

An den Landrat

Glarus, 22. Januar 2013

Postulat SP-Landratsfraktion „Soziale Nachhaltigkeit im kantonalen Beschaffungswesen sicherstellen“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 19. Juli 2009 reichte die SP-Landratsfraktion die Motion „Soziale Nachhaltigkeit im kantonalen Beschaffungswesen sicherstellen“ ein (s. Beilage). Auf Antrag des Regierungsrates überwies der Landrat am 10. Februar 2010 die Motion als Postulat, „verbunden mit dem Auftrag, den Handlungsbedarf im Kanton Glarus zu klären und hierüber Bericht zu erstatten bzw. Massnahmen vorzuschlagen“.

Das Postulat bezweckt Klärung, ob die soziale Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen sichergestellt ist oder ob allenfalls die kantonalen Submissionserlasse anzupassen sind, um soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Es geht dabei z.B. um das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot der Kinderarbeit sowie die Verhinderung anderweitiger ausbeuterischer Produktion.

2. Grundlagen

2.1. Internationale Rechtsgrundlagen

WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA). – Kernelemente des Übereinkommens, dem die Schweiz beigetreten ist, sind das Prinzip der Gleichbehandlung sowie das Verbot der Diskriminierung von Anbietern aus verschiedenen Ländern. Mittels der Ausschreibung der Aufträge sollen der Wettbewerb, die Transparenz und der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel in den Vertragsstaaten gefördert werden.

IAO-Kernübereinkommen. – Die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Hauptsitz in Genf. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen, insbesondere der Kernarbeitsnormen, soziale und faire Gestaltung der Globalisierung sowie Schaffen menschenwürdiger Arbeit als zentraler Voraussetzung für die Armutsbekämpfung.

Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verpflichtet alle 182 Mitglieder, die Grundsätze betreffend grundlegender Rechte in gutem Glauben und gemäss der Verfassung der IAO einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit, die Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit sowie die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

2.2. (Inter-)Kantonale Rechtsgrundlagen

Die Kantone haben mit der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) das Vergaberecht untereinander harmonisiert und darin staatsvertragliche Verpflichtungen direkt umgesetzt. Die Behörden sind verpflichtet, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen auch die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und -bedingungen sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau zu beachten (Art. 11 IVöB).

Gemäss Submissionsgesetz (Art. 12 Bst. d SubmG) kann der Auftraggeber Anbieter vom Verfahren ausschliessen, aus dem Verzeichnis über geeignete Anbieter streichen oder den Zuschlag widerrufen, wenn der Anbieter die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen der branchenüblichen Vorschriften, die am Ort der Arbeitsausführung gelten, sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau nicht gewährleistet. Überdies können soziale Aspekte als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden (Art. 30 Abs. 1 Bst. I). Der Auftraggeber legt die Kriterien für die Eignung der Anbieter fest. Zur Erbringung des Nachweises kann er eine Erklärung betreffend Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen verlangen (Art. 2 Abs. 2 Bst. e Submissionsverordnung, SubmV).

Vergibt der Auftraggeber einen Auftrag einem General- oder Totalunternehmer, stellt er vertraglich sicher, dass die an der Ausführung des Auftrags beteiligten Unternehmer die Arbeitsschutzbestimmungen einhalten (Art. 13 SubmG). Die Subunternehmer haben sich ebenfalls an die Bedingungen nach den Artikeln 11 und 12 zu halten (Art. 1 Abs. 1 SubmV). Der Auftraggeber kann die Bekanntgabe von Name und Sitz aller an der Ausführung des Auftrags beteiligten Unternehmen verlangen (Art. 1 Abs. 2).

3. Abklärung Handlungsbedarf

Das Departement Bau und Umwelt befragte 2011 die kantonale Verwaltung und die Gemeinden mittels Fragebogen zum Thema soziale Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen, insbesondere zum Anteil ausländischer Anbieter, dem Umgang mit Kriterien der Nachhaltigkeit und zur Selbstdeklaration bzw. Einfordern von Nachweisen. Zusammenfassend zeigte sich:

- Die Vergaben erfolgen grossmehrheitlich im freihändigen Verfahren. Eine Ausnahme bilden jene im Hoch- und Tiefbau; dazu finden regelmässig Vergaben im offenen Verfahren und im Einladungsverfahren statt.
- Der Anteil ausländischer (nicht europäischer) Anbieter ist, wenn überhaupt vorhanden, sehr gering.
- Mit einer Ausnahme gaben aber alle Stellen an, den Anteil von Subunternehmen und Zulieferfirmen nicht zu kennen. Das Departement Finanzen und Gesundheit erläutert für den Bereich Informatik, dass die Hardwarebeschaffung via lokale Händler erfolge. Deren Hardware-Lieferanten setzten sich für faire Arbeitsbedingungen ein.
- Unter „soziale Nachhaltigkeit“ werden insbesondere das Verbot von Kinderarbeit, das Einhalten arbeitsrechtlicher Bestimmungen, Gleichstellung von Mann und Frau, faire Entlohnung und sichere und gesunde Arbeitsbedingungen verstanden. Einige Vergabestellen verstehen darunter allgemein die Einhaltung gewisser Grundwerte durch den Hersteller, die Einhaltung der Menschenrechte oder eine sozialverträgliche Herstellung des Produkts. Auch genannt wurde die Berücksichtigung von ökologischen Aspekten, faire Preise oder die Beachtung von gängigen Labels (wie z.B. FSC).

- „Soziale Aspekte“ werden als Zuschlagskriterium kaum berücksichtigt. Dieses Ergebnis liegt u.a. darin begründet, dass die Vergaben grossmehrheitlich im freihändigen Verfahren erfolgen.
- Die Vergabestellen verlangen keine Selbstdeklaration zur Bestätigung der Beachtung der IAO-Kernarbeitsnormen und der jeweiligen nationalen Gesetzgebung. Ebenso wenig verlangen sie für die Erteilung des Zuschlags den Nachweis der gesamten Lieferkette.
- Gefragt nach anderen bekannten Methoden, um eine sozial nachhaltige Beschaffung zu gewährleisten, verweisen einige Vergabestellen auf Labels wie FSC, Xertifix oder Fair Stone. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Vergabestellen den Nachweis von solchen Labels und Zertifizierungen verlangen.
- Rund die Hälfte der Vergabestellen erachtet die gesetzlichen Grundlagen im Beschaffungsrecht als ausreichend, um die soziale Nachhaltigkeit der eingereichten Angebote berücksichtigen zu können. Jene Stellen, welche die gesetzlichen Grundlagen als nicht genügend erachten, machen geltend, es solle lediglich eine Ergänzung des Beschaffungsrechts erfolgen, welche kontrollierbar und somit durchsetzbar sei.

4. Beantwortung

Mit dem IAO-Übereinkommen, dem WTO-Übereinkommen (GPA) sowie der Harmonisierung des Beschaffungsrechts durch die IVöB auf interkantonaler Ebene und der kantonalen Submissionsgesetzgebung sind die rechtlichen Grundlagen vorhanden. Massgebend sind die am Ort der Arbeitsausführung geltenden Vorschriften, womit von ausländischen Anbietern zumindest die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen mittels Labels und Zertifizierungen verlangt werden kann. Der Auftraggeber kann mittels Selbstdeklaration die Einhaltung der Vorschriften fordern und vertraglich ausbedingen, dass der Anbieter mitbeteiligte Unternehmen ebenfalls dazu verpflichtet (Art. 13 SubmG). Er kann weiter die Namen und Sitze aller an der Ausführung beteiligten Unternehmer verlangen (Art. 1 Abs. 2 SubmV). Damit kann ein Nachweis der Lieferkette durchgesetzt werden. Falsch erteilte Auskünfte können zum Ausschluss vom Verfahren oder zum Widerruf des Zuschlags führen. „Soziale Aspekte“ können als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden.

Die Produktpalette der Beschaffungsstellen enthält auch „kritische“ Produkte wie Sportbälle, Textilien und Pflastersteine. Viele Produkte enthalten Bestandteile ausländischer Zulieferer oder werden in diversen Ländern bearbeitet. Das Verlangen der Lieferkette kann die Transparenz verbessern sowie Auftraggeber und Anbieter sensibilisieren. Die rechtlichen Grundlagen sind vorhanden. Selbstdeklaration wird aber selten verlangt, ebenso die Einhaltung sozialer Aspekte durch Dritte mittels vertraglicher Vereinbarungen mit den Anbietern.

Der Gesetzesvollzug ist in der von der Globalisierung geprägten Arbeitswelt schwierig: Die Überprüfung der Herstellungsprozesse von Gütern bzw. der Arbeitsbedingungen von Dienstleistungen übersteigt die Möglichkeiten der Vergabebehörde, da die meisten Produkte und teilweise auch Dienstleistungen in verschiedenen Unternehmen in unterschiedlichen Ländern bearbeitet werden oder Bestandteile externer Zulieferer enthalten. Dabei lassen sich die Arbeitsbedingungen und Herstellungsprozesse kaum je mit vertretbarem Aufwand zurückverfolgen. Anders verhält es sich, wenn allgemein anerkannte Labels mit unabhängigen Kontrollorganen vorliegen.

Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen jährlich für 36 Milliarden Franken Waren, Dienstleistungen und Bauten (Gemeinden 43%, Kantone 38%). Der Anteil „kritischer“ Beschaffungen im Kanton Glarus ist gering. Den öffentlichen Vergabestellen kommt beim Einkauf auf dem globalisierten Beschaffungsmarkt eine Vorbildfunktion zu, und die Umfrage zeigt, dass noch nicht alle von ihnen für „soziale Nachhaltigkeit“ genügend sensibilisiert sind. Dennoch ist bei sämtlichen Massnahmen – Einverlangen einer Selbstdeklaration und Kontrolle – die Verhältnismässigkeit mit Blick auf personelle Ressourcen und auf das geringe Auftragsvolumen im Auge zu behalten.

Die rechtlichen Grundlagen sind vorhanden, Verbesserungspotenzial besteht. Im Vollzug sind aber Beschaffungsvolumen und personelle Ressourcen für den Kontrollaufwand zu beachten. Immerhin ist im Kanton kein Fall von Beschaffung aus ausbeuterischer Produktion bekannt.

5. Ausblick

Im Dezember 2011 wurden die Verhandlungen über die Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen abgeschlossen. Die Umsetzung erfordert Anpassungen des interkantonalen Konkordats, der Vergaberichtlinien und der kantonalen Ausführungsbestimmungen. Eine Arbeitsgruppe der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz ermittelt derzeit den Anpassungsbedarf für die Kantone. Die Gesetzgebungsverfahren erfolgen voraussichtlich 2014/2015.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat „Soziale Nachhaltigkeit im kantonalen Beschaffungswesen sicherstellen“ als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen: Postulat