



Richtlinie

Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes

Herausgeberin

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung
von Frau und Mann EBG
Schwarztorstrasse 51, 3003 Bern
ebg@ebg.admin.ch
www.ebg.admin.ch/

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenstand und Zweck der Richtlinie.....	3
2. Gesetzliche Grundlagen und Ziel der Kontrollen	3
3. Kontrollauftrag des EBG.....	3
4. Kontrollobjekt	4
5. Kontrollinstrument	4
6. Kontrollablauf	5
6.1 Einleitung der Kontrolle	5
6.2 Erhebung der Daten.....	5
6.2.1 Fragebogen 1	5
6.2.2 Fragebogen 2	6
6.2.3 Durchführung der Lohngleichheitsanalyse	6
6.3 Ergebnis und Abschluss der Kontrolle.....	6
6.4 Massnahmen und Sanktionen.....	7
7. Mitwirkungspflicht, Fristen und Gebühren.....	7
7.1 Mitwirkungspflicht der Anbieterin.....	7
7.2 Fristen.....	7
7.3 Richtwerte für Fristansetzungen.....	8
7.4 Richtwerte für Fristerstreckungen	8
7.5 Gebühren.....	8
8. Datenschutz	8
8.1 Datenschutz und Datensicherheit	8
8.2 Datentransfer	8
9. Informationsaustausch Bund, Kantone und Gemeinden.....	9
10. Weitere Informationen und Kontakt	9

1. Gegenstand und Zweck der Richtlinie

Die vorliegende Richtlinie enthält die Grundlagen der Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG). Die Richtlinie ist ein Dokument, welches insbesondere die Auftraggeberinnen und Anbieterinnen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes über die Einzelheiten der Lohngleichheitskontrollen des EBG informieren soll. Ferner dient sie der Transparenz der Kontrolltätigkeit des EBG und stellt die Gleichbehandlung der zu kontrollierenden Anbieterinnen sicher.

2. Gesetzliche Grundlagen und Ziel der Kontrollen

Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung¹ (BV) haben Frau und Mann Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Dieser Verfassungsauftrag gilt auch im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes: Die dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2019² über das Beschaffungswesen (BöB) unterstehenden Auftraggeberinnen³ vergeben öffentliche Aufträge für die im Inland zu erbringenden Leistungen nur an Anbieterinnen, welche die Einhaltung bestimmter sozialer und ökologischer Kriterien gemäss BöB gewährleisten. Dazu gehören namentlich die am Ort der Leistung massgeblichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit (Art. 12 Abs. 1 BöB). Die Einhaltung der Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit stellt eine Teilnahmebedingung dar, deren Missachtung zum Ausschluss vom Verfahren oder Widerruf des Zuschlags (Art. 44 BöB) sowie zu Sanktionen (Art. 45 BöB) führen kann (vgl. Kapitel 6.4).

Ziel dieser Vorgaben ist es, die sozialen Errungenschaften zu sichern, den Arbeitsfrieden zu wahren und unerwünschte sozialpolitische Auswirkungen sowie Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Wer die gesetzlichen Vorgaben respektiert, soll nicht benachteiligt werden gegenüber denjenigen, die dies nicht tun. Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Anbieterinnen, welche die Lohngleichheit respektieren, sollen vermieden werden.

Eine dem BöB unterstellte Auftraggeberin hat deshalb sicherzustellen, dass kein öffentlicher Auftrag an eine Anbieterin vergeben wird, welche die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann nicht einhält. Hierfür kann die Auftraggeberin im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens von den Anbieterinnen die erforderlichen Nachweise verlangen (Art. 12 Abs. 5 BöB; Art. 4 Abs. 4 der Verordnung vom 12. Februar 2020⁴ über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) i.V.m. Anhang 3 Ziff. 1 lit. b VöB). Ferner steht der Auftraggeberin das Recht zu, die Einhaltung der Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit zu kontrollieren oder kontrollieren zu lassen. Zur Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann kann die Auftraggeberin dem EBG die Durchführung von Kontrollen übertragen. Gemäss Art. 4 VöB bestimmt das EBG die Einzelheiten seiner Kontrolltätigkeit in einer Richtlinie. Diesem Auftrag kommt das EBG mit der vorliegenden Richtlinie nach.

3. Kontrollauftrag des EBG

- I. Das EBG führt im Auftrag der dem BöB unterstehenden Auftraggeberinnen Stichproben-Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bei Anbieterinnen durch (vgl. Kapitel 2).
- II. Im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan legt der Bund die Anzahl der jährlichen Stichproben-Kontrollen fest.

¹ SR 101

² SR 172.056.1

³ Artikel 4 BöB legt fest, welche Auftraggeberinnen dem BöB unterstehen.

⁴ SR 172.056.11

- III. Das EBG wendet in seinen Kontrollen das Vier-Augen-Prinzip an. Demnach wird jede Kontrolle von einer ausgewiesenen externen Fachperson zum Thema Lohngleichheit (nachfolgend: externe Fachperson) begleitet.
- IV. Die externen Fachpersonen stehen mit dem EBG in einem Auftragsverhältnis und nehmen innerhalb des Kontrollprozesses klar definierte Aufgaben wahr (vgl. Kapitel 6). Sie verhalten sich stets professionell und sind den Grundsätzen der Integrität, Objektivität und Vertraulichkeit verpflichtet.

4. Kontrollobjekt

- I. Die zu kontrollierenden Anbieterinnen werden unter denjenigen bestimmt, welche von den Auftraggeberinnen gemäss Art. 4 BöB im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens einen Auftrag erhalten haben.
- II. Die Auswahl erfolgt auf Vorschlag der Auftraggeberin oder des EBG.
- III. Vorschläge des EBG erfolgen risikobasiert oder nach Zufallsprinzip. Im Rahmen der risikobasierten Kontrolltätigkeit berücksichtigt das EBG insbesondere die folgenden Kriterien:
 - Angaben zum Resultat der Lohngleichheitsanalyse gemäss Selbstdeklaration der Anbieterin über die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes;
 - Höhe der Lohnunterschiede nach Branche gemäss der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik (BFS);
 - Höhe der unerklärten geschlechtsspezifischen Lohndifferenz nach Branche, Region und Betriebsgrössenklasse gemäss Dekompositionsanalyse der LSE-Daten im Auftrag des BFS;
 - Häufigkeit, Laufzeit und Volumen der Aufträge im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes.
- IV. Für die Durchführung der Kontrolle als Unternehmenseinheit massgebend ist die tiefste selbstständige juristische Einheit. Unter selbstständiger juristischer Einheit ist eine Betriebseinheit mit einer selbstständigen juristischen Gesellschaftsform (z.B. AG, GmbH) zu verstehen (z.B. auch eine Tochtergesellschaft). Nicht darunter fallen z.B. Betriebsstätten, Zweigstellen, Niederlassungen, Business Units etc., sofern diese keine eigenständigen juristischen Gesellschaftsformen haben.
- V. Die Auftraggeberin übermittelt dem EBG die für die Durchführung einer Kontrolle relevanten Unterlagen, insbesondere die Selbstdeklaration der Anbieterin über die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes inkl. allfälliger Beilagen.⁵

5. Kontrollinstrument

Die Kontrollen des EBG im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes werden mit dem Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib) durchgeführt. Das Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib) basiert auf

⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 VöB.

wissenschaftlichen und rechtskonformen methodischen Grundlagen. Dazu stellt das EBG detaillierte Informationen zur Verfügung.⁶ Mit der Verwendung dieses Kontrollinstruments wird die Gleichbehandlung aller Anbieterinnen sowie eine grösstmögliche Rechtssicherheit gewährleistet.

Im Rahmen der Kontrollen des EBG im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes kommt ein Grenzwert zur Anwendung. Geht aus der Kontrolle hervor, dass der Grenzwert überschritten ist, so gilt die Teilnahmebedingung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann für den Zuschlag eines öffentlichen Auftrags als nicht erfüllt (Art. 12 Abs. 1 BöB i.V.m. Art. 4 Abs. 1 VöB).

6. Kontrollablauf

6.1 Einleitung der Kontrolle

- I. Die zu kontrollierende Anbieterin wird vom EBG schriftlich über die anstehende Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann informiert.
- II. Das EBG informiert die zu kontrollierende Anbieterin ferner über die Zusammenarbeit mit einer externen Fachperson.

6.2 Erhebung der Daten

6.2.1 Fragebogen 1

- I. Zusammen mit dem ersten Schreiben (s. Kapitel 6.1) erhält die zu kontrollierende Anbieterin den Fragebogen 1. Die darin angeforderten Angaben und Unterlagen dienen der Planung und Festlegung des weiteren Verlaufs der Kontrolle. Ferner wird die Anbieterin aufgefordert, eine Ansprechperson für Rückfragen während des Kontrollprozesses sowie die Empfängerin des Kontrollergebnisses anzugeben.

Es können insbesondere die folgenden Angaben und Unterlagen verlangt werden:

- Organigramm der Anbieterin;
 - Übersicht über Funktions- und Lohnklassen, Funktionsbewertungen, interne Einstufungen, Lohnbänder sowie allfällige weitere Informationen zur Lohnfindung;
 - Angaben zur Festlegung und Auszahlung eines monatlichen, variablen Lohns;
 - Angaben zur Gewährung von Zulagen;
 - Angaben zur Gewährung eines 13. (oder n-ten) Monatslohns;
 - Angaben zur Gewährung von Boni und weiteren (halb-)jährlich ausbezahlten Sonderzahlungen oder Lohnbestandteilen;
 - Muster-Arbeitsverträge.
- II. Der Fragebogen 1 ist durch die Anbieterin vollständig auszufüllen, zu unterzeichnen und zusammen mit allen erforderlichen Beilagen innert angesetzter Frist (s. Kapitel 7.2) an das EBG zu retournieren.
 - III. Die zuständige externe Fachperson kontaktiert im Anschluss die von der Anbieterin im Fragebogen 1 angegebene Ansprechperson, um allfällige Fragen zu klären sowie den weiteren Verlauf der Kontrolle festzulegen.

⁶ Vgl. hierzu die Konformitätserklärung zum Standard-Analyse-Tool (Logib), Nachweis einer wissenschaftlichen und rechtskonformen Methode für die Lohngleichheitsanalyse, vom 4. März 2020, zu finden unter www.ebg.admin.ch > Dienstleistungen > Standard Logib > Dokumentation.

6.2.2 Fragebogen 2

- I. In einem weiteren Schritt erhält die Ansprechperson der zu kontrollierenden Anbieterin den Fragebogen 2, in welchem alle für die Durchführung der Lohnvergleichsanalyse benötigten Angaben einzufügen sind (sog. Datensatz).

Es können insbesondere die folgenden Angaben verlangt werden:

- Referenzmonat;
 - Anzahl Mitarbeitende im Referenzmonat;
 - Anzahl weibliche und männliche Mitarbeitende im Referenzmonat;
 - Angaben zu besonderen Arbeitsverhältnissen (z.B. Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Expatrierte, IV-Empfängerinnen und Empfänger);
 - Angaben zur betriebsüblichen Wochenarbeitszeit;
 - Angaben zu einzelnen Lohnkomponenten;
 - Angaben und Erläuterungen zur Erfassung der stellenbezogenen Merkmale.
- II. Der Fragebogen 2 ist durch die Anbieterin vollständig auszufüllen, zu unterzeichnen und zusammen mit allen erforderlichen Beilagen innert angesetzter Frist (s. Kapitel 7.2) an das EBG zu retournieren.
 - III. Die Angaben der Anbieterin im Rahmen des Fragebogens 2 sind verbindlich für den weiteren Verlauf der Kontrolle und können im Nachhinein nur noch in begründeten Ausnahmefällen abgeändert werden.

6.2.3 Durchführung der Lohnvergleichsanalyse

- I. Die externe Fachperson prüft sämtliche Unterlagen, Angaben sowie den Datensatz auf ihre Vollständigkeit und inhaltliche Korrektheit. Ferner klärt sie allfällige Rückfragen mit der zuständigen Ansprechperson.
- II. Ist nach übereinstimmender Meinung der externen Fachperson und dem EBG eine ausreichende Datenqualität erreicht, führt die externe Fachperson die Lohnvergleichsanalyse durch und verfasst einen Bericht, in welchem sie den gesamten Ablauf der Kontrolle, das Ergebnis der durchgeführten Lohnvergleichsanalyse sowie weitere relevante Informationen festhält.
- III. Der Ablauf und das Ergebnis der Lohnvergleichsanalyse sowie der Bericht der externen Fachperson werden anschliessend durch das EBG überprüft (Vier-Augen-Prinzip; vgl. Kapitel 3 III).

6.3 Ergebnis und Abschluss der Kontrolle

- I. Wird der Grenzwert im Rahmen der Lohnvergleichsanalyse mit dem Standard-Analyse-Tool des Bundes (Logib) überschritten, gilt die Teilnahmebedingung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann für den Zuschlag eines öffentlichen Auftrags als nicht erfüllt (Art. 12 Abs. 1 BöB i.V.m. Art. 4 Abs. 1 VöB).
- II. Das EBG informiert die Auftraggeberin, die Geschäftsstelle der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) sowie die Anbieterin über das Ergebnis der Kontrolle.
- III. Kann eine Kontrolle aufgrund unzureichender Datenqualität nicht durchgeführt werden, informiert das EBG die Auftraggeberin, die Geschäftsstelle der BKB sowie die Anbieterin.

6.4 Massnahmen und Sanktionen

Zeigt die Kontrolle, dass die Teilnahmebedingung der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bei der kontrollierten Anbieterin nicht eingehalten ist, obliegt es der Auftraggeberin, Massnahmen (Art. 44 BöB) sowie Sanktionen (Art. 45 BöB) auszusprechen.

Die Auftraggeberin meldet einen rechtskräftigen Ausschluss nach Art. 45 Abs. 1 BöB der BKB. Diese führt eine nicht öffentliche Liste der sanktionierten Anbieterinnen und Subunternehmerinnen unter Angabe der Gründe für den Ausschluss sowie der Dauer des Ausschlusses von öffentlichen Aufträgen (Art. 45 Abs. 3 BöB).

7. Mitwirkungspflicht, Fristen und Gebühren

7.1 Mitwirkungspflicht der Anbieterin

Gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968⁷ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) obliegt der zu kontrollierenden Anbieterin im vorliegenden Verwaltungsverfahren eine Mitwirkungspflicht. Diese beinhaltet insbesondere die Pflicht, die für die Durchführung der Kontrollen notwendigen Informationen und Daten vollständig, korrekt und innert der angesetzten Frist an die Behörde einzureichen. Konkret verpflichtet die Mitwirkungspflicht die Parteien dazu, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Sie erstreckt sich dabei auf alle Arten der Sachverhaltserhebung, beispielsweise die Aufforderung, bestimmte Fragen zu beantworten oder auch die Aufforderung, bestimmte Unterlagen einzureichen.

Artikel 44 Abs. 1 lit. f BöB regelt explizit das Vorgehen, wenn sich eine Anbieterin angeordneten Kontrollen widersetzt. Gemäss Botschaft zur Totalrevision des BöB⁸ sind «die Anbieterinnen verpflichtet, bei diesen Kontrollen mitzuwirken. Ihre Weigerung oder die Vereitelung solcher Kontrollen kann zum Ausschluss vom Vergabeverfahren führen». Kommt eine Anbieterin auf einmalige Aufforderung des EBG ihren Mitwirkungspflichten nicht nach oder widersetzt sie sich der Kontrolle, informiert das EBG die Auftraggeberin umgehend. Die Auftraggeberin kann die Anbieterin als Massnahme in einem solchen Fall vom Verfahren ausschliessen, aus einem Verzeichnis löschen oder den bereits erteilten Zuschlag widerrufen (vgl. Kapitel 6.4).

7.2 Fristen

Bei der Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren. Im Rahmen der Kontrolle werden die Fristen durch das EBG als zuständige Verwaltungsbehörde festgelegt. Bei der Durchführung der Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann ist das verfassungsmässig garantierte Beschleunigungsgebot⁹ zu beachten, welches in einem engen Verhältnis mit den verfahrensrechtlichen Fristen steht.

Das EBG hat den zeitlichen Aufwand sowie die notwendige Bearbeitungszeit für die zu kontrollierenden Anbieterinnen abgeschätzt und angemessene Richtwerte für die Vornahme einer Handlung oder die Eingabe von Unterlagen festgelegt (vgl. Kapitel 7.3).

Gemäss Art. 22 Abs. VwVG kann eine behördlich angesetzte Frist aus zureichenden Gründen erstreckt werden, wenn die Partei vor Ablauf der Frist mittels Fristerstreckungsbegehren darum ersucht. Das EBG hat angemessene Richtwerte für die Gewährung von Fristerstreckungen festgelegt (vgl. Kapitel 7.4).

⁷ SR 172.021

⁸ BBI 2017 1962

⁹ Artikel 29 Abs. 1 BV

7.3 Richtwerte für Fristansetzungen

Verfahrensschritt	Richtwert
Ausfüllen Fragebogen 1	2 Wochen
Ausfüllen Fragebogen 2 / Daten	2 Wochen
Beantwortung einfacher Rückfragen	2 - 3 Arbeitstage
Beantwortung komplexer Rückfragen	2 Wochen

7.4 Richtwerte für Fristerstreckungen

Verfahrensschritt	Richtwert	Fristerstreckung
Ausfüllen Fragebogen 1	2 Wochen	zusätzlich 2 Wochen
Ausfüllen Fragebogen 2 / Daten	2 Wochen	zusätzlich 4 Wochen
Nacherhebung Ausbildungsdaten	4 Wochen	zusätzlich 8 Wochen
Beantwortung einfacher Rückfragen	2 - 3 Arbeitstage	zusätzlich 2 Wochen
Beantwortung komplexer Rückfragen	2 Wochen	zusätzlich 4 Wochen

7.5 Gebühren

Das EBG erhebt gegenüber der kontrollierten Anbieterin keine Gebühren für die Kontrolle.

8. Datenschutz

8.1 Datenschutz und Datensicherheit

Der Datenschutz und die Datensicherheit sind gemäss den Bestimmungen der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung gewährleistet. Die Mitarbeitenden des EBG unterstehen dem Amtsgeheimnis sowie dem Berufs- und Geschäftsgeheimnis. Die vom EBG für die Kontrolle beigezogenen externen Fachpersonen sind vertraglich unter Androhung einer Konventionalstrafe zur Geheimhaltung, zum Datenschutz und zur Datensicherheit verpflichtet.

Die bearbeiteten Daten werden im Geschäftsbearbeitungssystem des Bundes innerhalb eines geschützten Bereichs aufbewahrt. Zugriff wird ausschliesslich den mit der Durchführung der Kontrollen beauftragten Mitarbeitenden des EBG sowie der einer Kontrolle zugeordneten externen Fachperson gewährt.

8.2 Datentransfer

- I. Der Datenaustausch zwischen dem EBG und der Auftraggeberin erfolgt innerhalb der gesicherten Netzwerkinfrastruktur der Schweizerischen Bundesverwaltung.¹⁰

¹⁰ Weiterführende Informationen gemäss Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT).

- II. Der Datenaustausch zwischen dem EBG oder der externen Fachperson mit der zu kontrollierenden Anbieterin erfolgt passwortgeschützt und über gesicherte Server in der Schweiz.¹¹
- III. Der Datenaustausch zwischen dem EBG und der externen Fachperson erfolgt via gesichertem Sharepoint der Schweizerischen Bundesverwaltung.¹²

9. Informationsaustausch Bund, Kantone und Gemeinden

Nebst dem EBG auf Bundesebene führen auch Verwaltungsstellen der Kantone und Gemeinden Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen durch. Zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten besteht bei vorgängiger Einverständniserklärung der Anbieterin die Möglichkeit eines gegenseitigen Informationsaustausches über hängige sowie erfolgreich abgeschlossene Kontrollen.

10. Weitere Informationen und Kontakt

Weitere Unterlagen und Informationen zu den Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes finden Sie auf der Website des EBG (www.ebg.admin.ch) sowie auf der Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung der BKB (www.woeb.swiss).

Bei Rückfragen im Rahmen einer Kontrolle steht die zuständige Ansprechperson des EBG gerne zur Verfügung.

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung
von Frau und Mann EBG
Schwarztorstrasse 51, 3003 Bern
ebg@ebg.admin.ch
www.ebg.admin.ch/

¹¹ Weiterführende Informationen gemäss BIT.

¹² Weiterführende Informationen gemäss BIT.