

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 370/2005

Sitzung vom 15. März 2006

410. Anfrage (Gleichbehandlung von Frau und Mann im Submissionsverfahren)

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Carmen Walker Späh, Zürich, haben am 13. Dezember 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gleichbehandlung von Frau und Mann ist ein allgemeiner Grundsatz im Vergaberecht. Die Vergabestelle muss deshalb gemäss § 8 der kantonalen Submissionsverordnung (SubV) von den Anbietenden die vertragliche Sicherstellung verlangen, dass die Gleichbehandlung von Frau und Mann eingehalten wird. Ergänzend hält § 39 der SubV fest:

«Die Vergabestelle kann die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen und der Gleichbehandlung von Frau und Mann kontrollieren lassen, insbesondere durch paritätische Kommissionen und Gleichstellungsbüros. Aufsichtsbehörde über die Vergabestellen ist die jeweils für den Sachbereich zuständige Direktion. Vorbehalten bleibt die Aufsicht des Bezirksamtes über die Gemeinden. Die Oberaufsicht steht dem Regierungsrat zu.»

Unter www.beschaffungswesen.zh.ch wird die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen, welche die Vergabestellen unterstützt, vorgestellt. Die Kommission arbeitet mit vier Ressorts: Kontakte, Praxis, Handbuch, Schulung. Festzustellen ist, dass in dieser Kommission, die aus zwölf Männern und einer Sekretärin besteht, keine Vertretung einer Fachstelle für Gleichstellungsfragen (Stadt oder Kanton Zürich) Einsitz hat.

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung der nachfolgenden Fragen:

1. Hat sich der Regierungsrat in seiner Oberaufsichtsfunktion bereits einmal mit der Frage befasst, ob die Gleichbehandlung von Frau und Mann bei den Vergaben überprüft und durchgesetzt wird?
2. Haben sich eine oder mehrere Direktionen in ihrer Aufsichtsfunktion bereits ein oder mehrere Male mit der Frage der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Rahmen von Submissionsverfahren befasst?
3. Haben Vergabestellen jemals auf Grund von Hinweisen Dritter, wie in der Antwort auf Anfrage KR-Nr. 325/2002 erwähnt wird, vertiefte Abklärungen zur Einhaltung der Grundsätze getroffen?

4. Wurde die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann jemals in die Beurteilung einer Submission oder zur Erstellung von Informations- und Beurteilungsgrundlagen beigezogen?
5. Hat sich die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen mit dem Thema Gleichbehandlung von Frau und Mann beschäftigt? Hat sie Informationsunterlagen zur Frage der Gleichbehandlung von Frau und Mann erstellt, und wird dieses Kriterium in Schulungsveranstaltungen behandelt?
6. Mit welchen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat, das Vergabekriterium «Gleichbehandlung von Frau und Mann» konkret durchzusetzen, wenn er feststellt, dass diesbezüglich ein Manko besteht?
7. Eine Möglichkeit, gelebte Frauenförderung und damit gelebte Gleichstellung im Vergabewesen berücksichtigen zu können, wäre, diese als Zuschlagskriterium zu formulieren. Könnte sich die Regierung vorstellen, eine entsprechende Ergänzung zur Submissionsverordnung in Betracht zu ziehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Carmen Walker Späh, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zur Frage, wie die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Praxis kontrolliert wird, hat der Regierungsrat bereits in seiner Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 325/2002 Stellung genommen. Damals wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass nach der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) bei der Vergabe von Aufträgen der verfassungsmässige Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann zu beachten ist (Art. 11 lit. f IVöB). Schon damals wurde darauf hingewiesen, dass von der Möglichkeit, die Anbietenden dahingehend zu kontrollieren und zu überwachen (vgl. § 39 Abs. 1 der Submissionsverordnung [SVO], LS 720.11), ob sie ihrerseits dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann Rechnung tragen, in der Praxis nur beschränkt aktiv Gebrauch gemacht werden könne. Die Vergabestellen müssten sich aus Aufwandgründen meist damit begnügen, sich von den Anbietenden die Einhaltung der Grundsätze schriftlich garantieren zu lassen oder auf Grund von Hinweisen Dritter (Paritätische Kommissionen, Gleichstellungsbüros usw.) vertiefte Abklärungen zu treffen.

Diese Ausführungen zur Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 325/2002 haben grundsätzlich weiter Gültigkeit und werden deshalb, soweit für die Beantwortung der vorliegenden Anfrage von Bedeutung, ebenfalls herangezogen.

Zu Frage 1:

Mangels entsprechender Anstände hatte sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion gemäss § 39 SVO bisher noch nie direkt mit der Frage zu befassen, ob dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann bei den Vergaben nachgelebt wird.

Zu Frage 2:

Weder die Direktionen noch die Staatskanzlei hatten sich auf Grund ihrer Aufsichtsfunktion nach § 39 SVO bisher direkt mit der Frage der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Zusammenhang mit Submissionsverfahren zu befassen.

Zu Frage 3:

Es ist nicht bekannt, dass auf Grund von Hinweisen Dritter vertiefte Abklärungen zur Einhaltung der Grundsätze erforderlich geworden sind.

Zu Frage 4:

Weder den Direktionen noch der Staatskanzlei ist bekannt, dass die kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann (heutige Bezeichnung: Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen) in die Beurteilung einer Submission oder zur Erstellung von Informations- und Beurteilungsgrundlagen hätte einbezogen werden müssen bzw. beigezogen worden wäre. Dies bestätigte auch die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen.

Zu Frage 5:

Das Thema Gleichbehandlung von Frau und Mann wurde durch die gemäss § 43 SVO vom Regierungsrat gewählte verwaltungsinterne Kommission für öffentliches Beschaffungswesen des Kantons Zürich (KöB) behandelt und bildete insbesondere das Schwerpunktthema der von der KöB herausgegebenen Fachpublikation «KRITERIUM», Ausgabe Nr. 12, vom April 2004. Mit dem Beitrag in dieser Informationsschrift, die sich an kantonale und kommunale Vergabestellen sowie die Anbietenden richtet, konnte die Sensibilisierung in Bezug auf die Thematik der Gleichbehandlung von Frau und Mann verbessert und das entsprechende Wissen vertieft werden.

Eine besondere Behandlung im Rahmen von gesonderten Schulungsveranstaltungen zu dieser Thematik besteht zurzeit nicht. Sowohl eine Fortführung der Behandlung der Thematik im Rahmen des «KRITERIUM» als auch eine vertiefte Behandlung der Gleichberechtigung von

Frau und Mann im Rahmen von Schulungen sind aber als mögliche Massnahmen zur Erhöhung der Sensibilisierung für die Thematik ins Auge zu fassen.

Mit ihrem «Handbuch für Vergabestellen» empfiehlt die KÖB ausserdem den Vergabestellen, mittels Selbstdeklaration der Anbietenden abzuklären, ob der Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau eingehalten wird (Handbuch für Vergabestellen, Ausgabe 2004, K 9.2, Formular V 11). Das entsprechende Musterformular, das im Einvernehmen mit der Wirtschaft erarbeitet wurde, verlangt von den Anbietenden, neben anderen Erklärungen wie etwa über die Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und die Bezahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, auch eine verbindliche Aussage zur Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Mann und Frau. Ferner haben sich die Anbietenden bereit zu erklären, auch beigezogene Subunternehmer zur Einhaltung des Grundsatzes zu verpflichten (§ 8 Abs. 1 SVO).

Das präventiv wirkende Mittel der Selbstdeklaration, das im Kanton von zahlreichen Vergabestellen eingesetzt wird, geht von der grundsätzlichen Vertrauenswürdigkeit der anbietenden Marktteilnehmer aus und wird unter anderem auch vom Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich als wichtige Massnahme gefordert und zur flächendeckenden Anwendung durch die Vergabestellen empfohlen (vgl. oben erwähnte Ausgabe des «KRITERIUM»).

Zu Frage 6:

Die Aufsicht über das Vergabewesen erfolgt gemäss dem Subsidiaritätsprinzip, wie in den anderen Verwaltungsbereichen auch, zunächst präventiv. Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden mittels repressiver Massnahmen erscheint grundsätzlich erst dann angezeigt, wenn die Vergabestellen weder willens noch in der Lage sind, den rechtmässigen Zustand zu gewährleisten.

Mit dem Mittel der Selbstdeklaration, das von der Möglichkeit zur Einforderung entsprechender Nachweise sowie von (stichprobeweisen) Überprüfungen begleitet wird, verfügen die Vergabestellen über das Instrumentarium, um dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann die erforderliche Nachachtung zu verschaffen. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Einhaltung des besonderen Gleichbehandlungsaspekts der Lohngleichheit wurde ausserdem vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag der Beschaffungskommission des Bundes sowie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) ein Instrument entwickelt und getestet, das sowohl den Vergabestellen als auch den anbietenden Unternehmungen im Selbsttest eine Überprüfung erlauben soll,

ob die Lohngleichheit tatsächlich gewährleistet wird. In seinem Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Februar 2006 hält der Bundesrat in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass im Rahmen der geplanten Revision des Beschaffungsrechts (des Bundes) nun auch die Grundlagen für einen effizienten Vollzug des Grundsatzes der Lohngleichheit geschaffen werden sollen.

Die Erfahrungen, die im Zusammenhang mit der künftigen Implementierung des erwähnten Lohnüberprüfungsinstruments auf Bundesebene gemacht werden, sind abzuwarten bzw. werden mitverfolgt. Der Umsetzung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frau und Mann ist allgemein eine grosse Bedeutung zuzumessen. Im Rahmen der Weiterentwicklung bzw. Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens ist deshalb – soweit dies nicht auf interkantonaler Ebene geschieht – die Festlegung von Verfahren zu prüfen, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kontrollieren zu können.

Zu Frage 7:

Nach der geltenden gesetzlichen Konzeption handelt es sich bei der Gleichbehandlung von Frau und Mann um eine zwingende Teilnahmevoraussetzung. Wer das Gleichbehandlungsverbot verletzt, soll vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Eine Aufnahme der Frauenförderung als Zuschlagskriterium im offenen Katalog von § 33 der Submissionsverordnung widerspricht daher der gesetzlichen Konzeption und ist als zusätzliches, «vergabefremdes» und in der Praxis schwierig zu handhabendes Kriterium abzulehnen. Von einer Änderung der bewährten (und in der ganzen Schweiz gängigen) Regelung in der Submissionsverordnung ist deshalb abzusehen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi