

Interpellation Huber-Rorschach/Hartmann-Flawil/Storchenegger-Jonschwil  
(1 Mitunterzeichnender) vom 24. April 2012

## **Lohngleichheit im Dialog – bisher ohne sichtbare Wirkung**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. August 2012

Maria Huber-Rorschach und Martha Storchenegger-Jonschwil sowie Peter Hartmann-Flawil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 24. April 2012 nach der Wirksamkeit der Eignungsprüfung im Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens mit Blick auf die Erreichung der Lohngleichheit von Mann und Frau.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Trotz verfassungsrechtlich gebotener Lohngleichstellung von Mann und Frau bestehen schweizweit Lohndifferenzen zuungunsten der Frauen, insbesondere auch solche, die nicht erklärbar sind. Die Regierung ist bereit, zur Lösung dieses gesamtgesellschaftlichen Problems im Rahmen ihrer Möglichkeit wirksame Beiträge zu leisten.

Der Kanton hat auf die Ausgestaltung der Löhne in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber direkten Einfluss. In seiner Eigenschaft als Nachfrager von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen – die in den vom öffentlichen Beschaffungsrecht vorgesehenen Verfahren zu vergeben sind – sind ihm dagegen die Hände durch das übergeordnete Bundesrecht weitgehend gebunden. Dem Zweck des Beschaffungsrechts entsprechend – Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbietern, Gewährleistung eines transparenten Vergabeverfahrens sowie wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel – kennt dieses keine Möglichkeiten, um präventiv und regulierend in das privatwirtschaftliche Handeln der sich um Aufträge bewerbenden Unternehmen einzugreifen. In diesem rechtlichen Rahmen und der darin festgelegten Zweckrichtung können sozialpolitische Anliegen wie die Gleichbehandlung von Mann und Frau regelmässig nur sehr eingeschränkt verfolgt werden. Einzige – allerdings bloss repressive – Reaktionsmöglichkeit auf festgestellte Verletzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Mann und Frau wäre ein Ausschluss eines Anbieters aus dem Vergabeverfahren oder der Widerruf eines bereits erteilten Zuschlags. Abgesehen von daraus möglicherweise resultierenden Zielkonflikten mit dem durch das Vergabeverfahren zu deckenden Beschaffungsbedarf ist diese vergaberechtliche Konsequenz nur zulässig, wenn die Verletzung zweifelsfrei feststeht und insbesondere ein Ausschluss bzw. Widerruf des Zuschlags vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter auch standhält.

Vor dem skizzierten Hintergrund beantwortet die Regierung die gestellten Fragen wie folgt:

1.-3. Das Baudepartement hat im Jahr 2011 rund 2100 Vergabeverfahren durchgeführt. Die Zahl der dabei bearbeiteten Offerten wird nicht statistisch erfasst und kann daher nur geschätzt werden. Ausgehend von der Annahme, dass pro Vergabeverfahren zwischen drei und fünf Offerten eingereicht werden, bearbeitete allein das Baudepartement im Jahr 2011 zwischen 6300 und 11'000 Offerten. Die genannten Zahlen stellen jedoch lediglich einen Teilbereich der Vergabeverfahren dar, denn die Anzahl der von den anderen Departementen sowie der weiteren dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstehenden Organisationen durchgeführten Vergabeverfahren ist statistisch nicht erfasst und daher nicht bekannt.

In den vom Baudepartement bearbeiteten Vergabeverfahren wurde die im Formular Eignungsprüfung gestellte Frage nach der Gewährleistung der Gleichstellung von Frau und Mann bis anhin noch nie mit «Nein» beantwortet.

Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen sieht einen Ausschlussgrund vor für den Fall, dass ein Anbieter dem Auftraggeber gegenüber falsche Angaben macht. Der Kanton geht davon aus, dass die von einem Anbieter in der Selbstdeklaration gemachten und unterschriftlich bestätigten Angaben richtig sind und überprüft diese nur, wenn dafür begründeter Anlass besteht. Dies war bezüglich der Gleichstellung von Mann und Frau bis anhin nicht der Fall.

4. Die Regierung unterstützt das Ziel, die nicht erklärbaren Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern zu reduzieren und zu eliminieren. Den Nutzen der Selbstdeklaration sieht sie darin, dass die im Vergabeverfahren sich bewerbenden Unternehmen mit ihrem grundsätzlichen Bekenntnis zur Lohngleichheit von Mann und Frau zumindest schriftlich bestätigen, sich bewusster Ungleichbehandlungen zwischen Mann und Frau im Lohnbereich zu enthalten.

Da die nicht erklärbaren Lohndifferenzen auf unbewusste und daher auf meist ungewollte Gründe zurückgehen, werden diese von der vergaberechtlichen Selbstdeklaration auch nicht erfasst. Die Verfahren des öffentlichen Beschaffungsrechts erachtet die Regierung aufgrund seiner Zweckausrichtung sowie der nur sehr beschränkten verfahrensrechtlichen Handhabe als kein taugliches Instrument, um nicht erklärbare Lohndifferenzen zu beseitigen. Dafür wären tatsächliche Lohnkontrollen erforderlich. Allerdings existiert bis anhin kein auf alle Unternehmen gleichermaßen anwendbares Instrument, mit dem die Frage der Einhaltung der Lohngleichheit zuverlässig und mit vertretbarem Aufwand überprüft werden könnte.

5. Die Regierung kennt das Instrument Logib. Es handelt sich dabei um eine Software, mit der Unternehmen ihre Lohnpolitik selbst überprüfen können. Aufgrund ökonomisch-statistischer Analyse-Methoden ermittelt diese, welcher Teil der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern durch persönliche Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Berufserfahrung, sogenannte «Humankapitalfaktoren») oder durch Unterschiede in arbeitsplatzbezogenen Faktoren (Berufliche Stellung und Anforderungsniveau) erklärt werden kann und welcher Anteil nicht erklärbar und damit vermutungsweise auf das Geschlecht zurückzuführen ist. Geeignet ist diese Software allerdings lediglich für Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden. Damit ist die Software für einen erheblichen Teil der Unternehmungen, die an öffentlichen Vergabeverfahren teilnehmen, nicht anwendbar. Da in der standardisierten Analyse relativ grobe Grössen zur Erklärung der Lohnunterschiede herangezogen werden, erfassen diese möglicherweise nicht alle für die Lohnunterschiede verantwortlichen Faktoren, was unter Umständen weitere vertiefende Analysen erfordert.

Logib wurde verwaltungsintern bis anhin einmal angewandt zur Überprüfung der Löhne des Departementes des Innern. In den vom Kanton durchgeführten Vergabeverfahren wird Logib hingegen nicht angewandt.

- 6./7. Die Vergabeverfahren sind ohnehin schon administrativ aufwendig, sowohl für die Anbieter wie auch für die Vergabestellen. Weiteren administrativen Aufwand, der nicht dem Direktziel des Vergabeverfahrens – Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots – dient, erachtet die Regierung als nicht gerechtfertigt. Da mit Logib grundsätzlich nur Unternehmen ab 50 Mitarbeiter überprüft werden können, liesse sich dessen beschränkter Einsatz, allenfalls sogar verbunden mit einem Ausschluss aus dem Vergabeverfahren bzw. einem Widerruf des Zuschlags, mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter nicht vereinbaren.

Wenn aus Gründen der Gleichbehandlung von Mann und Frau zudem keine vergaberechtlichen Konsequenzen gezogen werden, erscheint auch die Durchführung von Stichproben von vorne herein als eine wenig wirksame Neuerung.