



An den Grossen Rat

23.5441.02

PD/P235441

Basel, 27. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2023

Interpellation Nr. 120 Pascal Messerli betreffend «Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen für kleine Unternehmen»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 13. September 2023)

«Der Kanton Basel-Stadt hat in einer Medienmitteilung vom 3. August 2023 angekündigt per 1. November 2023 seine Praxis im Beschaffungswesen anzupassen und neu auch von Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten den Nachweis der Lohngleichheit zu verlangen und diese zu stichprobenartig zu kontrollieren. Er hält in seiner Medienmitteilung dazu fest die Lohnkontrollen hätten sich «bewährt», ohne dazu einen Beweis zu erbringen. Zudem behauptet er, es bestehe eine Lohndiskriminierung und verbreitet in seiner Kommunikation somit Fakenews. Denn die Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS rechnet lediglich alle Frauenlöhne und Männerlöhne zusammen und errechnet daraus einen Durchschnitt. Bei der errechneten Differenz handelt es sich folglich um Lohnunterschiede (die erst noch grösstenteils erklärt werden können) und nicht um eine Lohndiskriminierung. Mit dem Bezug auf die Lohnstrukturerhebung 2020 stützt sich der Kanton auf ungenaue Daten, statt sich auf die Ergebnisse der Lohngleichheitskontrollen der Unternehmen mit 100 und mehr Angestellten und der Studie der Universität St. Gallen¹ dazu zu stützen. Diese hat nämlich festgestellt, dass in 99.3% der Fälle keine Lohnungleichheit existiert. Der Interpellant bittet den Regierungsrat daher um die Beantwortung nachstehender Fragen:

Teil 1: Analysen und Kontrollen im Beschaffungswesen sind eine Belastung ohne Mehrwert

1. Ist dem Regierungsrat die Studie der Universität St. Gallen und das Ergebnis, dass 99.3% der 461 im Detail ausgewerteten Unternehmen, die Lohngleichheit einhalten bekannt?
 - a. Falls ja, weshalb ignoriert der Kanton die Ergebnisse der viel genaueren und passenderen Lohngleichheitsanalysen der Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern und die Ergebnisse der Studie der Universität St. Gallen und bezieht sich stattdessen auf die viel ungenauere Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS?
 - b. Tut er das, um das Narrativ der angeblichen Lohndiskriminierung der Frauen aufrecht zu erhalten?
 - c. Ist der Regierungsrat tatsächlich der Meinung, dass Frauen beim Lohn diskriminiert werden? Falls ja, weshalb ignoriert er die Studien, die zu anderen Schlüssen kommen?
2. Ist dem Regierungsrat der Teil der Studie der Universität St. Gallen bekannt, der zeigt, dass das Baugewerbe bei der Lohngleichheit am besten abgeschnitten hat und damit einer der Hauptbranchen, die sich im Beschaffungswesen um Aufträge bewerben, Lohngleichheit herrscht?
 - a. Wenn ja, wurde diese Studie und die Erkenntnis, dass die Sozialpartnerschaft mit GAVs, die Löhne enthalten funktioniert, bei der Entscheidung die Kontrollen auf kleinere Unternehmen auszuweiten berücksichtigt?

- b. Sollte sie berücksichtigt worden sein, weshalb weitet die Regierung die Kontrollen im Beschaffungswesen trotzdem auf kleinere Unternehmen aus und belastet diese administrativ und finanziell? Welchen Mehrwert verspricht er sich von Lohngleichheitsanalysen in Branchen, in welchen die Lohngleichheit aufgrund der funktionierenden Sozialpartnerschaft bereits seit Jahren herrscht?

Teil 2: Auswertung der Pilotphase vor Ausweitung der Kontrollen

- 3. Hat der Regierungsrat die Daten aus der Pilotphase der Lohngleichheitskontrollen analysiert, bevor er die Ausweitung der Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen auf kleine Unternehmen beschlossen hat?
 - a. Falls nein, weshalb nicht? Auf welcher Datengrundlage wurde die Ausweitung dann beschlossen?
 - b. Falls ja, bitte ich um Veröffentlichung und Erläuterung der Analyse und der Schlussfolgerungen, die der Regierungsrat daraus gezogen hat.
 - c. Falls die Bekanntgabe oder Veröffentlichung des Berichts abgelehnt wird: Wird es einen Bericht mit der Auswertung und Analyse der Kontrollen für die Öffentlichkeit geben? Falls ja, darf mit der Veröffentlichung vor Inkraftsetzung der Ausweitung am 1.11.2023 gerechnet werden? Wenn nein, weshalb wird der Bericht nicht veröffentlicht?
- 4. Gemäss Bericht von PrimeneWS vom 9.9.2023 gibt es bereits seit längerem einen Bericht zuhanden des Regierungsrats zu den Lohngleichheitsanalysen aus einer Testphase, wo zehn Unternehmen aus dem Bau-Nebengewerbe kontrolliert wurden. Die Herausgabe des Berichts wurde und wird noch immer verweigert.
 - a. Weshalb möchte die Regierung diese Daten geheim halten?
 - b. Könnte es sein, dass diese Daten die Einhaltung der Lohngleichheit zeigen und somit die Sinnhaftigkeit der Ausweitung der Kontrollen in Frage stellen?

Teil 3: Konkurrenzfähigkeit basel-städtischer Unternehmen

- 5. Nach dem im Juli 2022 eingeführten Mindestlohn, werden kleine Unternehmen aus Basel-Stadt nun auch noch mit Lohngleichheitsanalysen belastet, wenn sie Aufträge des Kantons Basel-Stadt erhalten möchten. Das sind zusätzliche, kostensteigernde Belastungen, die Unternehmen aus den umliegenden Kantonen nicht treffen.
 - a. Was tut der Kanton dafür, dass die Unternehmen aus der Stadt gegenüber ausserkantonalen Unternehmen konkurrenzfähig bleiben?
 - b. Wie stellt der Kanton sicher, dass auch Basler Unternehmen weiterhin eine Chance haben, Aufträge zu erhalten, wenn sie aufgrund der administrativen und finanziellen Belastungen aufgrund der diversen «Basel Finishes» nicht mehr so günstig arbeiten werden können, wie ausserkantonale Firmen?
- 6. Hat der Kanton bei seiner Entscheidung die Kontrollen auszuweiten die Regulierungsfolgekosten berücksichtigt?
 - a. Falls ja, weshalb gewichtet der Kanton die Lohngleichheit bzw. das Narrativ, der Lohndiskriminierung, höher als die Rücksichtnahme auf die Regulierungsfolgekosten und somit den Wirtschaftsstandort Basel?

1 https://cdn.arbeitgeber.ch/production/uploads/2023/06/230601-Zusammenfassung_Umfrage_SAV_CCDI_final.pdf.

2 https://cdn.arbeitgeber.ch/production/uploads/2023/06/230601-Zusammenfassung_Umfrage_SAV_CCDI_final.pdf, S. 8.

3 <https://primenews.ch/articles/2022/09/kanton-behaelt-bericht-zu-lohngleichheit-fuer-sich>.

Pascal Messerli»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Zu den einzelnen Fragen

Teil 1

1. *Ist dem Regierungsrat die Studie der Universität St. Gallen und das Ergebnis, dass 99.3% der 461 im Detail ausgewerteten Unternehmen, die Lohngleichheit einhalten bekannt?*
 - a. *Falls ja, weshalb ignoriert der Kanton die Ergebnisse der viel genaueren und passenderen Lohngleichheitsanalysen der Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern und die Ergebnisse der Studie der Universität St. Gallen und bezieht sich stattdessen auf die viel ungenauere Lohnstrukturerhebung 2020 des BFS?*
 - b. *Tut er das, um das Narrativ der angeblichen Lohndiskriminierung der Frauen aufrecht zu erhalten?*
 - c. *Ist der Regierungsrat tatsächlich der Meinung, dass Frauen beim Lohn diskriminiert werden? Falls ja, weshalb ignoriert er die Studien, die zu anderen Schlüssen kommen?*

