

Sitzung vom 8. Februar 2017

106. Anfrage (Lohngleichheit als Kriterium im öffentlichen Beschaffungswesen)

Kantonsrat Beat Bloch sowie die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig und Kathy Steiner, Zürich, haben am 21. November 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Seit dem 1. Januar 2004 gilt im Kanton Zürich die revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). In Art. 11 IVöB sind die Grundsätze aufgeführt, die bei der Vergabe von Aufträgen zu berücksichtigen sind. Lit. f der erwähnten Bestimmung hält fest, dass die Gleichbehandlung von Mann und Frau einer der zu beachtenden Grundsätze ist. Zur Gleichbehandlung von Mann und Frau gehört auch die Lohngleichheit. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat ein Tool mit dem Namen «logib» entwickelt (vgl. www.logib.ch), bei dem Firmen aufgrund ihrer Lohndaten einen Selbsttest durchführen können, Lohngleichheit in ihrem Betrieb eingehalten wird oder nicht. Gemäss Angaben des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Mann und Frau basiert logib auf der gleichen Methode, welche auch für die Kontrollen im Beschaffungswesen des Bundes angewandt wird. Vor kurzem hat der Regierungsrat die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor unterzeichnet, welche unter Punkt 4 die Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und Submissionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen vorsieht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt die Verwaltung bei Vergaben sicher, dass dem Kriterium «Gleichbehandlung von Mann und Frau» genügend Rechnung getragen wird?
2. Wurde in der Vergangenheit bei Vergaben nach IVöB das Kriterium «Gleichbehandlung von Mann und Frau» regelmässig geprüft? Wenn nein, weshalb nicht?
3. Wurden in der Vergangenheit Bewerber von einem Vergabeverfahren ausgeschlossen, weil sie das Kriterium «Gleichbehandlung von Mann und Frau» nicht erfüllt haben?
4. Wenn ja, wie viele?

5. Sind die an einem Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen verpflichtet, einen Nachweis einzureichen, dass in ihrem Unternehmen keine grösseren Lohnungleichheiten bestehen?
6. Wenn nein, warum nicht?
7. Erachtet der Regierungsrat das Tool «logib» als angemessenes Instrument, um den Nachweis für eine Gleichbehandlung von Mann und Frau in einem Betrieb festzustellen? Wenn nein, warum nicht?
8. Ist der Kanton Zürich daran, ein eigenes Tool zu entwickeln, um den Nachweis der Gleichbehandlung von Mann und Frau in einem Betrieb erbringen zu können? Wenn ja, wann ist mit dem Einsatz der Eigenentwicklung zu rechnen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Beat Bloch, Michèle Dünki-Bättig und Kathy Steiner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit Fragen der Lohngleichheit im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen beschäftigt. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 370/2005 betreffend Gleichbehandlung von Frau und Mann im Submissionsverfahren verwies er auf die Anfrage KR-Nr. 325/2002 betreffend Umsetzung der Submissionsverordnung, die ebenfalls diese Thematik zum Gegenstand hatte. Weiter äusserte sich der Regierungsrat dazu auch in den Stellungnahmen zu den Postulaten KR-Nr. 368/2006 betreffend Überprüfung der Lohngleichheit mit dem Lohngleichheitstest Logib im Submissionsverfahren und KR-Nr. 173/2011 betreffend Kontrolle der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern; beide Postulate wurden vom Kantonsrat nicht überwiesen. Auf die zu diesen Vorstössen gemachten Aussagen kann verwiesen werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich der Regierungsrat auch im Rahmen der Stellungnahme zur Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern zur Frage der Einhaltung des Gebots der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen geäussert hat (RRB Nr. 746/2016). Zum Analysemodell Logib bezog der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gleichstellungsgesetz Stellung (RRB Nr. 132/2016).

Zu Fragen 1, 2, 5 und 6:

Bei der Vergabe von Aufträgen ist die Pflicht zur Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frau und Mann in Art. 11 lit. f der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) verankert. Anbietende, die diesen Grundsatz missachten, werden vom Verfahren ausgeschlossen (§ 4a lit. g Beitrittsgesetz zur IVöB, LS. 720.1). Die Vergabestelle hat gemäss § 8 Abs. 1 der Submissionsverordnung (SVO; LS 720.11) vertraglich sicherzustellen, dass die Anbietenden und deren Subunternehmerinnen und Subunternehmer die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann einhalten. Der Regierungsrat hat mehrmals festgehalten, dass er hinter diesem Grundsatz steht, und hat dessen Einhaltung zuletzt mit der Unterzeichnung der Charta der Lohnleichheit im öffentlichen Sektor (RRB Nr. 746/2016) bekräftigt.

Aus Aufwandgründen müssen sich die Vergabestellen damit begnügen, sich von den Anbieterinnen und Anbietern die Einhaltung des Grundsatzes schriftlich bestätigen zu lassen. Dies geschieht im Kanton Zürich, wie in den meisten anderen Kantonen, im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens mittels Selbstdeklaration (Vorlage im «Handbuch für Vergabestellen» der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen, Ausgabe 2011, K 9.2, Formular V 11). In diesem Formular werden die Anbieterinnen und Anbieter darauf hingewiesen, dass sie bei Nichteinreichen oder bei Fehlen der Angaben ausgeschlossen werden, dass sie bei Widerhandlungen verwahrt werden können, dass ihnen der Zuschlag entzogen werden kann oder dass sie gar von künftigen Vergaben ausgeschlossen werden können.

Von der Möglichkeit, Anbietende betreffend die Einhaltung dieser Vorschriften zu kontrollieren und zu überwachen (vgl. § 39 SVO), wird in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht. Im Einzelfall werden vertiefte Abklärungen aufgrund von Hinweisen (weitere Anbieterinnen und Anbieter, Paritätische Kommissionen, Gleichstellungsbüros usw.) getroffen. Eine verstärkte Kontrolle der Einhaltung der Lohnleichheit im Beschaffungswesen ist nicht angezeigt, um die Vergabestellen nicht zusätzlich administrativ zu belasten. Zudem führt seit einiger Zeit der Bund vermehrt Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen durch, da die Beschaffungskonferenz des Bundes empfiehlt, dass Anbieterinnen und Anbieter und deren Subunternehmerinnen und Subunternehmer erster Stufe mit mehr als 50 Mitarbeitenden die Lohnleichheit von Frau und Mann im Beschaffungsverfahren nachweisen müssen. Unternehmen, die sich um Aufträge im Kanton Zürich bewerben, werden daher in vielen Fällen bereits eine solche Überprüfung durchgeführt haben. Sollten im Übrigen

die vorgeschlagenen Änderungen des Gleichstellungsgesetzes (SR 151.1) in Kraft gesetzt werden, werden Unternehmen zudem verpflichtet sein, alle vier Jahre eine Lohnanalyse durchzuführen, was zu einer regelmäßigen Überprüfung der Lohngleichheit führen wird.

Zu Fragen 3 und 4:

Es sind soweit für den Regierungsrat ersichtlich keine Fälle bekannt, in denen ein Ausschluss wegen Missachtung der Gleichbehandlung von Frau und Mann verfügt wurde.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes (RRB Nr. 132/2016) unabhängig vom öffentlichen Beschaffungswesen festgehalten, dass Logib eine verlässliche und anwenderfreundliche Grundlage für eine Analyse des Lohns darstelle. Gleichzeitig begrüßte er es, wenn an der Verbesserung des Logib und an der Weiterentwicklung anderer Analysemodelle gearbeitet werde. Weiter hielt er fest, dass die Durchführung einer Lohnanalyse einem Unternehmen alle vier Jahre zuzumuten sei. Der Regierungsrat ist jedoch der Ansicht, dass dies erst für Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelten soll, da er den Aufwand für ein kleineres Unternehmen als unverhältnismässig gross erachtet.

Das Lohngleichheitsinstrument Logib ist gemäss den Anwendungsvorgaben nur für Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeitenden geeignet. Für Unternehmen mit weniger Mitarbeitenden ergibt der Logib-Test keine zuverlässigen Ergebnisse. Würde im Rahmen des Beschaffungsverfahrens zwingend ein Logib-Nachweis verlangt, würden Anbietende je nach Personalbestand ungleich behandelt, was mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung der Anbieterinnen und Anbieter (Art. 11 lit. a IVöB) nicht vereinbar und somit mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar wäre. Die Pflicht zur Erstellung und Einreichung einer Logib-Auswertung würde die Anbieterinnen und Anbieter zudem mit einem erheblichen Zusatzaufwand belasten. Im Bericht des Bundesamts für Justiz über die Regulierungsfolgenabschätzung zu den vorgesehenen staatlichen Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung wird festgehalten, dass ein mittleres Unternehmen (50–249 Mitarbeitende) mit Erfahrung bei Logib einen Durchführungsaufwand von zwei Tagen hätte. Bei grösseren Unternehmen liegt der Aufwand bei drei Tagen. Hinzu kommt, dass für eine möglichst grosse Rechtssicherheit im Beschaffungsverfahren der Nachweis aktuell sein sollte und die Anbieterinnen und Anbieter periodisch den Test erneut machen müssten.

Zu Frage 8:

Die Eigenentwicklung eines Analysemodells ist mit einem sehr grossen finanziellen und administrativen Aufwand verbunden, weshalb die Entwicklung eines eigenen Tools nicht angezeigt ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi