

Sitzung vom 23. Mai 2018

**476. Postulat (Pilotprojekt: Stichproben bei der Lohngleichheit
in der Submission)**

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki, Glattfelden, und Kathy Steiner, Zürich, haben am 5. März 2018 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein dreijähriges Pilotprojekt zur Sicherstellung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann in Submissionsverfahren durchzuführen. Im Rahmen dieses Projekts prüft der Kanton Zürich mit Stichkontrollen die Einhaltung der Lohngleichheit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Unternehmen. Die Unternehmen stimmen durch die Einreichung eines Angebots und das Ausfüllen des Selbstdeklarationsblatts zu, bei einer allfälligen Überprüfung im Rahmen des Pilotprojekts mitzuwirken. Der Regierungsrat bezeichnet für die Überprüfung ein geeignetes Instrument beziehungsweise geeignete Instrumente. Nach Ablauf der dreijährigen Testphase informiert der Regierungsrat den Kantonsrat und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse.

Begründung:

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.

Weiter sagt Art. 39 der Submissionsverordnung des Kantons Zürich, dass «die Vergabestellen die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen und der Gleichbehandlung von Frau und Mann kontrollieren oder kontrollieren lassen, insbesondere durch paritätische Kommissionen und Gleichstellungsbüros». Die gesetzlichen Grundlagen sind also vorhanden.

Bisher haben sich die Vergabestellen im Kanton Zürich aus Aufwandgründen damit begnügt, sich von den Anbieterinnen und Anbietern die Einhaltung der Lohngleichheit schriftlich bestätigen zu lassen. Das geschieht im Kanton Zürich im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens mittels Selbstdeklaration.

Mit der Unterzeichnung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor bekennt sich der Regierungsrat unmissverständlich zur Lohngleichheit (RRB 746/2016). Mit dem hier vorgeschlagenen Projekt sollen auf Worte nun endlich Taten folgen. Laut dem Bericht der GPK zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung wird das kantonale Beschaffungsvolumen auf jährlich zwischen 1,2 und 2 Milliarden Franken geschätzt.¹

Wir sind der Meinung, dass bei einem derart grossen Vergabevolumen und bei einem Lohnunterschied von 15,1% in der Privatwirtschaft² ein Lippenbekenntnis alleine nicht ausreicht. Der Kanton Zürich hat eine Vorbildfunktion – diese muss er wahrnehmen.

¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission* und der Finanzkommission** zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung (vom 20. November 2014)

² Lohnstrukturerhebung 2014

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Michèle Dünki, Glattfelden, und Käthy Steiner, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

In den letzten Jahren hat der Regierungsrat sich wiederholt mit Fragen zum Thema Lohngleichheit im Submissionsverfahren beschäftigt, so in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 385/2016 betreffend Lohngleichheit als Kriterium im öffentlichen Beschaffungswesen, in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 368/2006 betreffend Überprüfung der Lohngleichheit mit dem Lohngleichheitstest Logib in Submissionsverfahren, in den Beantwortungen der Anfrage KR-Nr. 370/2005 betreffend Gleichbehandlung von Frau und Mann im Submissionsverfahren und der Anfrage KR-Nr. 325/2002 betreffend Umsetzung der Submissionsverordnung. Auf die darin getätigten Aussagen kann verwiesen werden.

Das öffentliche Beschaffungswesen dient dazu, einen fairen und wirtschaftlichen Wettbewerb unter den Anbietenden sicherzustellen. Der Staat ist dabei verpflichtet, die öffentlichen Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Um die Ziele des Beschaffungsrechts zu erreichen, sind Grundsätze wie wirksamer Wettbewerb, Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Vergabestelle, strikte Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung der Anbietenden und Transparenz des Verfahrens einzuhalten. Neben diesen allgemeinen Prinzipien sind auch sozialpolitische Grundsätze zu berücksichtigen, wie die Beachtung von Arbeitsschutz- und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung von Frau und Mann oder die Berücksichtigung der Lehrlingsaus-

bildung als Zuschlagskriterium. Zudem fliessen regelmässig auch ökologische Aspekte in die Auswahl der Anbietenden ein. Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann beschränkt sich dem Wortlaut der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (LS 720.1) zufolge nicht nur auf die Lohngleichheit.

