

Ihre Gesprächspartner/-in:

Dr. Johann Kalliauer	Präsident der Arbeiterkammer Oberösterreich
Mag. ^a Judith Vorbach	AK-Wirtschaftspolitik
Dr. ⁱⁿ Ulrike Papouschek	Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (forba)

**Koppelung von Wirtschaftsförderung und
öffentlicher Auftragsvergabe an
betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen**

Pressegespräch,
Donnerstag, 29. Oktober 2009, 11 Uhr
Café Schottenring, 1010 Wien

Gleichbehandlung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt

Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt darf es nicht geben. Über diese Feststellung herrscht grundsätzlich breiter gesellschaftlicher Konsens. Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist auch in einer Reihe von Rechtsnormen festgeschrieben. So hat Österreich die Konvention für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen ratifiziert, und auch aus dem EU-Recht ergibt sich ein Gleichstellungsauftrag. Die Verpflichtung zur Gleichstellung und das Diskriminierungsverbot sind in den österreichischen Verfassungsgesetzen festgehalten. In der Arbeitswelt bildet das Gleichbehandlungsgesetz für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst einen rechtlichen Rahmen.

Die Arbeiterkammer Oberösterreich begrüßt den breiten Konsens und die gesetzlichen Bestimmungen zur Gleichbehandlung. Diese stehen jedoch im krassen Widerspruch zur Realität. Die AK hat deshalb mehrere Studien initiiert, etwa zum Thema Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit (WIFO, 2006) und zur Einkommensentwicklung (WIFO, 2008), um die tatsächliche Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu erfassen. Regelmäßig wird ein Frauenmonitor publiziert, der sich mit der Situation der Frauen in Oberösterreich auseinandersetzt.

Zuletzt hat die AK bei der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (forba) eine Studie zum Thema „Koppelung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen“ in Auftrag gegeben. Die Gestaltungsempfehlungen von forba für ein solches Modell finden sie im zweiten Teil dieser Unterlage.

Frauen in der Arbeitswelt nach wie vor benachteiligt

Die Ergebnisse der Studien, aber auch die Erfahrungen im Rahmen der direkten Beratung von Frauen zeigen, dass die Benachteiligung der Frauen in der Arbeitswelt nach wie vor groß ist. Die Formen der Diskriminierung sind vielfältig. Sie reichen von Einkommensungleichheit über benachteiligende Arbeitsbedingungen und geringere Aufstiegschancen bis zu Benachteiligungen bei Weiterbildungsmöglichkeiten und Arbeitsplatzsicherheit.

Hinsichtlich Einkommensungleichheit ist die Lage in Oberösterreich besonders alarmierend: So beträgt das Medianeinkommen (= die Hälfte verdient mehr, die Hälfte verdient weniger) der Frauen mit 1.350 Euro brutto im Monat um etwa 40 Prozent weniger als jenes der Männer. Vollzeitarbeitsplätze sind nach wie vor Mangelware, wobei aber auch bei ganzjährig vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen der Einkommensnachteil noch mehr als 30 Prozent beträgt. Die AK unterstützt daher alle Bestrebungen in Richtung Einkommensgerechtigkeit und Einkommenstransparenz.

Durch die Wirtschaftskrise kann sich die Lage der Frauen nämlich noch weiter verschärfen: In einer länger dauernden Krisenphase drohen neben der Industrie auch typische Frauenbeschäftigungsbereiche, wie Dienstleistungen und Tourismus, in Mitleidenschaft gezogen zu werden.

Plädoyer für die Knüpfung öffentlicher Mittelaufwendungen an Gleichstellungsmaßnahmen

Für die Arbeiterkammer Oberösterreich kristallisiert sich beim Thema Gleichbehandlung immer mehr heraus, dass ohne entsprechende Druckmittel Gleichstellungsmaßnahmen nur Lippenbekenntnisse bleiben. Die AKOÖ plädiert daher dafür, öffentliche Auftragsvergabe und Wirtschaftsförderung mit Gleichstellungsmaßnahmen zu verknüpfen, auch wenn dafür teilweise noch tatsächliche oder vermeintliche Hindernisse aus dem Weg geräumt werden müssen.

Die öffentliche Auftragsvergabe wird mittels EU-weitem Wettbewerb abgewickelt: Sie muss grundsätzlich so gestaltet werden, dass Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten in der Lage sind, sich zu bewerben. Die eingehenden Angebote müssen in einem objektiven und transparenten Verfahren ausgewertet werden. Dabei dürfen grundsätzlich nur Kriterien eine Rolle spielen, die in direktem Zusammenhang mit dem Auftrag stehen und die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ermöglichen. Das Vergabeverfahren gliedert sich dabei in Leistungsbeschreibung, Eignungskriterien der Bieter/-innen, Zu-

schlagskriterien und **Ausführungsbedingungen**. An letztere wird besonders anzuknüpfen sein.

Das Regelwerk der öffentlichen Auftragsvergabe bietet aber trotz Betonung wirtschaftlicher Kriterien sehr wohl auch Ansatzpunkte, **soziale und ökologische Aspekte** (sogenannte „beschaffungsfremde Kriterien“) mit der Vergabe zu verknüpfen. Im § 19 Abs 6 des Bundesvergabegesetze 2006 (BVergG) heißt es zum Beispiel: *„Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bezug genommen werden.“*

Die Wirtschaft im Sinn einer gerechteren Gesellschaft gestalten

Die Arbeiterkammer OÖ spricht sich grundsätzlich gegen die absolute Priorität einer Marktlogik aus, nach welcher sämtliche essentiellen politischen Anliegen dem Wirtschaftlichkeitsaspekt untergeordnet werden. Dabei geht es um die Frage: Soll alles dem Markt und dem Wettbewerb überlassen werden, oder müssen auch Maßnahmen ergriffen werden, um die Wirtschaft im Sinn einer gerechteren Gesellschaft zu gestalten?

Immerhin wenden der Staat und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen (Sozialversicherungsträger, Universitäten, etc.) im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe erhebliche (Steuer-)Mittel auf, nämlich geschätzte 38 Milliarden Euro (16 Prozent des BIP) im Jahr 2007.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung handelt es sich zwar um vergleichsweise kleinere Summen (206 Millionen Euro laut Rechnungsabschluss 2007 zum Beispiel in Oberösterreich), dennoch müssen auch hier die Maßnahmen forciert werden. Außerdem kommt es durch die Koppelung automatisch zu einer Sensibilisierung für gleichstellungspolitische Themen. Betriebe, die bereits betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen durchführen, sollen eine Anerkennung dafür bekommen.

Ansatzpunkt

Ausführungsbestimmungen

Konkret stellen die **Ausführungsbedingungen** unter den vier Schritten der Auftragsvergabe den vielversprechendsten Anknüpfungspunkt für eine Koppelung an Gleichstellungsmaßnahmen dar. Über Ausnahmeklauseln können hier auch „sekundäre“ Zielsetzungen (bzw. vergabefremde Kriterien) für die Ausführung des Auftrages vorgeschrieben werden, welche soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Diese müssen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein und in der Bekanntmachung angegeben werden: So besagt zum Beispiel Art. 26 der EU-Vergaberichtlinie (2004), dass im Leistungsvertrag zusätzliche Bedingungen vorgeschrieben werden können, darunter auch betriebliche Gleichstellungsförderung.

Während die Bestimmungen hinsichtlich umweltbezogener Aspekte relativ eindeutig geregelt sind, gilt dies für die Regeln für sozial verantwortliche Beschaffung leider weniger. Dies öffnet **scheinbar breiten Raum für rechtswissenschaftliche Diskussionen**. In diesem Zusammenhang muss wiederum die Frage der Priorität gestellt werden. Selbstverständlich muss die Umsetzung rechtskonform erfolgen, was einer sorgfältigen Vorbereitung bedarf. Zentrale gesellschaftspolitische Anliegen, wie es die Gleichstellung von Frauen im Arbeitsleben ist, dürfen aber nicht im Zuge juristischer Fachdebatten „versanden“ bzw. an der Durchsetzung scheitern.

Koppelung bei der Wirtschaftsförderung

Im Bereich **Wirtschaftsförderung** erweist sich die Koppelung an Gleichstellungsmaßnahmen als grundsätzlich einfacher, und es liegen bereits Implementierungsversuche vor. So können zum Beispiel finanzielle Mittel direkt zur Förderung von Frauen im Unternehmen vergeben werden (etwa zur Erhöhung der Frauenquote im Bereich Forschung und Entwicklung) oder es können bei bereits bestehenden Förderungen zusätzliche finanzielle Ressourcen bei Frauenfördermaßnahmen geboten werden. Auch in Oberösterreich gibt es erste Projekte in diese Richtung, wie zum Beispiel Gender Alp oder F-plus.

Forderungen und Vorschläge der Arbeiterkammer für Gerechtigkeit und Gleichheit in der Arbeitswelt

Die AK Oberösterreich unterstützt jegliche Initiativen, in denen die Koppelung von Gleichstellungsmaßnahmen an öffentliche Auftragsvergabe umgesetzt werden soll. In diesem Sinn wurde auch eine Studie in Auftrag gegeben, in der Gestaltungsempfehlungen für ein solches Modell in Österreich ausgearbeitet wurden. (siehe zweiter Teil)

- **Pilotprojekt starten.** Die AK OÖ schlägt außerdem vor, ein Pilotprojekt zu starten, bei dem eine Körperschaft (etwa eine Gemeinde) bei einer Koppelung eines bestimmten Auftrages an Gleichstellungsmaßnahmen durch Experten/-innen juristisch begleitet wird.
- **Klare Voraussetzungen schaffen.** Darüber hinaus spricht sich die AK für die Schaffung von klaren Voraussetzungen für die Koppelung an Gleichstellungsmaßnahmen aus, vor allem für eine Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Einbeziehung von sozialen Kriterien in die öffentliche Auftragsvergabe auf EU-Ebene und folglich auch in Österreich. Wie soll deren Berücksichtigung bei Vergabeverfahren am zweckmäßigsten erfolgen?
- **Finanzierung von Begleitmaßnahmen.** Dem Frauenministerium müssen die Mittel für notwendige begleitende Maßnahmen (Kontrolle, Information...) der betrieblichen Umsetzung zur Verfügung gestellt werden.

Koppelung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen¹

Ulrike Papouschek, Bettina Haidinger, Annika Schönauer (forba)

Europäische Beispiele der Koppelung: Berlin und Schweiz

Berliner Frauenförderverordnung (FFV)

Seit 1999 ist in Berlin die Vergabe von öffentlichen Aufträgen des Landes Berlin unter bestimmten Bedingungen daran geknüpft, dass sich die bewerbenden Unternehmen vor der Auftragsvergabe zu frauen- und familienfördernden Maßnahmen verpflichten und diese bei der Durchführung des Auftrags einleiten, fort- oder umsetzen.

Die Bedingungen sind: ein Auftragsvolumen über 50.000 Euro, Auftragsgegenstand Liefer- und Dienstleistungen (Bauleistungen sind ausgeschlossen) und wenn das sich bewerbende Unternehmen mehr als 10 Beschäftigte hat.

Die frauen- und familienfördernden Maßnahmen sind aus einem – von der Senatsverwaltung für Wirtschaft Arbeit und Frauen 1998/99 entwickeltem – Katalog auszuwählen. Maßnahmen sind beispielsweise verbindliche Zielvorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils an den Beschäftigten in allen Funktionsebenen oder die Berücksichtigung von weiblichen Auszubildenden bei der Übernahme in ein Arbeitsverhältnis zumindest entsprechend ihrem Ausbildungsanteil. Die geforderte Anzahl der Maßnahmen ist von der Unternehmensgröße abhängig.

Schweiz - Koppelung des öffentlichen Beschaffungswesens an Lohngleichheit

Die Vergabe öffentlicher Aufträge, in der Schweiz Beschaffungswesen genannt, wird auch in der Schweiz als ein wesentlicher Bereich erachtet, in dem auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern eingewirkt werden kann. Die Koppelung von öffentlicher Auftragsvergabe und Lohngleichheit wurde in der Schweiz vor dem Hintergrund mehrerer gesetzlicher Regelungen (Bundesverfassung, Gleichstellungsgesetz) initiiert.

BewerberInnen verpflichten sich in einer Selbstdeklaration zur Einhaltung der Lohngleichheit von Frau und Mann. Vom Eidgenössischen Büro für Gleichstellung wurde ein Kontrollinstrument für Lohngleichheit entwickelt.

Gestaltungsempfehlungen für eine Koppelung in Österreich

Die Diskussion um eine Koppelung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen als eine Strategie der Leistungsförderung ist auch in Österreich nicht neu. Bereits Ende der 90er Jahre versuchte das

¹ Der Beitrag basiert auf einem Forschungsprojekt, das im Zeitraum September 2008 bis Feber 2009 von der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt für die Arbeiterkammer Oberösterreich durchgeführt wurde.

Bundesministerium für Frauenangelegenheiten, Gleichstellungsförderung in Betrieben im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu forcieren. Die angestrebte gesetzliche Regelung scheiterte jedoch. Die Koppelung von Wirtschaftsförderung mit betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen wird in den letzten Jahren vor allem unter dem Titel Gender Mainstreaming im Förderwesen, aber auch im Zusammenhang mit Gender Budget Initiativen diskutiert.

Auf Basis der europäischen Beispiele wurden Gestaltungsempfehlungen für eine Kopplung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen entwickelt, damit dieser Ansatz auch in Österreich wieder aufgegriffen bzw. weiter forciert werden kann.

Gestaltungsempfehlung 1: Verpflichtung zu betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen - das Berliner Modell als Ausgangspunkt

Gestaltungsempfehlung 1 sieht vor, dass sich Unternehmen bereits bei der Anbotslegung verpflichten müssen, im Fall des Zuschlags oder der Förderung Maßnahmen in vier vorgegebenen Gleichstellungsfeldern durchzuführen oder weiterzuführen. Die geplanten Gleichstellungsmaßnahmen müssen bereits zum Zeitpunkt der Anbotslegung beschrieben werden.

Die vier vorgegebenen Maßnahmenfelder sind:

- Personalbeschaffung, Stellenbesetzung, Nachwuchswerbung und –besetzung: Darunter fallen alle Maßnahmen (Ausschreibungs-, Bewerbungs- und Stellenbesetzungsverfahren), die die Beteiligung von Frauen an Auswahlverfahren fördern und die Einstellungschancen von Frauen erhöhen.
- Karriere- und Personalentwicklung: Dazu gehören alle Maßnahmen, die die berufliche Entwicklung von Frauen fördern.
- Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienverantwortung für beide Geschlechter: In diesem Feld geht es um Maßnahmen, die es Frauen und Männern ermöglichen, Erwerbsleben und Privatleben besser zu verknüpfen.
- Kontrolle und Institutionalisierung der Aktivitäten zur Gleichstellung: In dieses Feld fallen alle Maßnahmen, die gleichstellungspolitische Fortschritte sichern.

Welche konkreten Maßnahmen Unternehmen in den vorgegebenen Maßnahmenfeldern durch- oder weiterführen, liegt ebenso wie die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen im Entscheidungsspielraum der Unternehmen. Als Unterstützungsangebot wird den Unternehmen eine Liste von möglichen Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Vorgegeben ist die Anzahl der durchzuführenden oder weiterzuführenden Maßnahmen. Sie ist nach Unternehmensgröße gestaffelt.

Anwendung finden soll diese Bestimmung:

- bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen (alle Auftragsarten) und bei der Vergabe von Wirtschaftsförderungen;
- wenn das Auftragsvolumen über 10.000 Euro (Vorabschätzung der Vergabestelle) liegt;

- für alle Wirtschaftsförderungen an Unternehmen/Organisationen, wenn der Förderbetrag mehr als 4.000,- Euro beträgt;
- wenn das sich bewerbende Unternehmen mehr als 10 Beschäftigte hat.

Gestaltungsempfehlung 2: Modelle der Einbeziehung des Kriteriums geschlechtsspezifische Einkommensdiskriminierung

Modell 1: Verpflichtung zu Lohngleichheit – das Schweizer Modell als Ausgangspunkt

Modell 1 sieht vor, dass sich BieterInnen und BewerberInnen in Form einer Selbstdeklaration zur Lohngleichheit von Frau und Mann verpflichten. In Anlehnung an das Schweizer Analysemodell wird ein Kontrollinstrument der Lohngleichheit entwickelt. Es wird eine Toleranzgrenze von Lohnungleichheit festgelegt – in der Schweiz werden etwa 5% toleriert -, da der Lohn von zusätzlichen objektiven Faktoren beeinflusst werden kann, die in der standardisierten Analyse nicht berücksichtigt wurden. Eine über die Toleranzgrenze gehende geschlechtsspezifische Lohnungleichheit widerspricht dem Gleichbehandlungsgesetz und wird geahndet, etwa in Form des Ausschlusses von künftigen Verfahren und Förderungen für einen festgelegten Zeitraum.

Modell 2: Verpflichtung zu Entgeltgleichheitsüberprüfungen und Erstellung von Aktionsplänen zur Entgeltgleichheit - das schwedische Modell als Ausgangspunkt

Modell 2 sieht vor, dass sich BieterInnen und BewerberInnen in Form einer Selbstdeklaration zur Durchführung von Entgeltgleichheitsüberprüfungen sowie zur Erstellung von Aktionsplänen zur Entgeltgleichheit verpflichten. Im ersten Schritt ist ein Instrument bzw. sind Handlungsanleitungen für die Durchführung von Entgeltgleichheitsüberprüfungen und die Erstellung von Aktionsplänen zur Entgeltgleichheit zu entwickeln, das den Unternehmen zur Verfügung gestellt wird.

Folgerungen für eine Umsetzung der Koppelung von Wirtschaftsförderung und öffentlicher Auftragsvergabe an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen

Derzeit wird seitens unterschiedlicher Initiativen und in verschiedenen öffentlichen Institutionen über die Koppelung von öffentlicher Auftragsvergabe und Wirtschaftsförderung an betriebliche Gleichstellungsmaßnahmen nachgedacht und werden Empfehlungen entwickelt. In der Wirtschaftsförderung wurden auch bereits erste Schritte der Umsetzung versucht. Um dem Ziel der Gleichstellung durch das Instrument der Koppelung näher zu kommen, scheint es jedoch wesentlich, dass sich diese Initiativen vernetzen, dass Ideen und Empfehlungen, aber auch erste Erfahrungen ausgetauscht und diskutiert, und gemeinsame Strategien zur Umsetzung eines solchen Instruments gefunden werden.

PraktikerInnen verweisen immer wieder auf die Notwendigkeit von Sensibilisierungsaktivitäten und Unterstützungsangeboten. Auch bisherige Erfahrungen vor allem im Bereich des Gender Mainstreaming haben gezeigt, dass die Festlegung von Kriterien alleine nicht ausreicht. Damit die Kriterien auch fundiert erfüllt werden können und nicht zu „Alibi-Aktionen“ werden, sind bei der Einführung Unterstützungsangebote für BieterInnen und FörderwerberInnen, aber auch für MitarbeiterInnen der vergebenden Stellen wichtig. Nicht zuletzt unterstreichen derartige Unterstützungsangebote die Bedeutung des Anliegens und sind zur Qualitätssicherung wichtig.

Bisherige internationale Erfahrungen mit der Koppelung von öffentlicher Auftragsvergabe und Wirtschaftsförderung an betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen zeigen, dass Kontrolle für den Erfolg dieses Instruments unabdingbar ist. Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde, wie sie beispielsweise in den Vereinigten Staaten existiert, oder die Einrichtung von Abteilungen in bereits bestehenden Behörden. Eine solche Behörde/Abteilung sollte sowohl der Information und Beratung, als auch der Kontrolle der Unternehmen bei öffentlicher Auftragsvergabe dienen.

Dafür müssen natürlich Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Bereits jetzt ist in der Praxis oft von mangelnden Ressourcen die Rede, was die Kontrolle hinsichtlich der Durchführung eines Auftrages oder der Produktion einer Lieferung extrem erschwert, wenn nicht sogar unmöglich macht.