

Antrag

der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Marieluise Beck (Bremen), Andrea Fischer (Berlin), Rita Griebhaber, Kristin Heyne, Simone Probst, Halo Saibold, Ursula Schönberger, Marina Steindor und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechtsgrundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge: Koppelung der Auftragsvergabe an Frauenfördermaßnahmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Auf dem Wege zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen ist ihre wirtschaftliche Gleichstellung ein zentrales Ziel. Dringend erforderlich sind daher Maßnahmen, die sich auf die Zunahme ihrer finanziellen Unabhängigkeit, die Erweiterung der beruflichen Tätigkeitsfelder, ihre gleichberechtigte Teilhabe insbesondere an Führungspositionen in Institutionen, Unternehmen und Betrieben richten sowie auf einen wachsenden Anteil an zukunftssträchtigen Existenzgründungen. Aus den USA und Kanada liegen Beispiele vor, wie mit Hilfe staatlicher Regelungen der privaten Wirtschaft erfolgreich Anreize gegeben wurden, in eigener Verantwortung die Chancen von Frauen im Erwerbsleben zu verbessern. Viele Wirtschaftsunternehmen haben sich dadurch für die Förderung von Frauen geöffnet.

Eine wirkungsvolle Maßnahme der Frauenförderung in der Privatwirtschaft ist es, die Vergabe öffentlicher Aufträge an Frauenförderung zu koppeln. Einige Bundesländer hatten hier die Initiative ergriffen und rechtliche Regelungen zur Koppelung von Auftragsvergabe der öffentlichen Hand mit Frauenfördermaßnahmen eingeführt. Dies will die Bundesregierung jetzt mit ihrem Gesetzentwurf wieder rückgängig machen. Sie hat eine Änderung des Vergaberechts vorgelegt, die nicht nur die verfassungskonformen Regelungen der Länder außer Kraft setzen würde, sondern auch noch deutlich restriktiver ist als das EU-Vergaberecht.

Bloße Appelle, wie sie die Bundesregierung im Rahmen ihrer Gleichstellungspolitik in Hinsicht auf die wirtschaftliche Förderung von Frauen bevorzugt, reichen ganz offensichtlich nicht aus. Klare gesetzliche Regelungen können die Privatwirtschaft dazu veranlassen, hier aktiv zu werden. Die Normierung von frauenfördernden Anforderungen im Vergaberecht ist dafür ein geeignetes Mittel.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

1. die Rechtsgrundlage dafür schafft, die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand bei der Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen grundsätzlich an frauenfördernde Maßnahmen zu binden;
2. die Vorschriften enthält für Auftrags- und Vertragsbedingungen,
 - a) die frauenfördernde Maßnahmen zum Vertragsbestandteil machen,
 - b) die Einhaltung von Diskriminierungsverboten und Vorschriften zur Frauenförderung vertraglich absichern und
 - c) Vertragsstrafen für die Nichterfüllung dieser Bedingungen vorsehen;
3. die Rahmenbedingungen festlegt für
 - a) Auftragsvolumina unterhalb der Schwellenwerte der EU-Richtlinien. Für diese Auftragsvolumina soll der Gesetzentwurf einen Kriterienkatalog aufstellen, der verbindlich in die Ausschreibung aufzunehmen ist und auf dessen Grundlage neben der Wirtschaftlichkeit der Zuschlag erfolgt. Der Kriterienkatalog sollte zumindest die folgenden Maßnahmen enthalten:
 - verbindliche Zielvorgaben für die Einstellung und Beförderung/Höhergruppierung von Frauen zur Erhöhung ihres Anteils in Funktionsebenen, in denen ihr Anteil weniger als 50 % beträgt,
 - Nachweis der gleichen Entlohnung für Frauen wie Männer bei gleichwertiger Tätigkeit,
 - Nachweis, daß durchschnittliche Lohnsummen von Frauen und Männern im Betrieb gleich sind,
 - die gleichberechtigte Vergabe der Ausbildungsplätze an Frauen,
 - bevorzugte Übernahme von Frauen in ein Arbeitsverhältnis nach erfolgreichem Ausbildungsabschluß,
 - spezielle Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zur gezielten Qualifizierung von Frauen,
 - Angebote für Teilzeitarbeit auch in führenden Positionen,
 - Angebot der Unterstützung bei Kinderbetreuung und der Pflege Angehöriger,
 - b) Auftragsvolumina oberhalb der Schwellenwerte der EU-Richtlinien. Für diese Auftragsvolumina soll der Gesetzentwurf einen Kriterienkatalog von frauenfördernden Maßnahmen ermöglichen, demgemäß bei der Abgabe von Angeboten, die aus wirtschaftlicher Hinsicht sonst gleichwertig sind, der Zuschlag zu erteilen ist;

4. Regelungen vorsieht, die eine angemessene Kontrolle der vereinbarten Frauenfördermaßnahmen ermöglicht;
5. Regelungen vorsieht, die die Rückabwicklung von Verträgen ermöglicht, wenn der Auftragnehmer gegen ein Diskriminierungsverbot, insbesondere gegen § 611 a BGB oder sonstige vertragliche Vereinbarungen von frauenfördernden Maßnahmen, verstößt;
6. die Möglichkeit eröffnet, Auftragnehmer, die schwerwiegend und wiederholt gegen frauenfördernde Vertragsbedingungen verstoßen, in den amtlichen Mitteilungen zu veröffentlichen;
7. Regelungen zur gleichberechtigten Besetzung der Vergabeprüfstellen und Vergabekammern mit Frauen vorsieht.

Bonn, den 6. Februar 1998

Irmingard Schewe-Gerigk

Marieluise Beck (Bremen)

Andrea Fischer (Berlin)

Rita Griebhaber

Kristin Heyne

Simone Probst

Halo Saibold

Ursula Schönberger

Marina Steindor

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

1. Staatsziel „Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen“

Seit der Grundgesetzänderung des Artikels 3 Abs. 2 hat der Staat die Verpflichtung, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau zu nutzen. Diese Verpflichtung richtet sich als Querschnittsaufgabe an alle Organe staatlichen Handelns. Die Vergabe öffentlicher Aufträge bietet sich nicht nur als Mittel zur Berücksichtigung auch von sozialpolitischen Zielsetzungen an, sondern die staatlichen Organe sind aufgrund der Grundgesetzänderung verpflichtet, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen aktiv zu fördern.

Einige Bundesländer haben den Verfassungsauftrag im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge ernst genommen und auf der länderrechtlichen Ebene umgesetzt. Es wurden durch Gesetz, Verordnungen oder durch Verwaltungsvorschrift Regelungen zur Bindung der Auftragsvergabe der öffentlichen Hand an Frauenfördermaßnahmen eingeführt.

Vorrangig ist jedoch der Bund aufgerufen, ihm zur Verfügung stehende Mittel auszunutzen. Insoweit ist dem Bundesministerium für

Wirtschaft zuzustimmen, das eine Regelung durch Verwaltungsvorschriften ablehnt (Tagesnachrichten, 3. Dezember 1997). Eine bundesrechtliche Rahmengesetzgebung kann verhindern, daß wirtschaftliche Ungerechtigkeiten entstehen. Die Länder werden zwar bindend verpflichtet, frauenfördernde Maßnahmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beachten, es verbleibt ihnen jedoch gleichzeitig ausreichend Spielraum für länderspezifische Regelungen.

2. Rechtliche Umsetzungsmöglichkeiten

Der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz für den Erlass einer Rahmengesetzgebung. Seine Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 109 Abs. 3 GG, der den Bund ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates „Grundsätze für das Haushaltsrecht“ aufzustellen. Die bisherigen bundesgesetzlichen Regelungen des Vergaberechts stützen sich ebenfalls auf das Haushaltsrecht. Es ist dabei streitig, ob diese Kompetenz – ähnlich wie die Rahmengesetzgebungskompetenz – auch die Möglichkeit von Detailregelungen eröffnet oder nur allgemeine Leitlinien für die Gesetzgebung der Länder ermöglicht. Zumindest ist jedenfalls eine erschöpfende Regelung ausgeschlossen. Eine Rahmengesetzgebung ist jedoch unstreitig von der Gesetzgebungskompetenz umfaßt.

Die vorgenannte Zielsetzung kann durch eine Rahmengesetzgebung des Bundes verwirklicht werden. Einschränkungen der gesetzgeberischen Ausgestaltungsmöglichkeiten ergeben sich aus § 9 Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) sowie europarechtlich oberhalb der Schwellenwerte aufgrund der EU-Richtlinien Nr. 93/37/EWG, 92/50/EWG, 93/36/EWG und der Sektorenrichtlinie RL 93/38/EWG.

2.1 Bundesrecht

§ 9 AGB-Gesetz muß im Bereich der frauenfördernden Maßnahmen jedoch seit der Grundgesetzänderung im Licht des Staatsziels aus Artikel 3 Abs. 2 GG ausgelegt werden. Aus diesem folgt, daß allgemeine Vergabebedingungen ausgeschlossen sind, die durch eine hohe Kostenintensität Bewerberinnen und Bewerber benachteiligen würden. Es dürfen somit keine überhöhten Forderungen gestellt werden, die den Bewerber oder die Bewerberin unverhältnismäßig belasten würden, ohne daß ein entsprechender Ausgleich staatlicherseits geschaffen wird.

Rechtlich unproblematisch ist hingegen die vertragliche Absicherung der Einhaltung von Diskriminierungsverboten sowie deren verhältnismäßige Kontrolle.

Aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), insbesondere aus § 26 Abs. 2 GWB, ergeben sich keine weiteren Beschränkungen. Lediglich bei einer Auftragsperre aufgrund der Nichtbeachtung von vertraglich vereinbarten Pflichten ist eine strenge Verhältnismäßigkeitskontrolle anzulegen.

Bevorzugungsregelungen, insbesondere Mehrpreisstaffeln, sind aus bundesrechtlicher Sicht unproblematisch.

2.2 Europarecht

Auf der Ebene des Europarechts wird die Einbeziehung sozialpolitischer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Gelder in der letzten Zeit verstärkt berücksichtigt. Der Europäische Gerichtshof hat im Beentjes-Urteil (EuGH, Rs. 31/87, Urteil v. 20. September 1988) ausdrücklich dargelegt, daß grundsätzlich die Berücksichtigung von vergabefremden Kriterien aus europarechtlicher Sicht nicht ausgeschlossen ist. Darüber hinaus hat der EuGH in seinem Urteil zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen bez. Sozialversicherungen den Einzelstaaten bei der Umsetzung sozialpolitischer Ziele einen weiten Spielraum eingeräumt (EuGH, Rs. C-4344/93, Urteil v. 14. Dezember 1995).

Zudem hat der EuGH immer wieder, zuletzt im Urteil vom 11. November 1997 (EuGH, Rs. C-409/95), zum Frauenförderungsgesetz NRW darauf hingewiesen, daß Frauen in der sozialen Wirklichkeit tatsächlich benachteiligt sind. Danach sind unter Beachtung bestimmter Vorgaben Regelungen zulässig, die der Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben entgegenwirken.

Die EU-Richtlinien Nr. 93/37/EWG v. 14. Juni 1993 (Baufträge), 92/50/EWG v. 18. Juni 1992 (Dienstleistungsaufträge), 93/36/EWG v. 14. Juni 1993 (Lieferaufträge) und die Sektorenrichtlinie RL 93/38/EWG v. 14. Juni 1993 (Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation) zur Auftragsvergabe öffentlicher Mittel differenzieren durch die Regelung von Schwellenwerten, deren Überschreitung erst die EU-rechtlichen Anforderungen auslöst. Damit sind Bauaufträge mit einem Volumen unter ca. 10 Mio. DM, Dienstleistungen und Lieferaufträge mit einem Volumen bis ca. 400 000 DM und Aufträge für die Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung bis ca. 800 000 DM von dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinien ausgenommen. Die Einbeziehung sozialpolitischer Kriterien ist in diesem Bereich europarechtlich unproblematisch.

Oberhalb der Schwellenwerte sind die EU-Richtlinien und die EuGH-Rechtsprechung zu beachten. Seit dem Beentjes-Urteil des EuGH (EuGH, Rs. 31/87, Urteil v. 20. September 1988) ist die grundsätzliche Möglichkeit der Berücksichtigung von vergabefremden Kriterien im Rahmen von Auflagen- und Vertragsbestimmungen klargestellt. Durch deren Berücksichtigung darf jedoch keine, auch nur mittelbare Diskriminierung von Bewerbern oder Bewerberinnen aus anderen Mitgliedstaaten erfolgen. Dies entspricht dem Diskriminierungsverbot aus Artikel 59 EG-Vertrag.

Ob durch das Beentjes-Urteil auch die rechtliche Möglichkeit der Einbeziehung sozialpolitischer Zielsetzungen im Bereich der Bevorzugungsregelungen, insbesondere Mehrpreisstaffeln, eröffnet wurde, war vor der Änderung des Artikels 3 Abs. 2 GG nicht unumstritten. In der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch seit der Grundgesetzänderung ein Staatsziel in die Verfassung aufgenommen worden, welches den Staat zur aktiven Durchsetzung der

tatsächlichen Gleichberechtigung verpflichtet. Auch der Amsterdamer Vertrag verpflichtet mit Artikel 3 Abs. 2 die Vertragsstaaten zur aktiven Frauenförderung. Somit ist auch europarechtlich die aktive Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu einer dem Staatsziel des Artikels 3 Abs. 2 GG entsprechenden Querschnittsaufgabe geworden, so daß auch Bevorzugungsregelungen möglich sind.

Die Rahmengesetzgebung wird zu beachten haben, daß keine auch nur mittelbare Diskriminierung von Bewerberinnen oder Bewerbern aus anderen Vertragsstaaten eintritt, d. h. die zusätzlichen Bedingungen für die Vergabe sind in der Bekanntmachung der Ausschreibung öffentlich zu machen.

3. Wesentliches Zuschlagskriterium „Wirtschaftlichkeit“

Auf das wesentliche Zuschlagskriterium der Wirtschaftlichkeit wird die Bindung der Auftragsvergabe an Frauenfördermaßnahmen kaum spürbare Auswirkungen haben. Die Verpflichtung des Staates, das wirtschaftlichste Angebot zu nutzen, wird hierdurch nicht geändert.

Geringfügige Kostensteigerungen sind nach der Neufassung des Artikels 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinzunehmen, da die effektive Verwirklichung des Grundrechts auf Gleichberechtigung Vorrang hat.

Unternehmen müssen zudem keineswegs teurere Angebote machen, weil sie Frauen fördern. In der Regel werden Frauenfördermaßnahmen kostenneutral sein.