Die Chancengleichheit der Anbietenden wird im Beschaffungsverfahren dadurch sichergestellt, dass die Vergabestellen die Anforderungen transparent und sachlich begründet formulieren. Die ausgewählten Kriterien dürfen sich nicht diskriminierend auswirkend. Nach dem Eingang der Offerten werden diese eingehend geprüft. Die Auswertung der Eignungs- und Zuschlagskriterien ist dabei je nach Komplexität und Grösse des Beschaffungsgegenstandes unterschiedlich. Bei umfangreicheren Beschaffungen kann eine solche Auswertung durchaus mehrere Tage in Anspruch nehmen. Die kantonalen und kommunalen Vergabestellen stehen somit vor der Herausforderung, innert angemessener Frist eine Beschaffung durchzuführen und die Einhaltung von Kriterien und Teilnahmebedingungen zu prüfen.

Die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, wozu namentlich auch die Lohngleichheit gehört, sowie der Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen lassen sich die Vergabestellen in der Praxis in der Regel schriftlich bestätigen. Das geschieht im Kanton Zürich, wie in den meisten anderen Kantonen, mithilfe eines Selbstdeklarationsformulars. Mit diesem Formular werden die Anbietenden darauf hingewiesen, dass sie bei Nichteinreichen der Deklaration oder bei fehlerhaften Angaben ausgeschlossen werden, sie bei Widerhandlung gegen die genannten Bestimmungen verwahrt werden können, ihnen der Zuschlag entzogen werden kann oder sie gar von künftigen Verfahren ausgeschlossen werden können.

Erweckt eine Offerte Zweifel hinsichtlich der Einhaltung von Teilnahmebedingungen, wie der Entlohnung, der Bezahlung von Steuern oder Sozialabgaben, der Achtung der Arbeitsschutzbestimmungen, hat die Vergabestelle entsprechende Erkundigungen einzuholen. Führen solche Erkundigungen dazu, dass der Verdacht bestätigt wird, werden die Anbietenden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.

Mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand wäre es weder möglich noch zielführend, wenn die Vergabestellen im Rahmen des Beschaffungsprozesses regelmässig vertiefte Abklärungen im Bereich der Lohngleichheit durchführen müssten. Hierfür verfügen sie weder über die für Lohnüberprüfungen erforderlichen Kapazitäten noch über das nötige Knowhow. Abhilfe könnte ein geeignetes Instrument schaffen, mit dessen Hilfe zuverlässig und einfach die Lohngleichheit überprüft werden kann. Vorhandene Standard-Analysemodelle sind jedoch umstritten, da

sie entweder keine zuverlässigen Daten liefern oder in der Handhabung für die Unternehmen sehr aufwendig sind. Ein direkter Nachweis von Lohndiskriminierung ist somit nicht möglich. Zudem liefern die Modelle in der Regel erst ab einer gewissen Anzahl Mitarbeitenden vergleichbare und auswertbare Zahlen. Als Beispiel ist hier das Standard-Analysemodell des Bundes (Logib) zu nennen, das erst für Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeitenden ein verlässliches Instrument darstellt und für kleinere Betriebe nicht anwendbar ist. Eine Pflicht zur Einreichung eines Logib-Nachweises ist deshalb nicht mit dem Gebot der Gleichbehandlung vereinbar, wie der Regierungsrat bereits mit Beschluss Nr. 106/2017 ausgeführt hat. Daran hat sich seither nichts geändert. Der Durchführungsaufwand der Unternehmen für das Ausfüllen dieses Selbsttests ist dabei auch nicht zu unterschätzen, liegt er doch für mittlere Unternehmen (50–249 Mitarbeitende) bei zwei Tagen.

Der Regierungsrat hat mehrfach betont, dass die Chancengleichheit zwischen Frau und Mann in der Arbeitswelt einen hohen Stellenwert für ihn hat (Stellungnahme zur Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor [RRB Nr. 746/2016], Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 302/2016 betreffend Frauenförderung in der kantonalen Verwaltung, Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 386/2016 betreffend Wie überprüft der Regierungsrat die Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung?). Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Kontrolle der Lohngleichheit nicht anhand eines Pilotprojekts im Beschaffungsverfahren erfolgen soll. Bei der Lohngleichheit handelt es sich vielmehr um ein gesamtschweizerisches sowie gesamtwirtschaftliches Problem, das mit politischen Massnahmen und Lösungen ausserhalb des Beschaffungsverfahrens angegangen werden muss. Der Kanton Zürich verfolgt diesbezüglich die weiteren Entwicklungen auf Bundesebene.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 61/2018 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli