
Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 12. Juni 2019

14. Juni 2019: Frauenstreik, Gleichberechtigung: Kriterium der Gleichbehandlung bei der öffentlichen Vergabe – wird der Spielraum genutzt?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. Oktober 2019

Die SP-GRÜ-Fraktion nimmt in ihrer Interpellation vom 12. Juni 2019 Bezug auf die Antwort der Regierung vom 28. Mai 2019 auf die Interpellation 51.19.46 «Vergabe-Kriterien: Wie wird die Nachhaltigkeit berücksichtigt?». Darin werde überzeugend dargelegt, inwiefern der Kanton St.Gallen die Nachhaltigkeit bei der öffentlichen Vergabe berücksichtige. Insbesondere im Bereich der Informatik müsse von den Anbietern deklariert werden, dass sie für gleiche Arbeit gleiche Löhne an Frau und Mann bezahlten. Anlässlich des Frauenstreiktags vom 14. Juni 2019 wünscht die Interpellantin nun ergänzende Informationen zum Kriterium der Gleichbehandlung von Mann und Frau im öffentlichen Beschaffungswesen. Neben der Lohnungleichheit interessiert dabei namentlich, ob bei der öffentlichen Vergabe das Kriterium der Vereinbarkeit von Beruf und Familie berücksichtigt werden könne und wenn ja, ob dies im Kanton St.Gallen auch der Fall sei. Um die Gleichberechtigung von Frau und Mann in der Arbeitswelt zu erreichen, sei die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit verbunden eine Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit von entscheidender Bedeutung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Grundlage der öffentlichen Vergaben des Kantons St.Gallen und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten sind im Wesentlichen das WTO-Übereinkommen (SR 0.632.231.422), die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; abgekürzt IVöB) sowie die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB). Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt die Gleichbehandlung von Frau und Mann nur im Grundsatz (Art. 11 IVöB) und im Sinn einer Minimalanforderung, die im Rahmen der Eignungsprüfung von der Beschaffungsstelle überprüft bzw. abgefragt wird. Den Zuschlag erhält das wirtschaftlich günstigste Angebot. Dabei können unter anderem auch Kriterien wie Qualität, Lehrlingsausbildung und Umweltverträglichkeit berücksichtigt werden (Art. 34 VöB). Der Anwendung sozialpolitischer Vergabekriterien im Rahmen der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots sind durch die rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch enge Grenzen gesetzt.

Im revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (revBöB; Referendumsvorlage: BBI 2019, 4505), das Grundlage für die bevorstehende Revision der IVöB bildet, ist als Zweck der wirtschaftliche und volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Einsatz der öffentlichen Mittel verankert (Art. 2 Bst. a revBöB). Gemäss Botschaft (BBI 2017, 1851 ff.) ist die Nachhaltigkeit weit zu verstehen und umfasst Bauwerke und Produkte, die wirtschaftlich, umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die sozial verantwortungsvoll produziert werden. Auch einer positiven Auswirkung auf den Werk- und Ausbildungsplatz Schweiz kann in geeigneter Weise Rechnung getragen werden. Unter sozialer Nachhaltigkeit wird insbesondere verstanden, dass Bestimmungen über Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohnungleichheit eingehalten werden. Bei nicht-ökonomischen Beschaffungszielen muss jedoch die Gefahr verdeckter protektionistischer Praktiken berücksichtigt werden. Bei den Zuschlagskriterien ist neu die Nachhaltigkeit – bestehend aus einer

wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Dimension – erwähnt und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs wird das Kriterium der Lehrlingsausbildung um Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende und die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser ergänzt (Art. 29 revBöB). Ob diese Bestimmungen unverändert auf kantonaler Ebene übernommen werden, ist noch nicht entschieden, kann bezüglich dieser Punkte allerdings angenommen werden. Ob und wie sich das noch nicht in Kraft getretene Recht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Vergaberecht auswirkt, bleibt abzuwarten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Gleichbehandlung von Frau und Mann ist gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. f IVöB ein zentraler Grundsatz des öffentlichen Beschaffungsrechts. Gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. e VöB kann ein Anbieter vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn die Gleichbehandlung von Frau und Mann nicht gewährleistet oder verletzt wird.

Die Lohngleichheit als Teilgehalt der in der Bundesverfassung verankerten Gleichbehandlung von Frau und Mann wird bei Vergaben im Kanton St.Gallen als Eignungskriterium mittels Selbstdeklaration standardmässig abgefragt. Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch explizit eine Aussage zum Kriterium der Lohngleichheit von Frau und Mann verlangt (z.B. in den Vorlagen des Hochbauamtes sowie des Dienstes für Informatikplanung im Finanzdepartement). Dabei genügt jeweils die schriftliche Bestätigung des Anbieters, dass im Betrieb die Lohngleichheit bzw. die Bestimmungen zur Gleichbehandlung von Frau und Mann eingehalten seien.

2. Im Rahmen der Eignungsprüfung wird kontrolliert, ob die entsprechende Stelle des Deklarationsblatts vom Anbieter ausgefüllt wurde. Eine konkrete Überprüfung im Einzelfall (z.B. mittels Lohnkontrollen im Betrieb) durch die Vergabestelle erfolgt mangels geeigneter und mit verhältnismässigem Aufwand durchführbarer Kontrollmöglichkeiten nicht. Die Durchführung von Lohnkontrollen oder Ähnlichem würde zudem ergänzende gesetzliche Grundlagen bedingen.

Diesbezüglich ist allerdings auf die Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz [SR 151.1; abgekürzt GIG]) vom 14. Dezember 2018 hinzuweisen (Referendumsvorlage: BBI 2018, 7875). Diese Änderungen bezwecken die bessere Durchsetzung der Lohngleichheit und treten nach dem Beschluss des Bundesrates vom 21. August 2019 auf den 1. Juli 2020 in Kraft. Demnach müssen Unternehmen mit hundert oder mehr Angestellten bis spätestens Ende Juni 2021 die erste betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchführen. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob und in welcher Form die Ergebnisse derartiger Lohngleichheitsanalysen bei der öffentlichen Vergabe miteinbezogen werden könnten.

3. In der nicht abschliessenden Liste der Zuschlagskriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht aufgeführt. Die Berücksichtigung vergabe- oder auftragsfremder Zuschlagskriterien setzt jedoch eine rechtliche Grundlage voraus. Einzig das ebenfalls sozialpolitische Anliegen der Lehrlingsausbildung wird explizit erwähnt (Art. 34 Abs. 2 Bst. I VöB). Da es sich dabei um ein vergabefremdes Kriterium handelt, ist ein solches – trotz der rechtlichen Grundlage – nur ausserhalb des Staatsvertragsbereichs und nur mit einer geringen Gewichtung möglich. Da für das Kriterium der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine rechtliche Grundlage fehlt, kann es nicht in die Bewertung der Qualität eines Angebots einfließen. Ein solches Kriterium liesse sich wohl auch nicht WTO-konform umsetzen. Inwiefern die bevorstehende Revision der beschaffungsrechtlichen Grundlagen zu einer verstärkten Berücksichtigung von Nachhaltigkeits- bzw. sozialpolitischen Anliegen führen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls begrüsst die Regierung die mit der Revision geplante stärkere Gewichtung der Nachhaltigkeit sowie die stärkere Betonung des Qualitätswettbewerbs.