

## **Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen der Stadt Luzern - Merkblatt für Unternehmen**

### **1 Rechtliche Grundlagen**

In der Bundesverfassung ist in Art. 8 Abs. 3 festgelegt, dass alle Arbeitgebenden Frauen und Männer für gleichwertige Arbeit den gleichen Lohn bezahlen. Dieser Verfassungsauftrag gilt auch im öffentlichen Beschaffungswesen und ist in der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) in Art. 12 verankert. Art. 12 Abs. 5 IVöB berechtigt die auftraggebende Stelle, in diesem Falle die Stadt Luzern, Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau durchzuführen. Die Mitwirkungspflicht der Anbietenden bei diesen Kontrollen ist ebenfalls in der IVöB verankert. Die Missachtung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit kann zu Sanktionen führen (Art. 45 Abs. 1 i.V.m. Art. 44 Abs. 2 lit. f IVöB; zudem sind weitere vertraglich geregelte Sanktionen möglich). Der Stadtrat hat die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern erlassen. Mit den Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Lohngleichheit wird der sozialen Nachhaltigkeit der Beschaffungen Rechnung getragen.

### **2 Lohngleichheitskontrollen: die Überprüfung der Einhaltung des Gesetzes**

In der Schweiz verdienen Frauen nach wie vor weniger als Männer. Statistische Analysen zeigen, dass Frauen im Durchschnitt 16.2% weniger verdienen als Männer (Stand: 2022). Dies entspricht einem durchschnittlichen monatlichen Betrag von Fr. 1'364.– Davon lassen sich rund 52% (oder Fr. 709.– pro Monat) durch objektive Faktoren wie berufliche Stellung, Ausbildung oder Branche erklären. Die verbleibenden 48 % (oder Fr. 655.–) bleiben jedoch unerklärt – sie deuten auf eine strukturelle Ungleichbehandlung hin (s. [Bundesamt für Statistik](#)).

Um die Umsetzung der gesetzlich verankerten Lohngleichheit voranzutreiben, hat das Bundesparlament im Jahr 2018 die Revision des Gleichstellungsgesetzes (GIG) beschlossen. Mit der Ergänzung um Abschnitt 4a «Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung» wurde eine neue Pflicht für Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitenden eingeführt: Sie müssen eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchführen, diese durch eine unabhängige Drittstelle überprüfen lassen und die Mitarbeitenden über die Ergebnisse informieren. Die erste [Zwischenbilanz](#) des Bundes fällt jedoch ernüchternd aus: Mehr als die Hälfte der Unternehmen erfüllt ihre Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse nicht.

Die Stadt Luzern engagiert sich bereits seit mehreren Jahren für die Förderung der Lohngleichheit. Im Jahr 2017 trat sie der [«Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor»](#) bei und bekannte sich damit zur Umsetzung konkreter Massnahmen – unter anderem der Einführung von Kontrollmechanismen im öffentlichen Beschaffungswesen.

Ein weiterer Impuls kam 2019 mit der Überweisung des [Postulats 293 «Lohngleichheit im Beschaffungs- und Subventionswesen stichprobenweise kontrollieren»](#) durch den Grossen Stadtrat. Dieser politische Auftrag bildet die Grundlage für die Entwicklung eines konkreten Kontrollinstruments auf städtischer Ebene.

Darauf basierend lanciert die Stadt Luzern nun ein Pilotprojekt zur Einführung von Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen. Ziel ist es, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen.

### **3 Wirkungen der Lohngleichheitskontrollen**

Der Bund, die Kantone Basel-Stadt, Bern, Waadt, Genf und Tessin sowie die Städte Bern und Zürich führen, teilweise schon seit vielen Jahren, Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen durch.

Der Bund hat die [Wirkungen seiner Lohngleichheitskontrollen extern evaluieren](#) lassen. Diese Evaluation zeigt, dass die Kontrollen zu einer höheren Gewichtung des Themas Lohngleichheit bei den Unternehmen führen. 70% der Unternehmen berichten, dass die Kontrollen etwas bewirkt haben: zum Beispiel, dass sie künftig selbst regelmässig Lohngleichheitsanalysen durchführen werden oder dass sie bei Neueinstellungen nun darauf achten, dass Frauen und Männer gleich entlohnt werden, unabhängig vom jeweiligen Verhandlungsverhalten. Zudem gaben 20% der kontrollierten Unternehmen, die im Rahmen der Evaluationen befragt wurden, an, dass sie im Nachgang der Kontrolle bei Einzelpersonen oder Gruppen Lohnanpassungen vorgenommen zu haben.

### **4 Pilotprojekt der Stadt Luzern: Stichprobenkontrollen im Beschaffungswesen nach der Auftragsvergabe**

Bis anhin hat die Stadt Luzern im öffentlichen Beschaffungswesen lediglich eine Selbstdeklaration zur Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann verlangt. Ab 2025 wird im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts die Einhaltung der Lohngleichheit stichprobenartig kontrolliert. Die Stadt Luzern lässt während der Pilotphase jährlich drei Unternehmen durch externe Fachpersonen kontrollieren. Das Pilotprojekt wird vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) finanziell unterstützt.

Kontrolliert werden Unternehmen, die einen Auftrag von der Stadt Luzern erhalten haben. Die Stichprobe wird per Zufallsprinzip gezogen. Kontrolliert werden Unternehmen, die einen Auftrag in der Höhe von mindestens Fr. 50'000.– erhalten haben. Die juristische Form des Unternehmens ist unerheblich. Kontrolliert wird die tiefste selbständige juristische Einheit. Bei Konsortien wird während der Pilotphase nur das haupt anbietende Unternehmen kontrolliert.

Von einer Kontrolle ausgenommen sind Unternehmen, die eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Das Unternehmen wurde bereits von einer anderen Gebietskörperschaft (Bund, Kanton, Stadt) kontrolliert und es konnte nachgewiesen werden, dass es die Anforderungen an die Lohngleichheit erfüllt. Der Referenzmonat dieser Kontrolle liegt maximal vier Jahre zurück.
- Das Unternehmen beschäftigt weniger als drei Personen eines Geschlechts.

## 5 Kontrollinstrumente

Für die Lohngleichheitskontrollen werden die vom Bund zur Verfügung gestellten Standard-Analyse-Instrumente verwendet. Das vom Bund entwickelte [Webtool Logib](#) zur Überprüfung der Lohngleichheit besteht aus zwei Modulen:

- Logib Modul 1 beruht auf einer statistischen Methode (multiple Regressionsanalyse) und ist daher besonders für grössere Betriebe mit vielen Mitarbeitenden gut geeignet (funktioniert ab 50 gültigen Datensätzen). Es berechnet den Einfluss von objektiven Faktoren (Ausbildung, potenzieller Erfahrung, Dienstalter, Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, berufliche Stellung) auf den Lohn in einem standardisierten Modell. Zusätzlich wird das Geschlecht als unabhängige Variable einbezogen, welche keinen signifikanten Einfluss auf den Lohn haben darf. Dabei gilt ein Grenzwert von 5%. Bei Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit bei Auftragsvergabe der Stadt Luzern gilt die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bei Überschreitung des Grenzwertes von 5% als nicht eingehalten.
- Logib Modul 2 eignet sich besonders für kleine Unternehmen und für grössere Unternehmen mit wenigen Mitarbeitenden eines Geschlechts. Es ermöglicht diesen eine Analyse des Risikos in Bezug auf die Nicht-Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern. Logib Modul 2 basiert methodisch auf der analytischen Arbeitsbewertung. Dabei werden die mit einer Funktion verbundenen Anforderungen und Belastungen erfasst und unter Einbezug persönlicher Merkmale (Alter, Dienstalter) mit dem Lohn in Beziehung gesetzt. So wird geprüft, ob systematische Unterschiede zwischen den Geschlechtern vorhanden sind. Auch bei Logib Modul 2 gilt ein Grenzwert von 5, bei dessen Überschreitung bei Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit bei Auftragsvergabe der Stadt Luzern die Lohngleichheit als nicht eingehalten gilt.

Weil individuelle Diskriminierungen bestehen können, auch wenn die Kontrolle keine systematische Diskriminierung feststellt, können die Ergebnisse nicht als Beweis für die Nichtexistenz von Lohndiskriminierung im Sinne von Artikel 3 des Gleichstellungsgesetzes verwendet werden.

## 6 Ablauf einer Lohngleichheitskontrolle

Drei Unternehmen, die einen Zuschlag im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens der Stadt Luzern in der Höhe von mindestens Fr. 50'000.– erhalten haben, werden nach dem Zufallsprinzip für die Stichprobe gezogen.

1. Das Unternehmen erhält einen Brief von der Stadt Luzern mit der Mitteilung, dass eine Lohngleichheitskontrolle stattfindet und dem Auftrag, einen ersten Fragebogen auszufüllen.
2. Der Fragebogen wird der externen Fachperson, die die Kontrolle durchführen wird, zugestellt. Diese nimmt mit dem Unternehmen Kontakt auf und fordert es auf, die für die Analyse mit Logib notwendigen Informationen einzureichen. Die Kontrolle wird von der externen Fachperson durchgeführt und in einem standardisierten schriftlichen Bericht dokumentiert.
3. Die externe Fachperson stellt den Bericht der Stadt Luzern zu. Die Stadt Luzern informiert das Unternehmen über das Ergebnis und stellt ihm den Prüfbericht zu.
  - Liegt keine systematische Lohndiskriminierung vor, ist die Überprüfung abgeschlossen. Auf Wunsch stehen die Fachstelle Gleichstellung und die externe Fachperson dem Unternehmen für Rückfragen zum Bericht zur Verfügung. Das Unternehmen kann auf der Grundlage der Kontrolle weiterführende Analyse auf eigene Kosten durchführen lassen.
  - Liegt eine systematische Lohndiskriminierung vor, wird das Unternehmen zu einem Gespräch eingeladen. Dem Unternehmen werden die Ergebnisse der Kontrolle sowie das weitere Vorgehen und mögliche rechtliche Konsequenzen erläutert. Das Unternehmen erhält eine Nachbesserungsfrist

von einem Jahr. Nach einem Jahr lässt die Stadt Luzern eine weitere Lohngleichheitsanalyse durchführen. Zeigt auch diese Kontrolle eine systematische Lohndiskriminierung auf, wird eine vertraglich vereinbarte Konventionalstrafe fällig.

## 7 Datenschutz

Der Datenschutz und die Datensicherheit sind gewährleistet. Nach der Durchführung einer angemessenen Anzahl Stichprobenkontrollen wird eine anonymisierte Kommunikation der Resultate geprüft.

Zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten besteht bei vorgängiger Einverständniserklärung der Unternehmen die Möglichkeit eines gegenseitigen Informationsaustausches mit anderen Gebietskörperschaften (Bund, Kantone, Städte), die Lohngleichheitskontrollen durchführen, über hängige sowie erfolgreich abgeschlossene Kontrollen.

## 8 Kontakt

Das Pilotprojekt zur Einführung von Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen wird gemeinsam von der Fachstelle Gleichstellung der Stadt Luzern und dem Stab der Finanzdirektion durchgeführt.

Für weitere Informationen kontaktieren Sie:

- Lena Greber, Co-Leiterin Fachstelle Gleichstellung, [gleichstellung@stadtluzern.ch](mailto:gleichstellung@stadtluzern.ch), 041 208 81 20
- Denise Häusermann, Rechtsanwältin Stab Finanzdirektion, [denise.haeusermann@stadtluzern.ch](mailto:denise.haeusermann@stadtluzern.ch), 041 208 70 40