Der Regierungsrat kennt die Ergebnisse der genannten Datensammlung der Universität St. Gallen. Es handelt sich dabei um eine Auswertung der Ergebnisse von Lohngleichheitsanalysen in Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitenden. Die Datensammlung wurde im Auftrag des Arbeitgeberverbandes erstellt und umfasst nur 10 % der Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitenden in der Schweiz (gemäss Angaben der Universität St. Gallen). Zudem nahmen lediglich Unternehmen teil, welche in ihrem Betrieb bereits eine Lohngleichheitsanalyse gemäss Gleichstellungsgesetz durchgeführt hatten und sich freiwillig zur Teilnahme an der Auswertung meldeten. Die Datensammlung stützt sich auf die Selbstdeklaration der beteiligten Unternehmen, die nicht auf ihre Richtigkeit überprüft wurde. Die Auswertung lässt keine Rückschlüsse auf das gesamtwirtschaftliche Ausmass der Lohnungleichheit zu und beschränkt sie sich einzig auf die betriebliche Situation der teilnehmenden Unternehmen.

Die Lohnstrukturerhebung des Bundes (LSE), auf die sich der Kanton Basel-Stadt sowie der Bund und andere Kantone stützen, erhebt die Daten von rund 47'000 Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen, dabei auch von Kleinunternehmen. Wie die repräsentativen Zahlen der LSE zeigen, ist der unerklärte Anteil des Lohnunterschieds bei mittelgrossen (weniger als 100 Mitarbeitende) und kleinen Unternehmen (weniger als 20 Mitarbeitende) tendenziell höher als bei den grossen Unternehmen.¹ Gemäss der Lohnstrukturerhebung von 2020 verdienen Frauen monatlich im Durchschnitt 18 % weniger als Männer, davon sind 48 %, also monatlich 717 Franken, nicht durch objektive Faktoren wie berufliche Stellung oder Ausbildungsniveau erklärbar. Dies beinhaltet eine potenzielle Diskriminierung gegenüber den Frauen. Ob eine solche potenzielle Diskriminierung in einem Unternehmen vorliegt, kann durch eine betriebliche Lohngleichheitsanalyse, beispielsweise mit Logib, dem Standard-Analyse-Tool des Bundes, überprüft werden.

Es gilt der verfassungsrechtliche Anspruch «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit». Vergibt der Kanton selber Aufträge, ist er besonders in der Pflicht, diesen Anspruch durchzusetzen. Entsprechend sind im Beschaffungsgesetz des Kantons Basel-Stadt die Nachweispflicht von Lohngleichheitsanalysen sowie die kantonalen Stichkontrollen verankert.

¹ Quelle: [Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern hat sich im Jahr 2020 insgesamt verringert - Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern | Medienmitteilung | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

2. *Ist dem Regierungsrat der Teil der Studie der Universität St. Gallen bekannt, der zeigt, dass das Baugewerbe bei der Lohngleichheit am besten abgeschnitten hat und damit einer der Hauptbranchen, die sich im Beschaffungswesen um Aufträge bewerben, Lohngleichheit herrscht?*
 - a. *Wenn ja, wurde diese Studie und die Erkenntnis, dass die Sozialpartnerschaft mit GAVs, die Löhne enthalten funktioniert, bei der Entscheidung die Kontrollen auf kleinere Unternehmen auszuweiten berücksichtigt?*
 - b. *Sollte sie berücksichtigt worden sein, weshalb weitete die Regierung die Kontrollen im Beschaffungswesen trotzdem auf kleinere Unternehmen aus und belastet diese administrativ und finanziell? Welchen Mehrwert verspricht er sich von Lohngleichheitsanalysen in Branchen, in welchen die Lohngleichheit aufgrund der funktionierenden Sozialpartnerschaft bereits seit Jahren herrscht?*

Wie bei Frage 1 erläutert, können aus den Ergebnissen der Datensammlung der Universität St. Gallen keine Rückschlüsse auf die Einhaltung der Lohngleichheit für bestimmte Wirtschaftszweige gezogen werden.

Durch GAVs stellen die Sozialpartnerschaften gemeinsame Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse auf und können Regelungen zu Mindestlöhnen enthalten. GAVs zeigen aber nicht auf, ob in der Praxis die betriebsinterne Lohngleichheit eingehalten wird. Funktionierende Sozialpartnerschaften sind daher kein Nachweis für gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Zudem kann es sein, dass ein GAV nur einen Teil der Mitarbeitenden betrifft und somit nichts über die Gesamtsituation des Unternehmens aussagt.

Der Kanton Basel-Stadt trägt dem beschaffungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung, weshalb alle Anbietenden, unabhängig von deren Grösse und Branche, bei Offerteneingabe die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern nachweisen müssen. Tendenziell ist zudem der unerklärte Anteil der Lohnunterschiede in kleinen Unternehmen höher.² Diese potenzielle Lohndiskriminierung geschieht in den meisten Fällen unabsichtlich. Deshalb kann eine Analyse für viele Betriebe wertvolle Informationen über ihr Lohnsystem liefern und als Grundlage dienen, um, wo nötig, Anpassungen vorzunehmen.

Teil 2

3. *Hat der Regierungsrat die Daten aus der Pilotphase der Lohngleichheitskontrollen analysiert, bevor er die Ausweitung der Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen auf kleine Unternehmen beschlossen hat?*
 - a. *Falls nein, weshalb nicht? Auf welcher Datengrundlage wurde die Ausweitung dann beschlossen?*
 - b. *Falls ja, bitte ich um Veröffentlichung und Erläuterung der Analyse und der Schlussfolgerungen, die der Regierungsrat daraus gezogen hat.*
 - c. *Falls die Bekanntgabe oder Veröffentlichung des Berichts abgelehnt wird: Wird es einen Bericht mit der Auswertung und Analyse der Kontrollen für die Öffentlichkeit geben? Falls ja, darf mit der Veröffentlichung vor Inkraftsetzung der Ausweitung am 1.11.2023 gerechnet werden? Wenn nein, weshalb wird der Bericht nicht veröffentlicht?*

Das Pilotprojekt zu den Lohngleichheitskontrollen wurde von September 2015 bis April 2018 durchgeführt. Das Pilotprojekt wurde 2018 extern und intern evaluiert.

Die Evaluation bleibt aus Datenschutzgründen vertraulich, da sie Rückschlüsse auf die kontrollierten Unternehmen erlauben würde. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Evaluation lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

² Quelle: [Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern hat sich im Jahr 2020 insgesamt verringert - Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern | Medienmitteilung | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

Die Stichkontrollen zur Lohngleichheit bei Unternehmen konnten erfolgreich durchgeführt werden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen und der Ergebnisse der Kontrollen ergeben sich folgende Empfehlungen für zukünftigen Routinekontrollen im Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt:

- Der Kontrollprozess hat sich bewährt und soll für kommende Routineuntersuchungen übernommen werden;
- die Einführung von Sanktionen bei Nichtbestehen der Kontrollen sind zu prüfen;
- bei der Auswahl der zu prüfenden Unternehmen ist auf eine gute Durchmischung der Branchen zu achten;
- ein regelmässiger Abgleich mit dem Vorgehen des Bundes wird empfohlen.

Die interne Evaluation hat weitere Empfehlungen und Abklärungsaufträge zu den Prozessen aufgezeigt.

Die Resultate und Empfehlungen dieser Evaluationen bildeten die Grundlage für den Entscheid des Regierungsrats, ein Umsetzungskonzept zu den Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt zu erarbeiten. Bereits zu jenem Zeitpunkt war klar, dass auch Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden von den Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen betroffen sein werden. Damit trägt der Kanton dem zentralen beschaffungsrechtlichen Prinzip der Gleichbehandlung der Unternehmen Rechnung. Am 21. Januar 2020 hat der Regierungsrat das Umsetzungskonzept zu Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons genehmigt und dies öffentlich kommuniziert. Es wurde bereits dann öffentlich darüber informiert, dass für kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden eine Einführungsphase gilt. Während dieser hatten die Unternehmen Zeit, sich mit dem Analyse-Tool vertraut zu machen.

4. *Gemäss Bericht von PrimeneWS vom 9.9.2022 gibt es bereits seit längerem einen Bericht zuhanden des Regierungsrats zu den Lohngleichheitsanalysen aus einer Testphase, wo zehn Unternehmen aus dem Bau-Nebengewerbe kontrolliert wurden. Die Herausgabe des Berichts wurde und wird noch immer verweigert.*
 - a. *Weshalb möchte die Regierung diese Daten geheim halten?*
 - b. *Könnte es sein, dass diese Daten die Einhaltung der Lohngleichheit zeigen und somit die Sinnhaftigkeit der Ausweitung der Kontrollen in Frage stellen?*

Wie oben ausgeführt wurde das Pilotprojekt 2018 extern und intern evaluiert. Bezüglich Ergebnisse und Veröffentlichung wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

Teil 3

5. *Nach dem im Juli 2022 eingeführten Mindestlohn, werden kleine Unternehmen aus Basel-Stadt nun auch noch mit Lohngleichheitsanalysen belastet, wenn sie Aufträge des Kantons Basel-Stadt erhalten möchten. Das sind zusätzliche, kostensteigernde Belastungen, die Unternehmen aus den umliegenden Kantonen nicht treffen.*
 - a. *Was tut der Kanton dafür, dass die Unternehmen aus der Stadt gegenüber ausserkantonalen Unternehmen konkurrenzfähig bleiben?*

Lohngleichheitskontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt belasten Unternehmen mit einem gewissen administrativen Mehraufwand. Für Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden bewegt sich der Mehraufwand im Rahmen von ca. einem halben bis einem Tag, um eine Lohngleichheitsanalyse zu erstellen. Bei der Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts wurde gezielt darauf geachtet, den Mehraufwand für alle Beteiligten gering zu halten und dennoch gleichzeitig ein wirksames Kontrollsystem zu konzipieren. So ist ein erstellter Nachweis künftig gültig und kann mehrmals eingereicht werden. Ausserdem galt für kleinere Unternehmen eine zweieinhalbjährige Einführungsphase, in der sie sich mit dem Analyse-Tool vertraut machen konnten.

Der Kanton bietet darüber hinaus eine Vielzahl von Hilfestellungen an (u. a. Merkblätter, Veranstaltungen, Beratung).

Die Regelungen betreffen sowohl baselstädtische Unternehmen, als auch Unternehmen aus den übrigen Kantonen, sobald diese sich an einer Ausschreibung des Kantons Basel-Stadt beteiligen. Spezifische Ausgleichsmassnahmen sind nicht vorgesehen. Insgesamt bleibt Basel-Stadt aber auch für KMUs ein attraktiver Standort.

b. *Wie stellt der Kanton sicher, dass auch Basler Unternehmen weiterhin eine Chance haben, Aufträge zu erhalten, wenn sie aufgrund der administrativen und finanziellen Belastungen aufgrund der diversen «Basel Finishes» nicht mehr so günstig arbeiten werden können, wie ausserkantonale Firmen?*

Im Beschaffungsrecht ist festgehalten, dass Unternehmen, die einen Auftrag des Kantons erhalten, die Lohngleichheit einhalten müssen. Die geltenden Bestimmungen zur Einhaltung der Lohngleichheit werden von der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen gemäss deren Auftrag im Rahmen der beschaffungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt.

Die Regelungen haben Auswirkungen auf alle Unternehmen – nicht nur auf Unternehmen mit Sitz im Kanton Basel-Stadt –, welche an einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Wie bereits unter Frage 5 ausgeführt, bleibt Basel-Stadt aus Sicht der Regierung auch für KMUs ein attraktiver Standort.

6. *Hat der Kanton bei seiner Entscheidung die Kontrollen auszuweiten die Regulierungsfolgekosten berücksichtigt?*

a. *Falls ja, weshalb gewichtet der Kanton die Lohngleichheit bzw. das Narrativ, der Lohndiskriminierung, höher als die Rücksichtnahme auf die Regulierungsfolgekosten und somit den Wirtschaftsstandort Basel?*

Der Regierungsrat hat bei seiner Entscheidung zur Umsetzung der Lohngleichheitskontrollen die Auswirkungen auf die Wirtschaft analysiert. Der Regierungsrat hielt in seiner Abwägung die Mehrbelastung für kleinere Unternehmen für verhältnismässig und vertretbar.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin