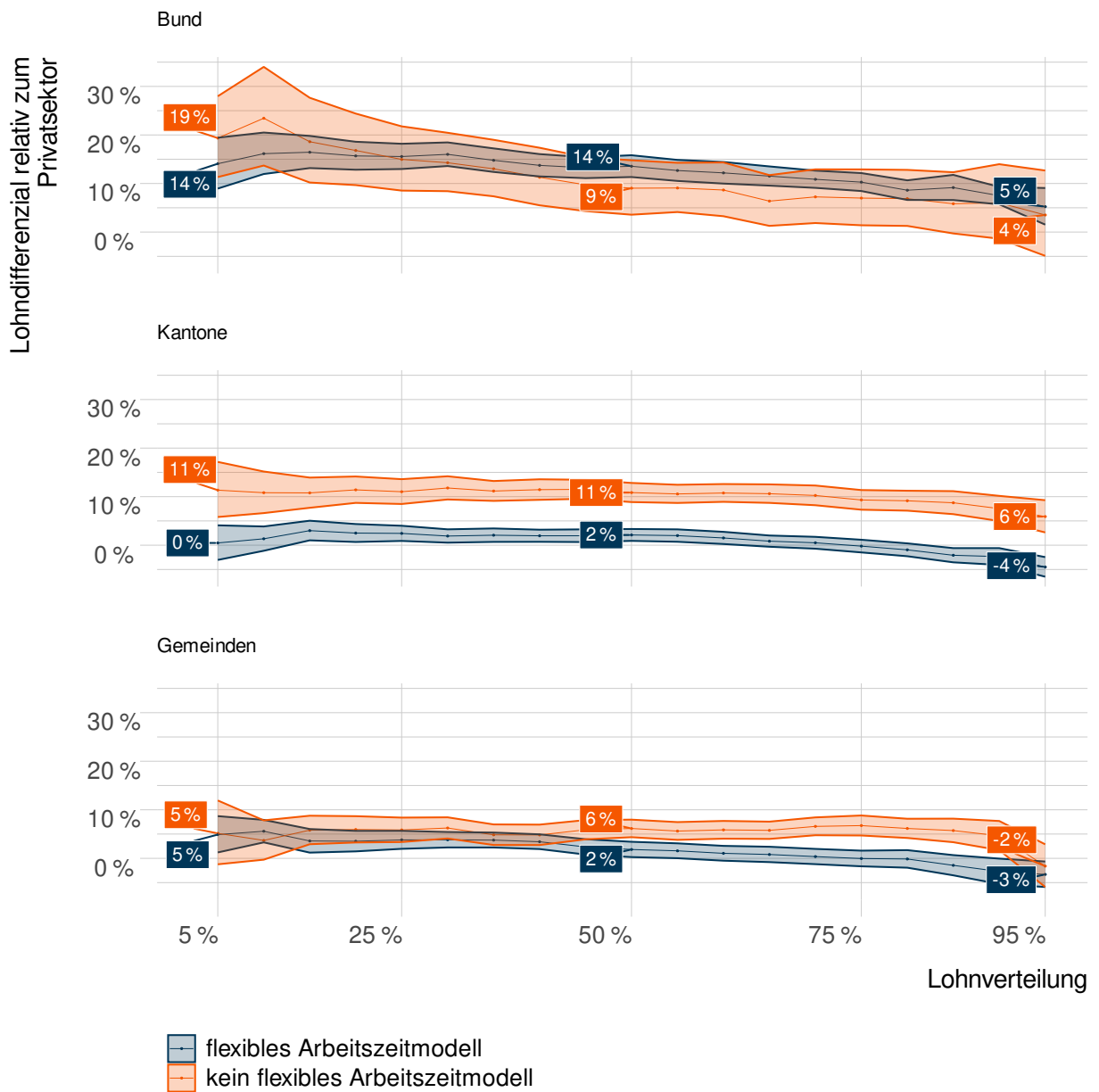


Abbildung 9: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Berufsfeld

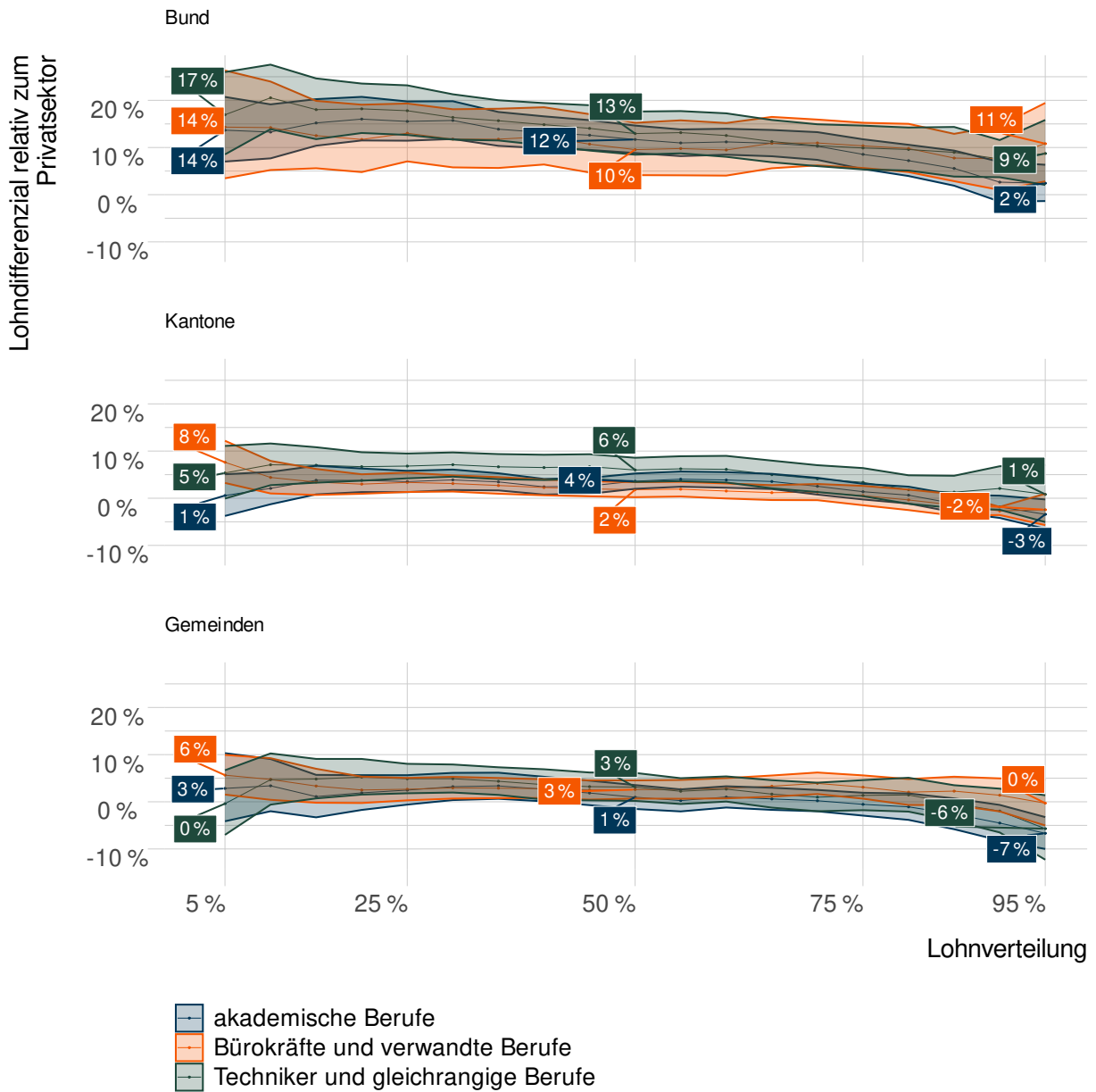


Abbildung 10: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach höchstem Bildungsabschluss

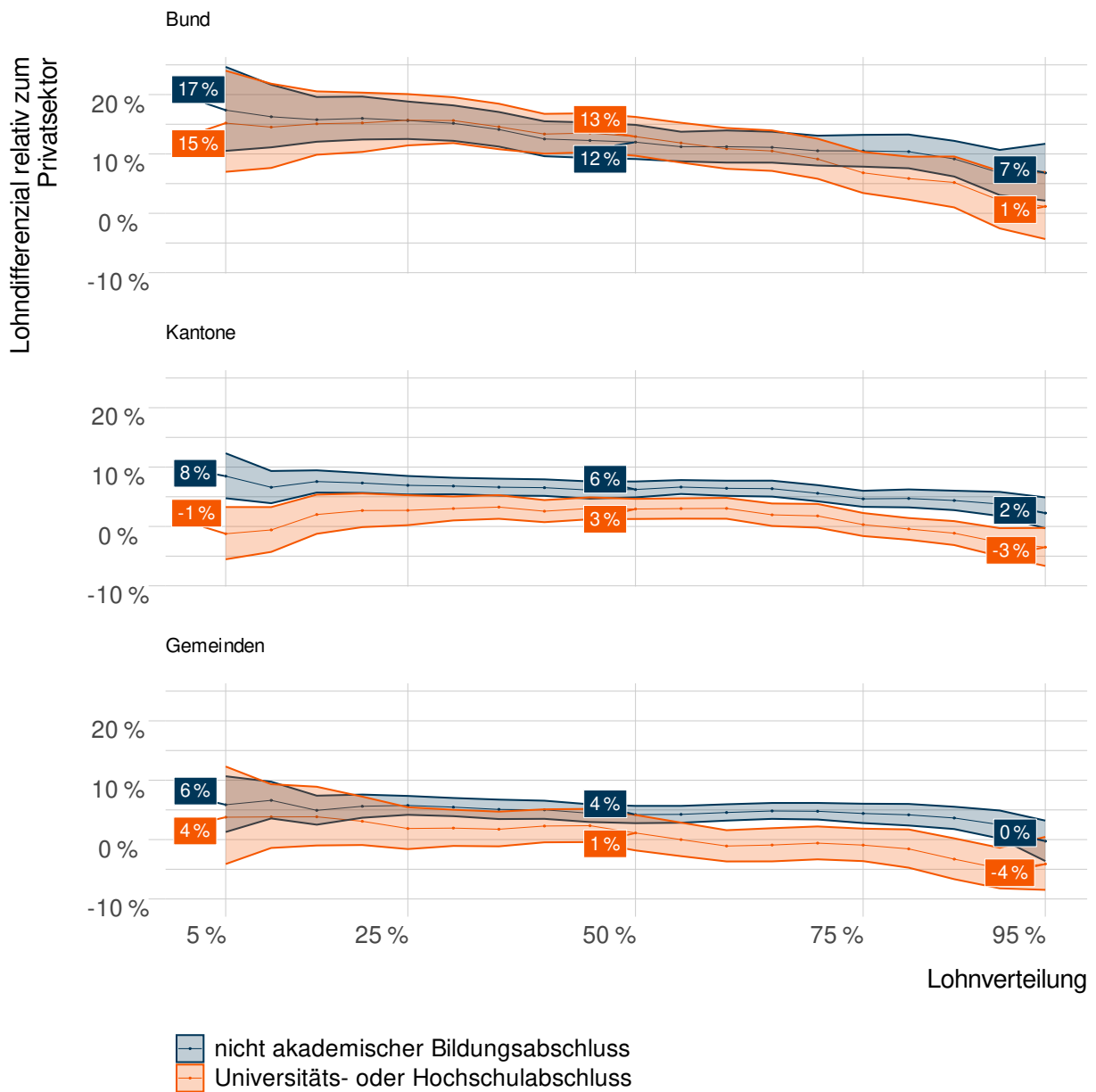


Abbildung 11: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Elternstatus

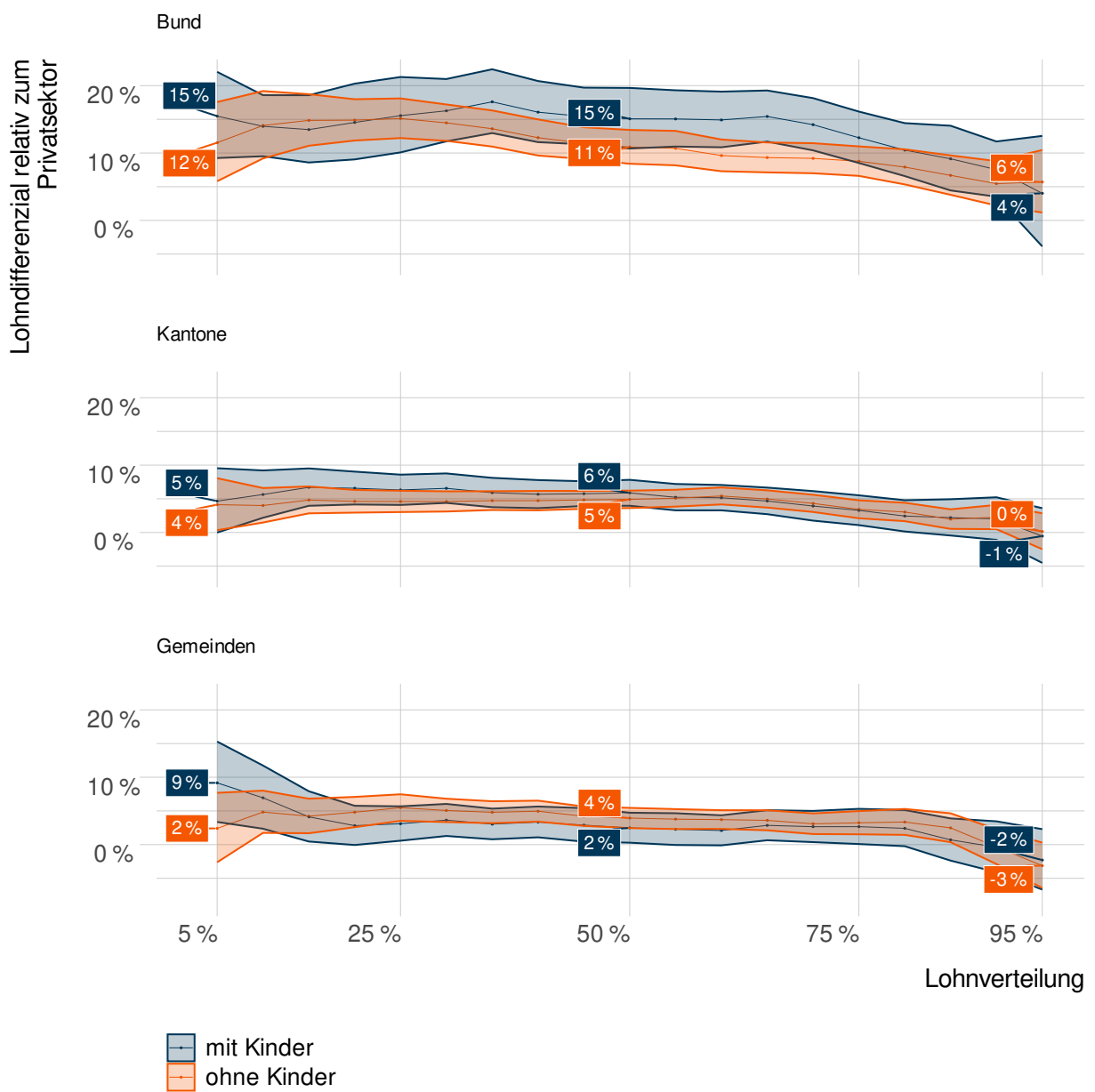


Abbildung 12: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Geschlecht

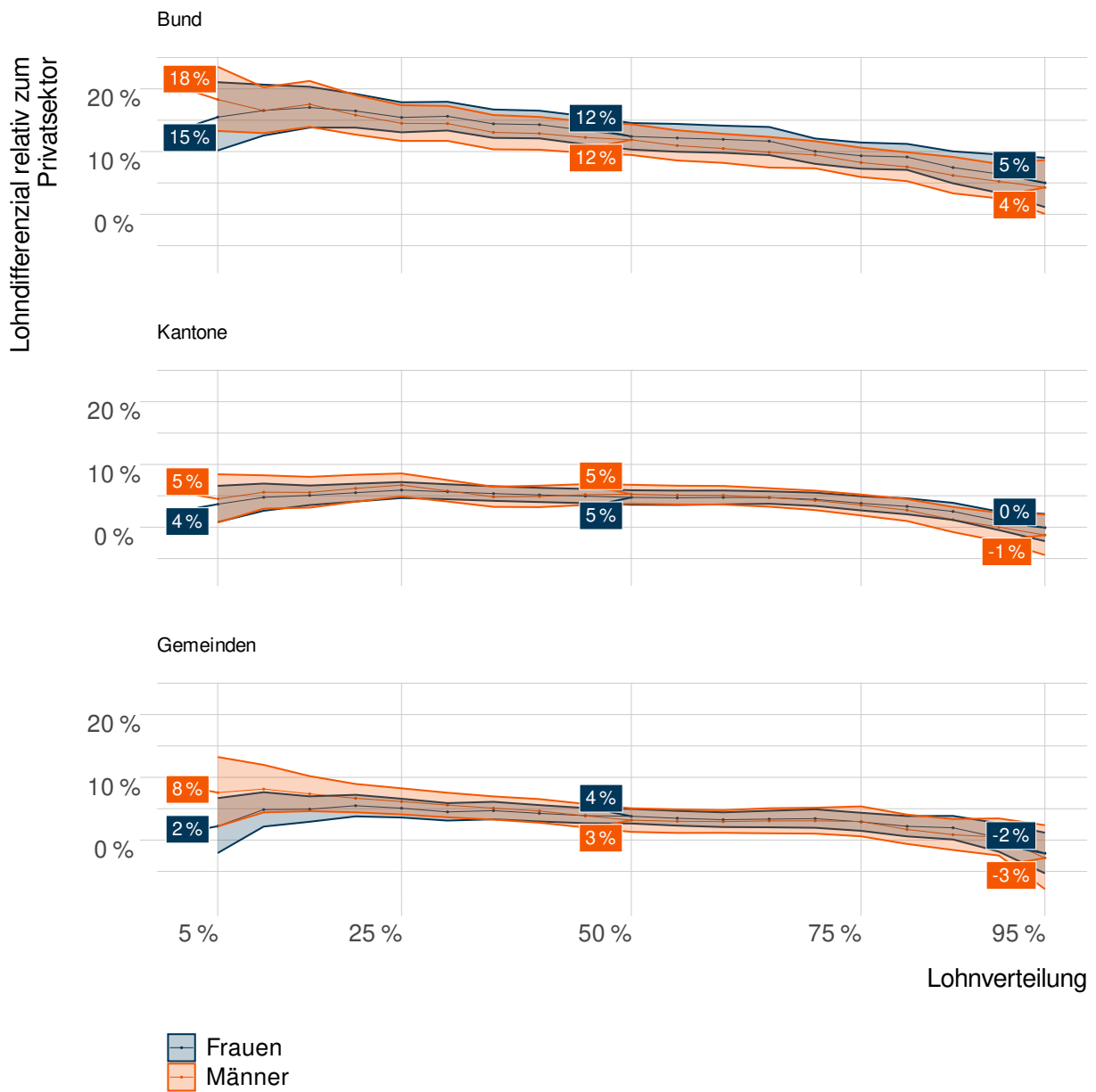


Abbildung 13: Loehndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Lohngestaltung

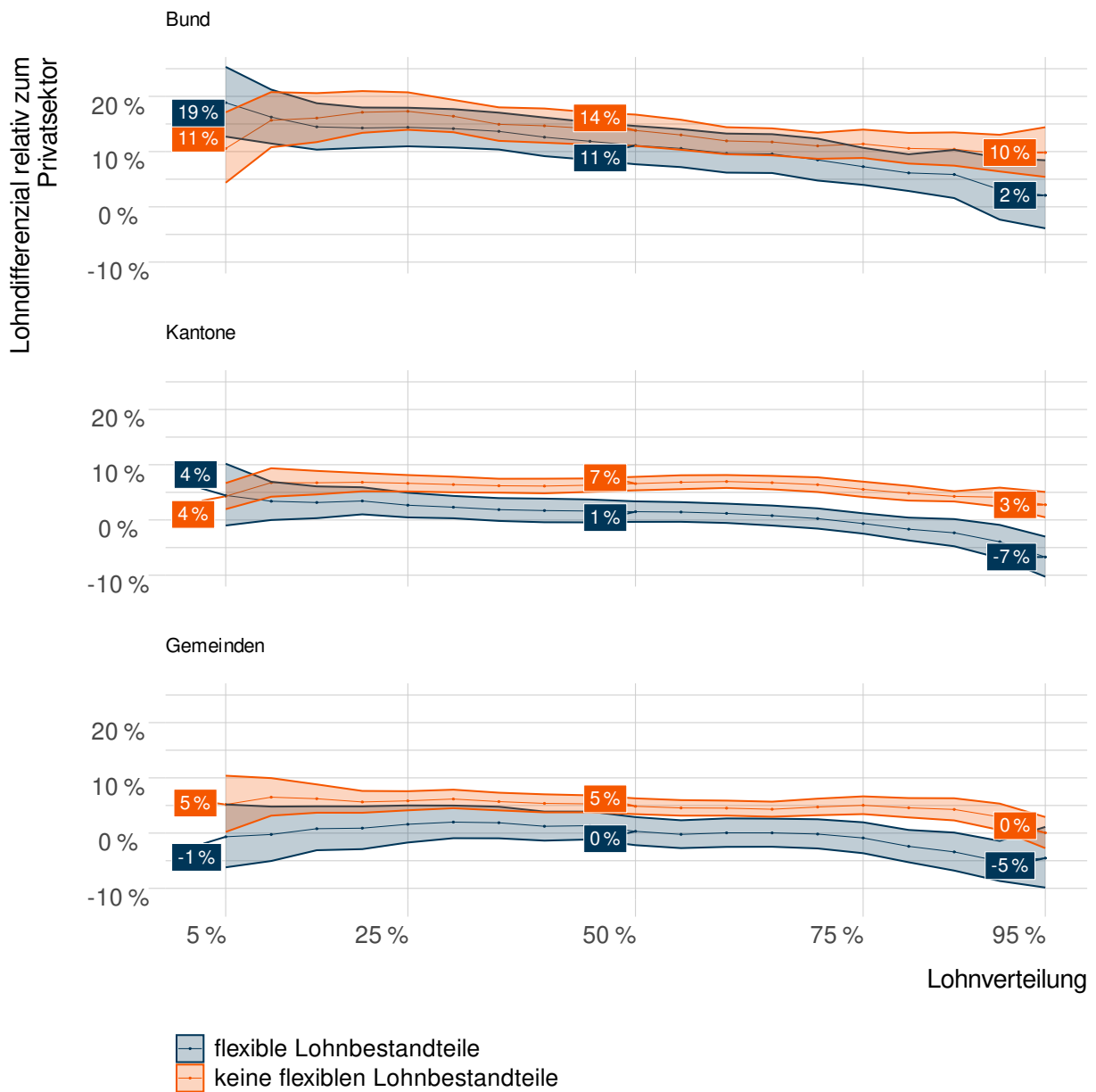


Abbildung 14: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Pensum

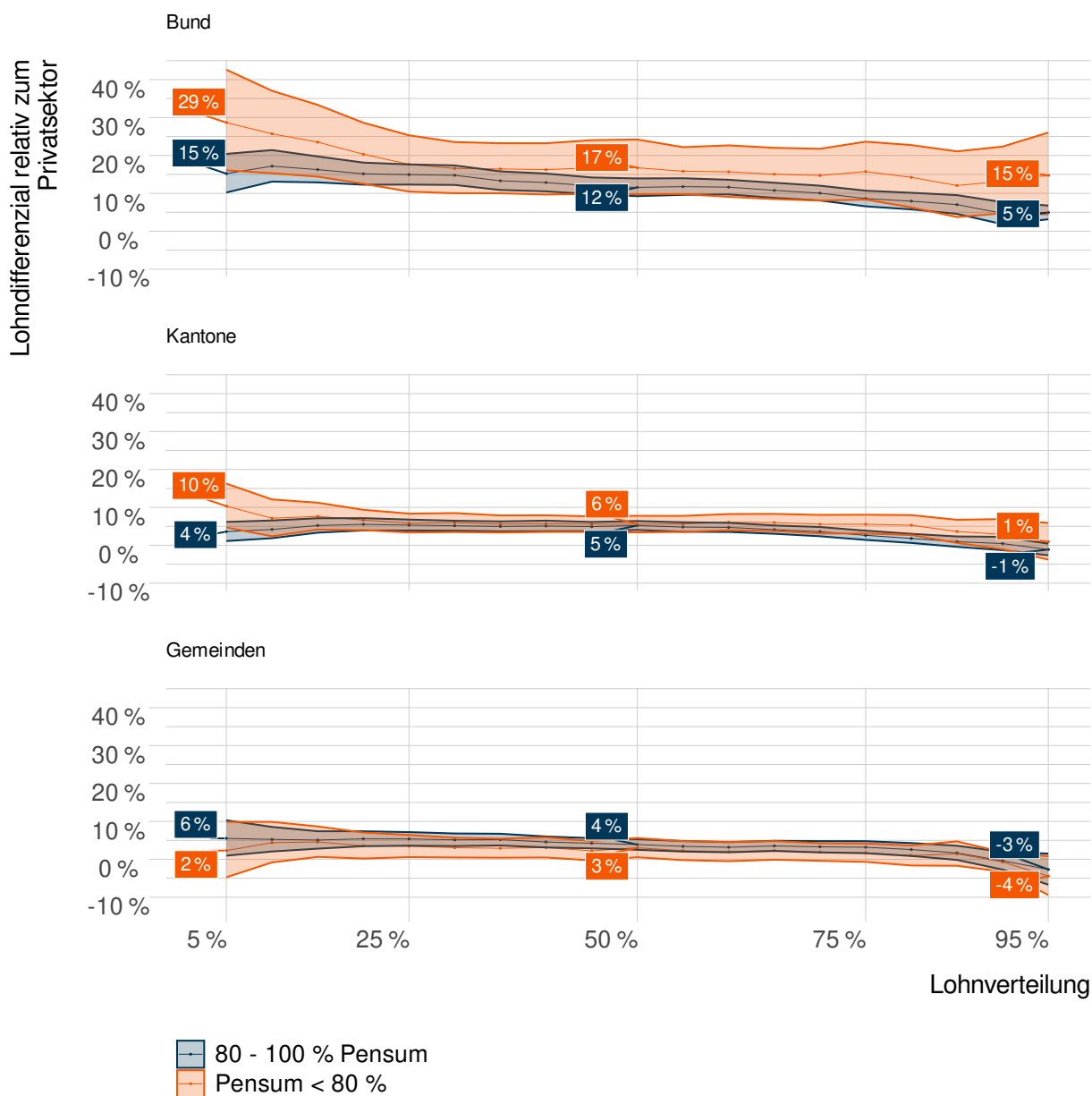


Abbildung 15: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Studienrichtung

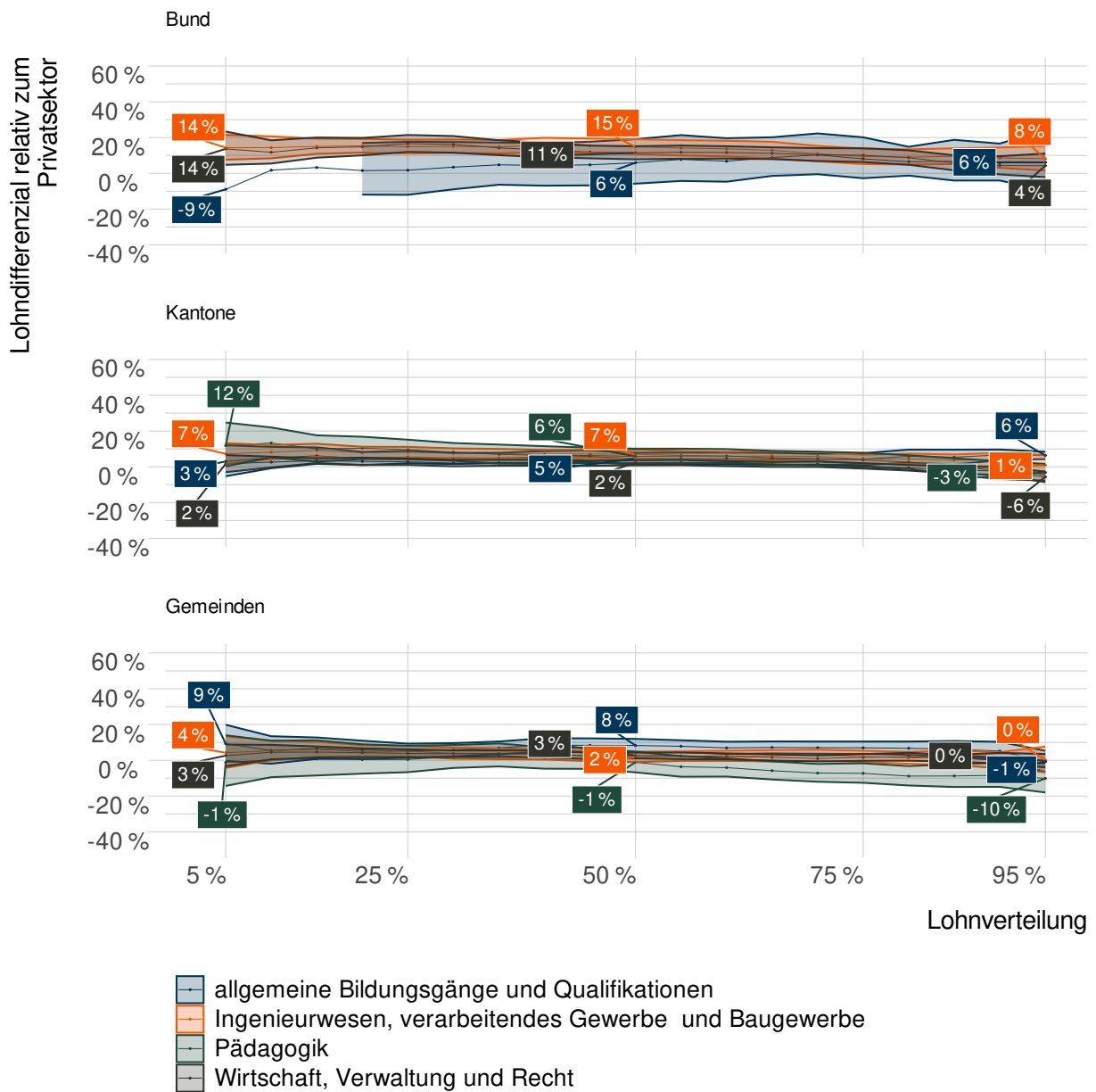
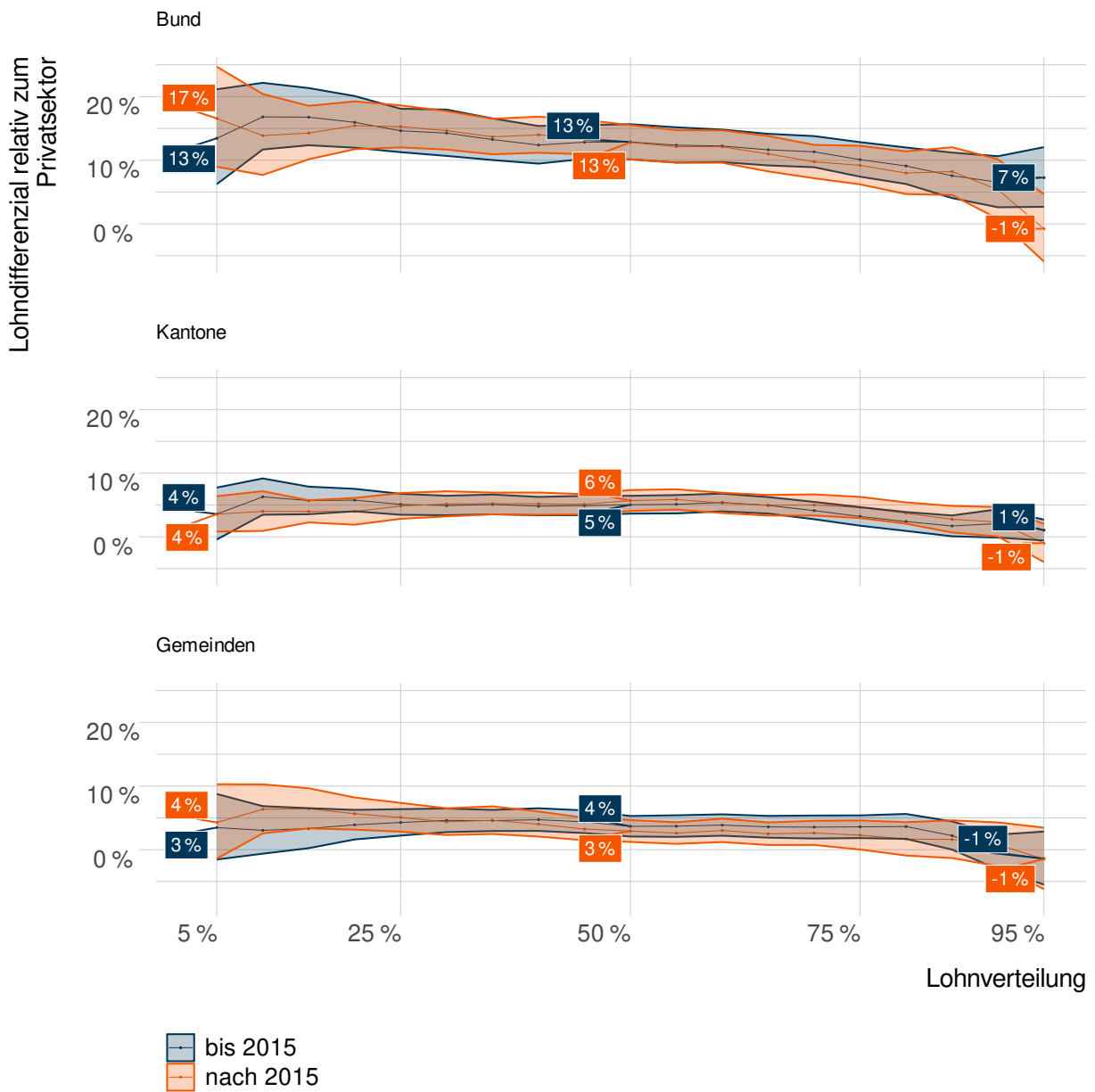


Abbildung 16: Lohndifferenzial zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor nach Zeitraum



Alter und Anstellungsdauer wurden bereits früher als Lohntreiber in der öffentlichen Verwaltung verdächtigt (Steck 2022). Die Lohnanalyse zeigt in der Tat auf, dass der Abstand der Löhne beim Bund und den Kantonen mit dem Alter steigt. Für keine Altersgruppe fallen die Lohndifferenzen statistisch signifikant in den negativen Bereich. „Die angebliche Diskriminierung der Jungen durch den Staat“ entspricht genauer genommen einer Gleichbehandlung, während die Älteren im Vergleich zur Privatwirtschaft privilegiert werden.

In der Tendenz fallen die Alterslohnprämien für die tiefen Löhne am höchsten aus. Sie bewegen sich in der unteren Hälfte der Lohnverteilung bei den Kantonen und dem Bund zwischen 10 % bis 20 %. Zu beachten ist, dass beim Bund und in geringerem Ausmass auch bei den Kantonen die Lohnprämien der 30- bis 50-Jährigen fast ähnlich hoch sind wie für die über 50-Jährigen. Für viele Studienabgänger dürfte die Altersgruppe bis 29 nur für kurze Zeit von Relevanz sein. Bei den Gemeinden zeigt sich ein weitaus ausgeglicheneres Bild hinsichtlich der Altersdifferenzierung der Löhne.

Auch eine längere Verweildauer wird im öffentlichen Sektor stärker belohnt als im privaten Sektor. Beim Bund wird die längere Anstellungsdauer über das gesamte Lohnspektrum hinweg mit einer Lohnprämie versehen. Diese fällt im unteren Lohnbereich höher aus. Bei den Kantonen wird die Anstellungsdauer insbesondere im unteren bis in den mittleren Lohnbereich besonders wertgeschätzt. Für die tiefsten 10 Prozent der Lohnverteilung besteht in den Kantonen für Einsteiger eine negative Lohnlücke.

Wie Strittmatter und Wunsch (2021) diskutieren, kann die Dauer der Betriebszugehörigkeit als Annäherung an den Erfahrungsrucksack eines Arbeitnehmers verstanden werden, wobei die in anderen Beschäftigungsverhältnissen erworbene Berufserfahrung nicht berücksichtigt wird. Die im Laufe des Erwerbslebens gesammelte Erfahrung kann gemäss neueren Studien für die Schweiz einen substanziellen Teil der bisher unerklärten Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern in der Schweiz erklären (vgl. Fontana 2023, Interview mit Conny Wunsch). Inwiefern systematische Unterschiede im gesamten Erfahrungsrucksack auch für die Lohndifferenz zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung von Bedeutung sind, ist bisher nicht erforscht und kann auch in unserer Analyse basierend auf SAKE-Daten nicht geklärt werden. Es wäre jedoch spannend, diese Frage in zukünftiger Forschung anhand von AHV-Daten zu untersuchen, wie dies von Wunsch vorgeschlagen wird.

Flexible Arbeitszeitmodelle in Form von Block- oder Gleitzeit senken in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen die Lohnprämie und führen mit steigendem Einkommen zu einem Lohnmalus gegenüber der Privatwirtschaft. Für den Bund ist zwar die statistische Aussagekraft eingeschränkt. Es besteht jedoch die Tendenz einer höheren Lohnprämie bei Arbeitskräften, die auf flexible Arbeitszeitmodelle setzen. **Bildungsabschlüsse** gelten als wichtige Determinante für die Lohnbestimmung. Insbesondere für die Bundesverwaltung wird oft das Bild des überbezahlten Akademikers kolportiert. Die Lohnanalyse relativiert dieses. Für den Bund verringern sich die Lohnprämien von Akademikern und Nichtakademikern mit steigendem Lohn bis zum 65 %-Quantil im Gleichschritt. Darüber sinkt die Lohnprämie für Akademiker stärker als jene für Nichtakademiker. In den kantonalen Verwaltungen liegt die Lohnprämie für Nichtakademiker durchwegs höher als jene der Akademiker. An den Enden der Lohnverteilungen ist trotz statistischer Unsicherheit mit einem Lohnmalus zu rechnen. Einem ähnlichen Muster folgen die Gemeinden, für welche die Löhne der Akademiker bereits ab dem 60 %-Quantil gleichwertig oder tiefer ausfallen als in der Privatwirtschaft.

Pensum: Tiefe Arbeitspensen werden oft mit Lohnabschlägen bestraft und gelten als Signal für mangelndes berufliches Engagement. Die Gemeinden und Kantone scheinen tiefe Arbeitspensen, abgesehen vom Niedriglohnbereich, ähnlich wertzuschätzen wie die Privatwirtschaft. Anders sieht dies beim Bund aus. Für Bezüger hoher Löhne (95 %-Quantil) beträgt die Lohnprämie 5 % ab einer 80 % Anstellung, während es bei einem Pensum unter 80 % über 15 % sind. Auch bei den tiefsten Löhnen (5 %-Quantil) öffnet sich die Prämieschere. 15 % beträgt die Prämie bei einem Beschäftigungsgrad

von 80 % oder mehr und ganze 29 % sind es für kleinere Arbeitspensen.⁴

Geschlecht wird so häufig im Zusammenhang mit Lohndifferenzen diskutiert wie kein anderes Merkmal. Die internationale Literatur (siehe Kapitel 1) findet zumeist für Frauen höhere Lohnprämien im öffentlichen Sektor als für Männer. Zu diesem Schluss kamen auch Falter und Ferro-Luzzi (2000) für die Schweiz durch eine Lohnanalyse für das Jahr 1996. Unsere Studie findet hingegen kaum nennenswerte Geschlechterunterschiede in den Verwaltungslohnprämien. Lediglich bei den Gemeinden gibt es am 5 %-Quantil geringe Differenzen, die auch auf statistische Unschärfe zurückgehen könnten. Im Vergleich zu früheren Lohnanalysen für die Schweiz und solchen für das Ausland finden wir keine ausgeprägten Geschlechterunterschiede in der Verwaltungslohnlücke. Existiert die Differenzierung zugunsten der Frauen in der Schweiz nicht (mehr)? Die Frage lässt sich nicht abschliessend beantworten. Auch methodische Unterschiede könnten das Ergebnis erklären, etwa falls unser Verfahren bei der Ermittlung statistischer Zwillingsschwestern für die Verwaltungsmitarbeiterinnen sorgfältiger vorgeht als andere Studien. Der hohe Frauenanteil für sich allein spricht für die Attraktivität der Verwaltung aus der Perspektive der Mitarbeiterinnen. Dafür können auch andere Faktoren als der Lohn entscheidend sein. Der Frauenanteil ist insbesondere auf Gemeinde- und Kantonsebene hoch. Zahlreiche Studien zeigen, dass viele Frauen Arbeitsstellen mit geringen Pendelzeiten bevorzugen und dafür Lohneinbussen in Kauf nehmen (Fanning Madden 1981; MacDonald 1999; Le Barbanchon, Rathelot, und Roulet 2020).

Kinder, Studienrichtungen, der Beobachtungszeitraum und weitere Faktoren könnten einen Einfluss auf die Lohnlücke zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft haben. Statistisch lässt sich dies allerdings nicht erhärten. Lohnanalysen sind stets auf eine grosse Beobachtungszahl angewiesen. Je enger die Analyse auf wenige Merkmalsträger eingeschränkt wird, desto tiefer ist die statistische Aussagekraft. In den Grafiken äussert sich diese Problematik durch breite Konfidenzintervalle.

Aus Abb. 5 ging hervor, dass die Verwaltungslohnprämien im oberen Lohnsegment tiefer ausfallen, wenn gewisse private Bildungs- und Work-Life-Balance-Entscheidungen unberücksichtigt bleiben. In der Tat sind flexible Arbeitszeitmodelle und tiefe Pensen in den Verwaltungen häufiger als in der Privatwirtschaft. Gerade wer ein hohes Einkommen erzielt, kann es sich umso mehr leisten, Einkommen gegen mehr Freizeit einzutauschen. Erst recht gilt dies, wenn die Lohnabschläge wie im Fall tiefer Pensen beim Bund gering ausfallen. Dies zeigt, dass die Resultate der Lohnanalyse auch im Lichte weiterer Attraktivitätsunterschiede zwischen den Sektoren jenseits der Löhne diskutiert werden müssen.

6 Löhne sind nicht alles

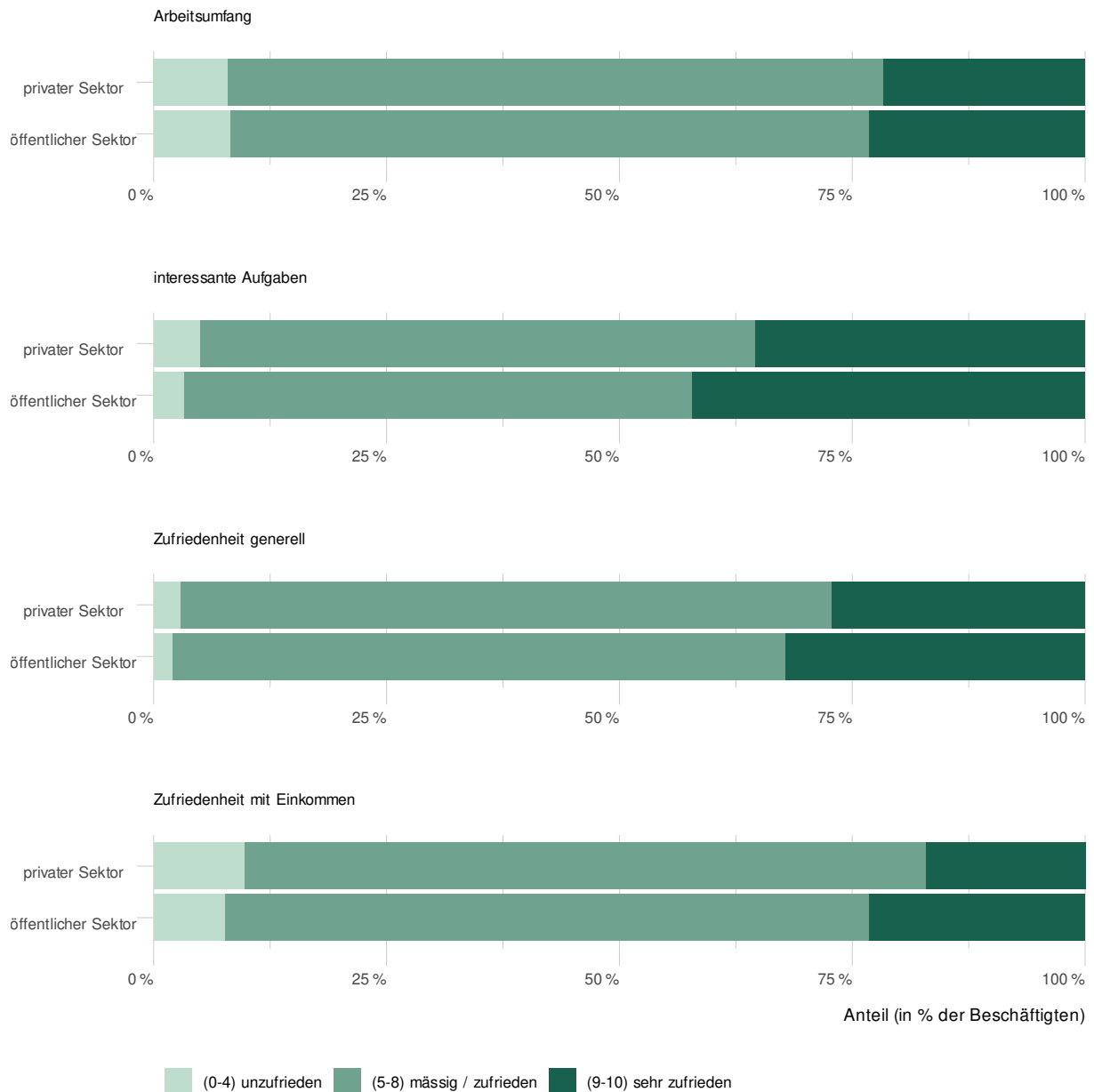
Lohnanalysen untersuchen das vielleicht bedeutendste Charakteristikum eines Anstellungsverhältnisses. Naturgemäss bleiben weitere Eigenschaften wie Sinnhaftigkeit, Abwechslung, Gestaltungsmöglichkeiten, Flexibilität, Vereinbarkeit mit Familie und Freizeit, Pendelzeit, Jobsicherheit, erweiterte Sozialleistungen und vieles mehr aussen vor. Arbeitnehmer sind in gewissem Masse bereit, beispielsweise Einkommen gegen mehr Jobsicherheit einzutauschen. Wie müsste man vorgehen, um einen umfassenden Vergleich der Attraktivität der Anstellungsverhältnisse zwischen der Privatwirtschaft und dem Staat vorzunehmen? Dafür müssten alle Annehmlichkeiten, Leistungen und Lasten, die einer Arbeitsstelle anhaften, in Franken ausgedrückt und dem Lohn hinzugeschlagen oder von diesem subtrahiert werden. Zu den genannten Faktoren liegen zumeist keine verlässlichen Daten vor, um dies zu bewerkstelligen.

Die hier diskutierten Faktoren jenseits der Löhne konnten in der Lohnanalyse nur indirekt abgebildet werden. Einige Anhaltspunkte zur Zufriedenheit mit der beruflichen Situation können dem

⁴Die Zahlen sind vergleichsweise mit viel statistischer Unsicherheit behaftet. Denn obwohl der Anteil der Angestellten mit Teilzeitpensum beim Bund vergleichsweise höher ist als anderswo, handelt es sich absolut um wenige Beobachtungsfälle im analysierten Datensatz.

Schweizer Haushalt-Panel entnommen werden. Angesichts der geringen Stichprobengrösse haben die nachfolgenden Auswertungen für den Zeitraum unserer Lohnanalysen indikativen Charakter und gestatten nur einen Blick auf den gesamten öffentlichen Sektor.

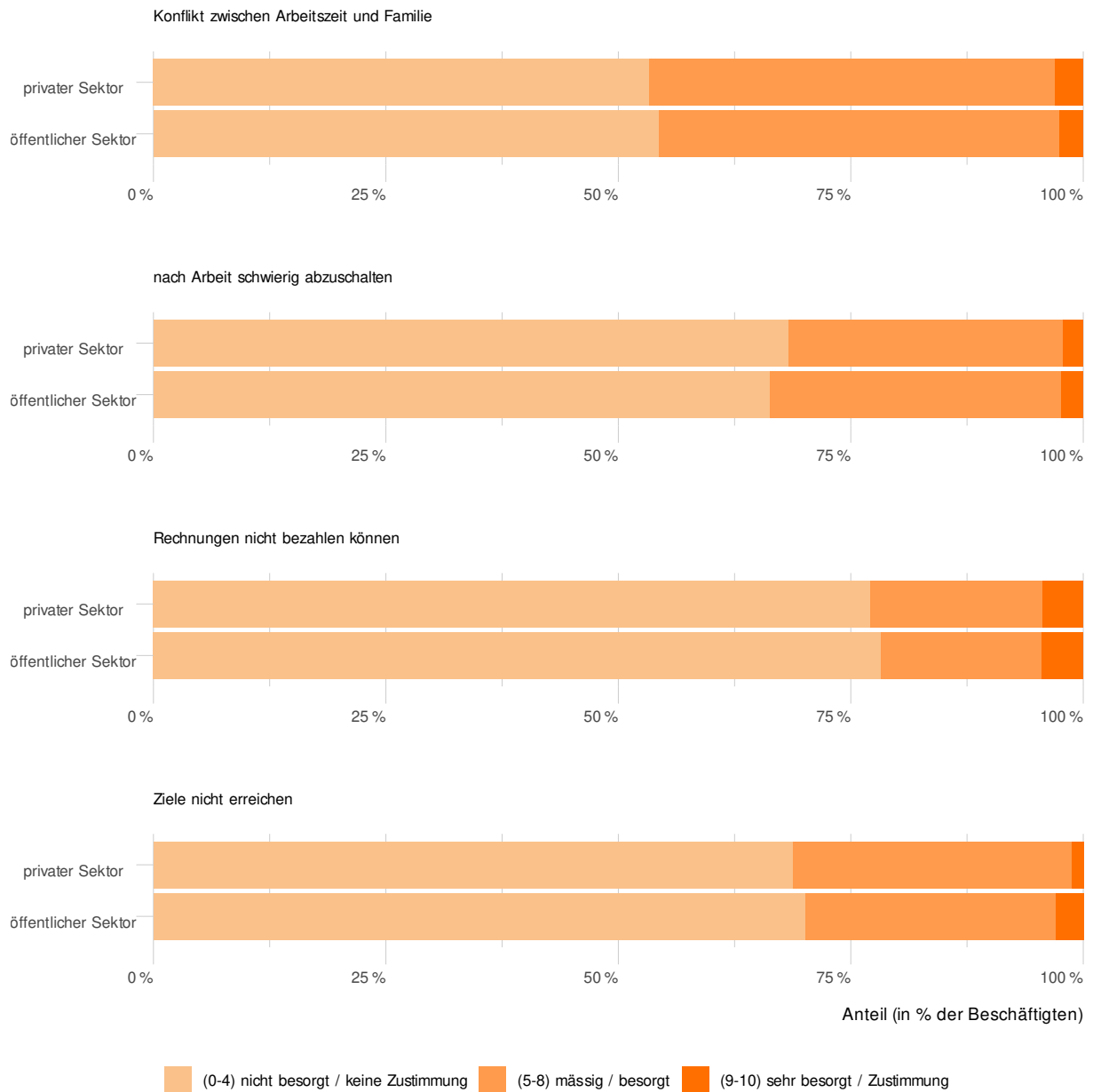
Abbildung 17: Arbeitszufriedenheit im öffentlichen und im privaten Sektor



Aus Abb. 17 geht hervor, dass die Angestellten im öffentlichen Sektor im Schnitt zufriedener mit ihrem Job sind als die Arbeitskräfte im privaten Sektor. Dass dies auch in Bezug auf das Erwerbseinkommen gilt, überrascht nach obiger Analyse nicht. Doch ist der Lohn mitnichten die Entschädigung für langweilig und repetitive Tätigkeiten beim Staat. Fragt man die Angestellten selbst, ist das Klischee widerlegt. 42 % der Angestellten im öffentlichen Sektor finden ihre Aufgaben sehr interessant, im privaten Sektor sind es nur 35 %. Mit dem Arbeitsumfang ist man zufriedener als in der Privatwirtschaft.

Etwas weniger eindeutig ist das Bild, wenn es um die Sorgen und Rollenkonflikte der Angestellten geht (Abb. 18). Konflikte zwischen Arbeit und Familie sind im öffentlichen Sektor seltener. Hingegen geben die Arbeitskräfte im öffentlichen Sektor an, sich beim Bezahlen ihrer Rechnungen fast gleich schwerzutun wie im privaten Sektor. Beim Erreichen von Selbstverwirklichungszielen und beim Abschalten nach

Abbildung 18: Bedenken und Sorgen in der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor



der Arbeit zeigt sich ein pessimistischeres Bild im öffentlichen Sektor. Es ist gut möglich, dass es sich insbesondere bei den letztgenannten Antworten nicht um objektive Sektorunterschiede handelt. Die Sektoren können Arbeitskräfte anziehen, die sich im Arbeitsethos, der Belastbarkeit und der Risikoaversion unterscheiden. So dürften risikoaverse und dem Job verbundene Mitarbeiter in vergleichbaren Umständen besorgter sein als risikofreudigere Mitarbeiter.

In der Tendenz zeichnen die Ergebnisse aus dem Swiss Household Panel das Bild einer Verwaltung, in der es nicht nur mit Blick auf den Lohn, sondern auch den Arbeitsbedingungen im Allgemeinen zum Guten bestellt ist.

7 Konklusion und Einschätzung der Autoren

Lohnstatistiken nach Berufen und Branchen sind leicht zugänglich. Sie beantworten zuweilen jedoch nicht die entscheidende Frage: Wie viel würde ein und dieselbe Person in Beruf A und in Beruf B oder eben in der Privatwirtschaft und der Verwaltung verdienen? Oder anders gefragt: Was würden statistische Zwillinge in der Privatwirtschaft und in der Verwaltung verdienen? Diese Frage hat die vorliegende Studie adressiert.

Im Durchschnitt fördert die Studie eine Verwaltungslohnprämie zutage. Das bedeutet, dass bei gleicher Ausbildungsdauer, gleicher Studien- und Berufsrichtung, bei gleichem Alter, gleichem Pensum und gleichem Geschlecht und bei Übereinstimmung in weiteren Merkmalen eine Lohndifferenz zwischen den Löhnen in der Privatwirtschaft und in der Verwaltung zugunsten des Verwaltungspersonals besteht.

Der Staat ist der grösste und in vielen Belangen auch der wichtigste Arbeitgeber der Schweiz. Seine Personalpolitik wirkt sich nicht nur auf die Staatsrechnung und infolgedessen auf die Steuerrechnungen seiner Bürger aus. Er ist auch Taktgeber auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt. Er beeinflusst, in welche Studienfächer und Berufe es junge Talente zieht. Der Lohn ist gewiss nicht das einzige, aber ein wesentliches Kriterium der Bildungs- und Berufswahl. Systematisch höhere Löhne können den Wettbewerb verzerren. Private Arbeitgeber können gezwungen sein, bei der Suche nach Arbeitskräften die Löhne über den Marktlohn anzuheben.

Die Studie zeigt ein differenziertes Bild. So wird schnell deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Durchschnittslöhnen in der Privatwirtschaft und in den Verwaltungen zu einem grossen Teil auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Arbeitskräftepools zurückzuführen sind. Von der gesamten Lohnlücke, die beim Bund rund 40 Prozent beträgt, bleiben beim Vergleich der statistischen Zwillinge allerdings 12 Prozent übrig.

Verwaltungslohnprämien sind auch bei den Gemeinden und Kantonen auszumachen. Sie sind im Durchschnitt wesentlich kleiner (Gemeinden 3.4 %; Kantone 4.3 %) als die beim Bund. Zuweilen geht vergessen, dass auf dem Arbeitsmarkt nicht nur der Staat mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz steht. Die öffentlichen Verwaltungen stehen untereinander im Wettbewerb. Sollen Gemeinden und Kantone nicht nur Vollzugsorgane für Bundesentscheide sein, brauchen sie qualifiziertes Personal. Welche Konsequenzen die hohe Attraktivität des Zentralstaates als Arbeitgeber für den Föderalismus hat, gilt es in der weiteren Forschung zu untersuchen.

Das Personalrecht und die Arbeitswelt in den öffentlichen Verwaltungen haben sich in den letzten 25 Jahren gewandelt. Alte Zöpfe wurden abgeschnitten, vieles wurde modernisiert. Die mit dem Alter und der Dauer der Betriebszugehörigkeit ansteigende Verwaltungslohnprämie zeigt jedoch altbekannte Muster. Der Verbleib in der Verwaltung und das Älterwerden werden belohnt. Es stellt sich die Frage, ob ein Lohnsystem, das auf mehr Arbeitsmarktmobilität ausgerichtet ist, nicht allen Parteien – der Privatwirtschaft, dem Staat und den Arbeitnehmern – dienen würde, ihr ganzes Potenzial auszuschöpfen.

Die Verwaltungslohnprämie ist am unteren Ende der Lohnverteilung am höchsten. Dieses Ergebnis kann als Indiz dafür gewertet werden, dass staatliche Lohnpolitik auch Sozial- und Gesellschaftspolitik ist. Soll der Staat als Arbeitgeber stets gleich tiefe Löhne setzen dürfen, wie es private Unternehmen tun? Dies ist letztlich eine normative Frage, die hier nicht beantwortet werden kann. Die mit steigendem Lohn abnehmende Lohnprämie vermittelt jedoch ein trügerisches Bild. Im Vergleich zu Geringverdienern gewinnt die Work-Life-Balance für Besserverdienende im Verhältnis zum Gehalt an Bedeutung. Die zunehmende Verbreitung von Homeoffice ist nur ein Beispiel dafür, dass die Attraktivität vieler Arbeitsplätze in jüngster Zeit nicht durch den Lohn, sondern durch andere Faktoren gestiegen sein dürfte. Ob sich Aspekte der Work-Life-Balance in der Privatwirtschaft und in den Verwaltungen

unterschiedlich entwickelt haben, wurde in dieser Studie nicht untersucht.

Lohnanalysen können nur Merkmale von Arbeitskräften und Anstellungsverhältnissen berücksichtigen, welche in Statistiken erfasst werden. Weder Fleiss, Engagement, Erfahrung noch besondere Qualitäten von Arbeitnehmern sind in einer Arbeitskräfteerhebung adäquat abgebildet. Eine Lohnprämie kann deshalb nicht mit einer Überbezahlung bei gleicher Arbeitsleistung und -qualität gleichgesetzt werden. Zumindest dann nicht, wenn es den Personalabteilungen in einem Sektor besser gelingt, die besonders fähigen Kandidaten zu rekrutieren. Die These, dass dies dem Bund aufgrund seiner Attraktivität gelingt, ist nicht abwegig, allerdings nicht belegbar. Und wenn die These stimmt, müssen zukünftige Studien erst recht die Frage klären, wie Talente optimal zwischen Privatwirtschaft und Staat zu allozieren ist.

Anhang

Tabelle 4: Merkmale der Arbeitskräfte in den Verwaltungen

Variable	Bund (N = 3'667)	Kantone (N = 23'850)	Gemeinden (N = 14'084)
Jahr	2'014.0 (2'013.8)	2'014.0 (2'013.9)	2'012.0 (2'012.9)
Ausbildung			
Berufslehre	28 %	20 %	29 %
höhere Berufsausbildung	32 %	28 %	38 %
niedriges Ausbildungsniveau	1.8 %	2.7 %	5.3 %
Universität/FH	38 %	49 %	28 %
Bruttoeinkommen	109'694 (113'017)	96'647 (100'565)	88'713 (92'047)
Geschlecht			
männlich	69 %	46 %	40 %
weiblich	31 %	54 %	60 %
Berufsfeld			
akademische Berufe	36 %	57 %	44 %
Anlagen und Maschinenbediener, Montierer	0.3 %	0.4 %	1.0 %
Bürokräfte und verwandte Berufe	15 %	12 %	15 %
Dienstleistungsberufe und Verkäufer	3.1 %	10 %	11 %
Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft	0.6 %	0.4 %	2.2 %
Führungskräfte	5.6 %	4.4 %	6.4 %
Handwerks- und verwandte Berufe	3.6 %	0.9 %	1.3 %
Hilfsarbeitskräfte	1.4 %	2.1 %	5.7 %
keine Angabe/weiss nicht	9.0 %	0.7 %	0.4 %
Techniker und gleichrangige Berufe	25 %	12 %	13 %
berufliche Stellung			
Arbeitnehmer mit Vorgesetztenfunktion	30 %	18 %	21 %
selbstständig mit Arbeitnehmern/Arbeitnehmer in	9.8 %	10 %	11 %
Unternehmensleitung			
selbstständig/Arbeitnehmer ohne	60 %	72 %	67 %
Vorgesetztenfunktion			
Betriebszugehörigkeit in Tagen	2'806 (3'922)	2'684 (3'805)	2'618 (3'749)
Zivilstand			
ledig	48 %	48 %	45 %
verheiratet/eing. Partnersch.	52 %	52 %	55 %
Alter	44 (44)	44 (43)	45 (44)

Hinweis:

N = Stichprobengrösse; Median (Mittelwert) für kardinale Variablen; prozentuale Anteile für kategoriale Variablen. Die Werte in der Tabelle beziehen sich auf die bereinigten SAKE-Daten für die Jahre 2007 - 2020, die für die ökonomische Analyse verwendet wurden, und können von den an anderer Stelle veröffentlichten Werten abweichen.

Tabelle 5: Merkmale der Arbeitskräfte in den Verwaltungen (Fortsetzung)

Variable	Bund (N = 3'667)	Kantone (N = 23'850)	Gemeinden (N = 14'084)
Region			
Genfersee	10.0 %	26 %	15 %
Mittelland	61 %	26 %	21 %
Nordwestschweiz	7.1 %	14 %	11 %
Ostschweiz	6.2 %	9.2 %	17 %
Tessin	4.4 %	4.4 %	4.4 %
Zentralschweiz	4.1 %	8.0 %	10 %
Zürich	7.6 %	13 %	21 %
Studienfach			
allgemeine Bildungsgänge und Qualifikationen	11 %	15 %	21 %
Dienstleistungen	12 %	6.5 %	5.4 %
Geisteswissenschaften und Künste	5.3 %	5.2 %	2.4 %
Gesundheit und Sozialwesen	1.4 %	5.2 %	8.5 %
Informations- und Kommunikationstechnologie	3.7 %	1.5 %	0.8 %
Ingenieurwesen, verarbeitendes Gewerbe und	20 %	11 %	12 %
Baugewerbe			
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und	3.1 %	2.0 %	3.6 %
Tiermedizin			
Naturwissenschaften, Mathematik und Statistik	5.2 %	3.8 %	0.5 %
Pädagogik	2.6 %	24 %	21 %
Sozialwissenschaften, Journalismus und	6.0 %	4.3 %	1.9 %
Informationswesen			
Wirtschaft, Verwaltung und Recht	29 %	22 %	22 %
Vollzeitstelle (1 entspricht 100 %-Pensum)	1.01 (0.95)	0.96 (0.85)	0.92 (0.80)
Schweizer Herkunft			
Ausländer	4.9 %	9.1 %	6.8 %
Schweizer	95 %	91 %	93 %
Kinder im Haushalt			
hat keine Kinder	71 %	69 %	69 %
hat Kinder	29 %	31 %	31 %
erhält Boni/Gratifikationen/13. oder 14. Monatslohn			
erhält Boni oder Zusatzgehalt	96 %	93 %	90 %
erhält keine Boni oder Zusatzgehalt	3.9 %	7.0 %	9.6 %
Überstunden			
leistet keine Überstunden	13 %	16 %	20 %
leistet Überstunden	87 %	84 %	80 %
flexibles Arbeitszeitmodell			
flexibles Arbeitszeitmodell	79 %	50 %	45 %
kein flexibles Arbeitszeitmodell	21 %	50 %	55 %

Hinweis:

N = Stichprobengrösse; Median (Mittelwert) für kardinale Variablen; prozentuale Anteile für kategoriale Variablen. Die Werte in der Tabelle beziehen sich auf die bereinigten SAKE-Daten für die Jahre 2007 - 2020, die für die ökonomische Analyse verwendet wurden, und können von den an anderer Stelle veröffentlichten Werten abweichen.

Literaturverzeichnis

- Afonso, António, und Pedro Gomes. 2014. „Interactions Between Private and Public Sector Wages“. *Journal of Macroeconomics* 39: 97–112. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2013.12.003>.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Roberto Perotti, und Fabio Schiantarelli. 2002. „Fiscal Policy, Profits, and Investment“. *American Economic Review* 92 (3): 571–89. <https://doi.org/10.1257/00028280260136255>.
- Besley, Timothy, und Anne Case. 1995. „Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition“. *American Economic Review* 85 (1): 25–45. <http://www.jstor.org/stable/2117994>.
- Borjas, George J. 1980. „Wage Determination in the Federal Government: The Role of Constituents and Bureaucrats“. *Journal of Political Economy* 88 (6): 1110–47. <https://doi.org/10.1086/260931>.
- . 2013. *Labor economics*. 6th ed. New York: McGraw-Hill.
- Depalo, Domenico, Raffaella Giordano, und Evangelia Papapetrou. 2015. „Public–Private Wage Differentials in Euro-Area Countries: Evidence From Quantile Decomposition Analysis“. *Empirical Economics* 49 (3): 985–1015. <https://doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0>.
- Eisenring, Christoph. 2021. „Immer mehr und immer besser bezahlte Staatsangestellte: «Big Government» verbreitet sich auch in der Schweiz“. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 04.08.2021. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wachsender-staat-big-government-verbreitet-sich-in-der-schweiz-id.1636223>.
- Falter, Jean-Marc, und Giovanni Ferro-Luzzi. 2000. „Public - Private Sector Wage Differentials in Switzerland“. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)* 136: 319–39.
- Fanning Madden, Janice. 1981. „Why Women Work Closer to Home“. *Urban Studies* 18 (2): 181–94. <https://doi.org/10.1080/00420988120080341>.
- Fogel, Walter, und David Lewin. 1974. „Wage Determination in the Public Sector“. *Industrial and Labor Relations Review* 27 (3): 410. <https://doi.org/10.2307/2521620>.
- Fontana, Katharina. 2023. „Lohndifferenz kann man nicht mit Diskriminierung gleichsetzen“. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 30.01.2023. <https://www.nzz.ch/schweiz/man-unterscheidet-nicht-zwischen-dem-ceo-eines-grosskonzerns-und-der-geschaefsfuehrerin-eines-kmu-id.1722564>.
- Frey, Bruno S. 1978. „Politico-economic models and cycles“. *Journal of Public Economics* 9 (2): 203–20. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(78\)90043-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(78)90043-9).
- Ghinetti, Paolo. 2014. „Public Sector Wage Premium Trends in Italy: 1995-2010“. *Economia Politica* 31 (3): 329–56.
- Giordano, Raffaella, Sergi Lanau, Pietro Tommasino, und Petia Topalova. 2020. „Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity? Evidence From Italian Provinces“. *International Tax and Public Finance* 27 (4): 1019–49. <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09600-x>.
- Gunderson, Morley. 1979. „Earnings Differentials between the Public and Private Sectors“. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique* 12 (2): 228. <https://doi.org/10.2307/134598>.
- Hospido, Laura, und Enrique Moral-Benito. 2016. „The Public Sector Wage Premium in Spain: Evidence From Longitudinal Administrative Data“. *Labour Economics* 42: 101–22. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.08.001>.
- Katz, Lawrence F., und Alan B. Krueger. 1991. „Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors: Working Paper“. Working Paper Series. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w3667>.
- Kornai, János, Eric Maskin, und Gérald Roland. 2003. „Understanding the Soft Budget Constraint“. *Journal of Economic Literature* 41 (4): 1095–1136. <https://doi.org/10.1257/002205103771799999>.
- Le Barbanchon, Thomas, Roland Rathelot, und Alexandra Roulet. 2020. „Gender Differences in Job Search: Trading off Commute against Wage“. *Quarterly Journal of Economics* 136 (1): 381–426. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa033>.

- Ledebur, Michael von. 2021. „9615 Franken verdient ein Bundesangestellter im Durchschnitt – zwischen Staat und Privatsektor entsteht mit Corona eine neue Kluft“. *Neue Zürcher Zeitung* 241 (15.02.2021). <https://www.nzz.ch/meinung/neue-kluft-zwischen-staat-und-privatsektor-ld.1600884>.
- MacDonald, Heather I. 1999. „Women’s Employment and Commuting: Explaining the Links“. *Journal of Planning Literature* 13 (3): 267–83. <https://doi.org/10.1177/08854129922092397>.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, und Barry R. Weingast. 1987. „Administrative Procedures as Instruments of Political Control“. *The Journal of Law, Economics, and Organization* 3 (2): 243–77. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036930>.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy & Representative Government*. Chicago: Aldine Press.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Postel-Vinay, Fabien, und Hélène Turon. 2007. „The Public Pay Gap in Britain: Small Differences That (Don’t?) Matter“. *Economic Journal* 117 (523): 1460–1503. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02091.x>.
- Quadrini, Vincenzo, und Antonella Trigari. 2007. „Public Employment and the Business Cycle“. *Scandinavian Journal of Economics* 109 (4): 723–42. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2007.00517.x>.
- Schaltegger, Christoph A., und Patrick Eugster. 2020. „Nimmersatter Staatsapparat“. *Schweizer Monat* 100 (1081): 10–13.
- Steck, Albert. 2022. „Transparente Löhne zeigen: Staat diskriminiert die Jungen“. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/wirtschaft/loehne-beim-staat-die-jungen-werden-benachteiligt-ld.1692912>.
- Strittmatter, Anthony, und Conny Wunsch. 2021. „The Gender Pay Gap Revisited with Big Data: Do Methodological Choices Matter?“. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3798933>.
- Tiebout, Charles M. 1956. „A Pure Theory of Local Expenditures“. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–24. <http://www.jstor.org/stable/1826343>.