GRÜNE Kanton Bern, Postfach, 3000 Bern 23
Tel. 031 311 87 01
Fax 031 311 87 04
sekretariat@gruenebern.ch
www.gruenebern.ch
www.twitter.com/gruenebern

Finanzdirektion
Amt für Informatik und Organisation (KAIO)
Wildhainweg 9
Postfach
3001 Bern

Per E-Mail: thomas.fischer@be.ch

Bern, 31. März 2021

Vernehmlassung zur Einführungsverordnung zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EV IVöB)

Sehr geehrter Frau Finanzdirektorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Einführungsverordnung zum Einführungsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen Stellung zu nehmen. Dies im Wissen, dass das Einführungsgesetz gleichzeitig im Grossen Rat beraten wird.[1] **In der Märzsession 2021 wurde ja sowohl das Thema Lohngleichheitskontrollen als auch die Umsetzung der Nachhaltigkeit zur weiteren Beratung zurückgewiesen. Die GRÜNEN sind dezidiert der Meinung, dass die beiden Themen verbessert werden müssen, um die Vorlage mehrheitsfähig zu machen.**

Grundsätzliches

Wie bereits in der Vernehmlassung zum Einführungsgesetz 2020 bekräftigt[2], unterstützen die GRÜNEN Kanton Bern das neue Beschaffungsrecht, wonach die ökologischen und sozial nachhaltigen Ziele verstärkt und konkretisiert werden. Dies entspricht einer Forderung der Motion «Kantonales Beschaffungsrecht nachhaltiger ausgestalten! (Motion 124-2016)» der GRÜNEN aus dem Jahr 2016, die am 21.11.2016 in allen Punkten als Postulat überwiesen wurde.

Die GRÜNEN Kanton Bern begrüssten ausdrücklich, dass die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechtes konkreter formuliert sind und Vorgaben explizit auch für Subunternehmen gelten. Ausdrücklich hatten die GRÜNEN die Verankerung von Lohngleichheitskontrollen gefordert und sind daher sehr enttäuscht, dass der Regierungsrat diese im Gesetz und auch in der vorliegenden Verordnung nicht verankert hat.

[1] https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-6967c1bd97f64efd89010e41547d6767.html
[2] https://gruenebern.ch/blog/allgemein/vernehmlassung-konkordat-beschaffungswesen-mit-lohngleichheit

Die Beschaffungen auf allen Staatsebenen generieren jährlich Aufträge im Umfang von 41 Milliarden Franken, 80% davon in den Kantonen. **Der Umfang der öffentlichen Beschaffung im Kanton Bern beträgt im Jahr rund 3 Milliarden Franken. Daher ist der Einfluss im Rahmen der öffentlichen Beschaffung gerade auch auf die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung beim Lohn zwischen Mann und Frau massgeblich und muss zwingend genutzt werden.**

Umsetzung der Nachhaltigkeit

Im Vortrag ist folgende Zielsetzung verankert: «Beschaffungen der Kantonsverwaltung müssen zudem neu die Nachhaltigkeit der beschafften Leistungen berücksichtigen.» Die Formulierung in der Verordnung lautet dazu: «Die Beschaffungsstellen achten auf die Nachhaltigkeit der beschafften Leistungen.»

Da der Zweck der neuen IVöB unter anderem gerade der stärkere Einbezug von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung ist, erachten wir die Formulierung «Achten» als zu schwach und quasi fakultativ. Die Beschaffungsstellen hätten sonst keine wirkliche Verpflichtung, die nachhaltigen und gerade auch ökologischen Aspekte in der Ausschreibung zu berücksichtigen. Auf Bundesebene ist das anders (vgl. Art. 29 BöB https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/126/de), hier muss die Nachhaltigkeit berücksichtigt werden.

Gemäss vorgeschlagener Änderung der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens vom 05.11.2014 (OÖBV):

Art. 6a (neu) *Nachhaltigkeit*
1 Die Beschaffungsstellen achten auf die Nachhaltigkeit der beschafften Leistungen.

Antrag GRÜNE:
«Die Beschaffungsstellen **berücksichtigen** die Nachhaltigkeit der beschafften Leistungen.»

Lohngleichheitskontrollen

Stossend sind die fehlenden Kontrollen der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen. Der Auftrag zur Umsetzung der Lohngleichheit ergibt sich unserer Meinung nach zwingend sowohl aus der Bundesverfassung, wie aber auch aus der Kantonsverfassung und ist auch im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) verankert. Die Verankerung von Lohngleichheitskontrollen wäre unserer Meinung nach gestützt auf Art. 11 IVöB (allgemeine Grundsätze des Beschaffungsverfahrens, u.a. Gleichbehandlung von Frau und Mann) und Art. 19 der IVöB (Kontrollen und Sanktionen) auf Verordnungsstufe grundsätzlich auch ohne explizite Verankerung im Gesetz möglich.

Dennoch erscheint uns eine Verankerung im Gesetz auch aus Transparenzgründen sinnvoll und wird von den GRÜNEN Kanton Bern nachdrücklich einfordert. So fordern die GRÜNEN die Verankerung im Gesetz:

Antrag GRÜNE zum EG IVöB Artikel 4 (neuer Absatz) *Er* (=der Regierungsrat) *erlässt Bestimmungen zur Durchführung von Lohngleichheitskontrollen.*

Zur Erinnerung: In der Privatwirtschaft verdienen Frauen nach wie vor 19.6% weniger als Männer, was eine Differenz von 1'532 Fr. pro Monat ist. Davon ist die Hälfte nicht mit Unterschieden in der Ausbildung oder beruflichen Stellung etc. erklärbar. [3]

Im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Bern wurden bereits Lohngleichheitskontrollen für die Durchsetzung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann durchgeführt.
Der Kanton Bern hatte hier eine Vorreiterrolle. Die damalige Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) hat in einem Pilotprojekt, das von Anfang an auf drei Jahre beschränkt war und von 2010 bis 2013 getestet wurde, evaluiert wie sich das Tool Logib für den Einsatz in Beschaffungsverfahren eignet, und zu diesem Zweck bei allen Beschaffungen von allen Anbieterinnen und Anbietern eine Logib-Auswertung verlangt.
Seither gibt es auf Kantonsebene gar keine Stichprobenkontrollen mehr. Hingegen gibt es auf Gemeindeebene interessante Beispiele.[4] Inzwischen hat aber 2016 der Regierungsrat erfreulicherweise die **„Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor“** unterzeichnet. Seit dem 1.1.2017 verlangt der Kanton Bern auch im Staatsbeitragswesen eine Selbstdeklaration der Lohngleichheit und es erfolgen im Kanton heute Stichproben im Rahmen des Staatsbeitragsgesetzes. Dieses Verfahren hat sich bisher bewährt. Zudem schrieb die Regierung in ihrer Antwort auf die Interpellation «Wie wird die Einhaltung der Lohngleichheit von Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen kontrolliert?» (097-2016[5]), dass der Regierungsrat «grundsätzlich die Einführung eines entsprechenden Kontrollmechanismus» begrüssst. **Daher ist es an der Zeit die aktuelle neue Gesetzgebung und konkret die Verordnung für die Verankerung von Lohngleichheitskontrollen zu nutzen.**

Hintergrund des neuen Beschaffungsrechts ist es ja, im Beschaffungswesen eine Harmonisierung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden herbeizuführen. Entsprechend basiert die EV IVöB auf der Verordnung des Bundesrates vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB 2020). Sie enthält weitgehend gleichlautende ergänzende

[3] https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/grundlagen/zahlen-und-fakten.html
[4] So hat beispielsweise die Stadt im Rahmen des Projekts «Lohngleichheit bei der Auftragsvergabe der Stadt Bern» Kontrollen durchgeführt im Bereich der Leistungsverträge und des Beschaffungswesens (vgl. www.bern.ch/lohngleichheit).
[5] https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acg/811fb0cb84de4d61b344c57c5f2f8c33-332/8/PDF/2016.RRGR.550-Vorstossantwort-D-140288.pdf

Bestimmungen zum Beschaffungsverfahren (siehe Ausführungen auf S. 2 des Vortrags zur EV IVöB).

In Bezug auf die Lohngleichheitsthematik weicht die EV IVöB des Kantons sowohl hinsichtlich der Lohngleichheitskontrollen (Art. 4 Abs. 1 VöB) als auch der Nachweise (Anhang 3 VöB) von der VöB des Bundes ab. Lohngleichheit ist nicht Gegenstand der kantonalen EV IVöB. Dies ist umso stossender, als Firmen gerade im Kanton Bern sowohl für den Bund als auch für den Kanton Beschaffungsaufträge übernehmen, die bei der Lohngleichheit unterschiedlich behandelt würden. Dies ist aus der Sicht einer Vereinheitlichung nicht sinnvoll, daher sollen auf beiden Staatsebenen ähnliche Spielregeln gelten.

Zusammenspiel zwischen Bund, Kanton und Gemeinden
In der Verordnung des Bundes ist folgendes geregelt. Art. 4 Abs. 1 der VöB lautet:
1 Die Auftraggeberin kann die Durchführung der Kontrollen in Bezug auf die Lohngleichheit insbesondere dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) übertragen. Das EBG bestimmt die Einzelheiten seiner Kontrollen in einer Richtlinie. Die Auftraggeberin kann die Selbstdeklarationen der Anbieterinnen über die Einhaltung der Lohngleichheit dem EBG weiterleiten.

Dieser Artikel wurde nicht in die kantonalbernische Verordnung EV IVöB übertragen. Begründet wird die Abweichung damit, dass dem kantonalen Beschaffungsrecht viele verschiedene Auftraggeber unterstünden, die darin frei sind, ob und wem sie solche Kontrollen übertragen.

Es ist richtig, dass der Geltungsbereich der EV IVöB auch die Gemeinden umfasst und die Umsetzung auch für Gemeinden praxistauglich sein muss. Wir können nachvollziehen, dass die Gemeinden selbst über die Kontrollmechanismen zur Lohngleichheit entscheiden wollen. Das ist aber kein Grund, das Thema Lohngleichheit gänzlich aus der EV IVöB auszuschliessen. Es ist durchaus möglich, dass sich der Kanton in der EV IVöB auf die Lohngleichheitskontrollen festlegt und er zugleich den Gemeinden die Definition ihrer Kontrollmechanismen selbst überlässt.

So schlagen wir eine Formulierung in der EV IVöB vor, welche sich an Art. 4 Abs. 1 IVöB anlehnt.

Antrag GRÜNE:
Art. NEU, Kontrollen der Lohngleichheit
1 Kantonale Auftraggeberinnen und Auftraggeber können die Durchführung der Kontrollen in Bezug auf die Lohngleichheit insbesondere der kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann (FGS) übertragen. Die FGS bestimmt die Einzelheiten ihrer

Kontrolle in einer Richtlinie. Auftraggebende können die Selbstdeklarationen der Anbieterinnen und Anbieter über die Einhaltung der Lohngleichheit der FGS weiterleiten.
2 Weitere Auftraggeberinnen und Auftraggeber bestimmen selbst über Festlegung und Zuständigkeit von Kontrollmechanismen der Lohngleichheit.

Aufgrund der Harmonisierung des Beschaffungswesens begrüssen wir eine Regelung, die sich an der VöB anlehnt und auch die Gemeindeperspektive miteinbezieht. Im nachfolgenden Vorschlag ist nur der Kanton angesprochen. **Gemeinden sollen den nötigen rechtlichen Spielraum haben über das kantonale Minimum hinaus Regelungen zu treffen.**

Antrag GRÜNE:
Art. NEU Gewährleistung der Lohngleichheit
1 Teilnehmende am Submissionsverfahren haben die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann zu gewährleisten.
2 Sie reichen ein Selbstdeklarationsblatt ein.
3 Die zuständige Stelle des Kantons prüft die Angaben. Sie kann den Betrieb dazu verpflichten, einen Nachweis für die Gewährleistung der Lohngleichheit zu erbringen. Stellt sie fest, dass die Lohngleichheit nicht eingehalten ist, beantragt sie der zuständigen Behörde die notwendigen Massnahmen.

Art. 7 *Erforderliche Nachweise*: Verbindliche Nachweise zur Lohngleichheit
Eine weitere Abweichung der EV IVöB zur VöB zeigt sich bei den Nachweisen. Wie im Vortrag ausgeführt wird, sind die Nachweise in der EV IVöB verbindlich geregelt, während sie im VöB nur «indikativ» aufgeführt sind. Das EV IVöB sieht jedoch keine Nachweise zur Lohngleichheit vor. Die VöB führt hingegen im Anhang 3 bei der indikativen Liste der Nachweise auch die Lohngleichheit auf:

«(…) Die Auftraggeberin kann zum Nachweis der Erfüllung der Teilnahmebedingungen und der Eignungskriterien insbesondere Dokumente gemäss der folgenden Liste verlangen: 1. Erklärung bzw. Nachweis betreffend die Einhaltung: a. der Bestimmungen über den Arbeitsschutz und der Arbeitsbedingungen, b. der Lohngleichheit von Frau und Mann, c. des Umweltrechts, d. der Verhaltensregeln zur Vermeidung von Korruption;(…)

Es wäre wichtig, dass die EV IVöB in Art. 7 *Erforderliche Nachweise* auch einen minimalen Nachweis zur Lohngleichheit definiert, der über eine blosse Selbstdeklaration (Lohngleichheit eingehalten: ja/nein?) ausgeht. Die Formulierung sollte zudem sicherstellen, dass kantonale und kommunale Auftraggebende frei sind, mehr als den minimalen Nachweis zu verlangen, wenn sie dies als sinnvoll erachten. Gegebenenfalls bitten wir um eine entsprechend optimierte Formulierung unseres nachstehenden Vorschlages.

Antrag GRÜNE:
Art. 7 ***Erforderliche Nachweise***
Neu Abs. 5 *Die Auftraggeberin fordert zum Nachweis der Erfüllung der Teilnahmebedingungen und der Eignungskriterien insbesondere Dokumente zum Nachweis betreffend die Einhaltung der Lohngleichheit von Frau und Mann ein. Weitergehende Bestimmungen zum Nachweis sind möglich.*

Art. 11 Subunternehmerketten

Die GRÜNEN Kanton Bern begrüssen explizit die im Gesetz und in der Verordnung verstärkte Berücksichtigung der Problematik der Subunternehmerketten. Damit aber die Bezeichnung der Subunternehmerinnen und Subunternehmer auch tatsächlich erfolgt und nicht auf später verschoben wird, ist die Ausnahme «später bezeichnen» nur auf begründete Fälle zu beschränken. Demnach ist in Art. 11 Abs. 2. Lit. a die Ausnahme entsprechend einzuschränken.

Antrag GRÜNE:
Art. 11 *Subunternehmer (Art. 26, 31 IVöB)*
1 Der Anbieter muss allfällige Subunternehmer im Angebot bezeichnen.
2 Der Auftraggeber kann in der Ausschreibung oder in der Einladung vorsehen, dass
a. der Anbieter (neu:) **in begründeten Fällen** die Subunternehmer später bezeichnen kann oder
b. die Nachweise gemäss Artikel 7 für die Subunternehmer in der Form des Zertifikats gemäss Artikel 7 Absatz 4 zu erbringen sind.
3 Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Subunternehmer von Subunternehmern, deren Subunternehmer, und für alle weiteren Subunternehmer.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und der entsprechenden Anträge im Rahmen der weiteren politischen Diskussion und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Natalie Imboden
Präsidentin GRÜNE Kanton Bern,
Grossrätin

Esther Meier
Geschäftsführerin GRÜNE Kanton Bern

Anhang: Regulativ auf Bundesebene:

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)

Relevante Artikel zur Lohngleichheit / Kontrolle: Art. 12 / 44 / 45
https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2020/126/de

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)

https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/127/20210101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-127-20210101-de-pdf-a.pdf

Art. 4 Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien (Art. 12, 26 und 27 BöB)

1 Die Auftraggeberin kann die Durchführung der Kontrollen in Bezug auf die Lohngleichheit insbesondere dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) übertragen. Das EBG bestimmt die Einzelheiten seiner Kontrollen in einer Richtlinie. Die Auftraggeberin kann die Selbstdeklarationen der Anbieterin- nen über die Einhaltung der Lohngleichheit dem EBG weiterleiten.
2 Als wesentliche internationale Arbeitsstandards kann die Auftraggeberin neben den Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gemäss Anhang 6 BöB die Einhaltung von Prinzipien aus weiteren Übereinkommen der ILO verlangen, soweit die Schweiz sie ratifiziert hat.
3 Bei Leistungen, die im Ausland erbracht werden, sind neben dem am Ort der Leistung geltenden Umweltrecht die Übereinkommen gemäss Anhang 2 massgeblich.
4 Um zu prüfen, ob die Anbieterinnen die Teilnahmebedingungen und die Eignungskriterien erfüllen, kann die Auftraggeberin unter Berücksichtigung des konkreten Auftrags ausgewählte, in Anhang 3 beispielhaft genannte Unterlagen oder Nachweise anfordern.

Anhang 3 (Auszug)

Nachweis der Erfüllung der Teilnahmebedingungen und der Eignungskriterien
Die Auftraggeberin kann zum Nachweis der Erfüllung der Teilnahmebedingungen und der Eignungskriterien insbesondere Dokumente gemäss der folgenden Liste verlangen:
1. Erklärung bzw. Nachweis betreffend die Einhaltung:
a. der Bestimmungen über den Arbeitsschutz und der Arbeitsbedingungen,
b. der Lohngleichheit von Frau und Mann,
c. des Umweltrechts,
d. der Verhaltensregeln zur Vermeidung von Korruption;

Richtlinie Kontrollen der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes