

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Beantwortung Postulat 2008/170 von Landrat Christoph Frommherz betreffend "Berücksichtigung der IAO - Kernübereinkommen im kantonalen Beschaffungswesen"**

Datum: 3. November 2009

Nummer: 2009-311

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2009/311

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Beantwortung Postulat 2008/170 von Landrat Christoph Frommherz betreffend "Berücksichtigung der IAO - Kernübereinkommen im kantonalen Beschaffungswesen"

vom 3. November 2009

Am 19. Juni 2008 reichte Landrat Christoph Frommherz die [Motion](#) "Berücksichtigung der IAO - Kernübereinkommen im kantonalen Beschaffungswesen" ein. Mit Beschluss des Landrates vom 13. November 2008 wurde die Motion als Postulat [überwiesen](#). Mit folgendem Inhalt:

Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen pro Jahr für rund 34 Milliarden CHF verschiedenste Waren, Dienst- und Bauleistungen. Diese Summe entspricht 25% der Staatsausgaben und etwa 8% des Bruttoinlandprodukts. Diese gewichtige Nachfragemacht bedeutet Verantwortung. Das öffentliche Beschaffungswesen kann dazu beitragen, um die gesamte Gesellschaft zur Nachhaltigen Entwicklung anzuleiten und die Lebensqualität der Menschen nicht nur lokal, sondern weltweit zu verbessern.

Ein wichtiges internationales Regelwerk sind dazu die acht von der Schweiz ratifizierten Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zum Schutz fundamentaler Arbeitsnormen, welche von Anbieterinnen und Anbietern eingehalten werden müssen. Die IAO hat diese Übereinkommen 1998 zum menschenrechtlichen Grundstandard erhoben. Sie müssen auch von Staaten eingehalten werden, die sie nicht ratifiziert haben. Sie betreffen u.a. das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot der Kinderarbeit sowie die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz. Die Pflicht zur Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen ist mit dem WTO-Recht vereinbar und hat nichts mit Protektionismus zu tun.

Damit kann das öffentliche Beschaffungswesen zu einem fairen Welthandel beitragen, von dem die Menschen in den Industrieländern und in den Ländern des Südens gleichermassen profitieren. Unter verschärften Wettbewerbsbedingungen verhindert nur ein fairer Handel, dass soziale und ökologische Dumpingangebote bei uns KMU aus dem Markt werfen und unsicheren, schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen Vorschub leisten. Nur bei einem wirtschaftlichen Gedeihen der Länder des Südens und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen für alle kann die Armut in diesen Ländern bekämpft und den Ursachen für Migration und Terrorismus der Boden entzogen werden.

Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens alle Lieferantinnen und Lieferanten und Leistungserbringerinnen und -erbringer gesetzlich und vertraglich darauf zu verpflichten, bei der Ausführung des Auftrags die Bestimmungen der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeits-Organisation (IAO) und der nationalen Gesetzgebung einzuhalten.

1. ILO¹ Kernarbeitsnormen

Vier Grundprinzipien bestimmen Selbstverständnis und Handeln² der ILO:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Beseitigung der Zwangsarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Diese Grundprinzipien haben in acht Übereinkommen, die auch als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden, ihre konkrete Ausgestaltung erfahren. Es sind dies

- das Übereinkommen 29 - Zwangsarbeit, 1930
- das Übereinkommen 87 - Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948
- das Übereinkommen 98 - Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949
- das Übereinkommen 100 - Gleichheit des Entgelts, 1951
- das Übereinkommen 105 - Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957
- das Übereinkommen 111 - Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958
- das Übereinkommen 138 - Mindestalter, 1973
- das Übereinkommen 182 - Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999

2. Gesetzliche Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen

Im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sind in Art. 8 die Verfahrensgrundsätze aufgeführt, insbesondere dass nur beauftragt werden darf, wer die Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen gewährleistet. Im Gesetz über öffentliche Beschaffungen des Kantons Basel-Landschaft ist in § 5 festgehalten, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Beauftragung erfolgen kann. Diese Minimalanforderungen sind in allen Beschaffungsverfahren ausschreibender Stellen der kantonalen Verwaltung, die von der Zentralen Beschaffungsstelle begleitet werden, als Standard-Eignungskriterium vorgegeben.

Bei Beschaffungen, die sensible Gewerke wie zum Beispiel Natursteine oder Textilien betreffen, kann die ausschreibende Stelle entsprechende Vorgaben und Nachweise durch die anbietenden Unternehmungen vorsehen. Gestützt auf § 7 des kantonalen Beschaffungsgesetzes kann die ausschreibende Stelle entsprechende Eignungskriterien definieren. Erfüllt eine anbietende Unternehmung eines oder mehrere Eignungskriterien nicht oder nicht vollständig oder kann die entsprechenden Nachweise nicht erbringen oder lässt angeordnete Kontrollen nicht zu, so kann diese Unternehmung vom Verfahren ausgeschlossen werden.

¹ International Labour Organization = gebräuchliche Bezeichnung anstelle IAO

² Zitat aus der Homepage der ILO (<http://www.ilo.org>)

Die zurzeit in Kraft stehenden gesetzlichen Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen erlauben die spezifische Definition von Eignungskriterien gemäss den Anforderungen der ausschreibenden Stelle, angepasst auf die zu erbringende Leistung, insbesondere auch soziale Aspekte.

3. Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Die Beschaffungen der öffentlichen Hand sowie der Privaten soll sich zunehmend auf Produkte hin verlagern, die hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Standards entsprechen. Von Produkten sowohl als auch von Dienstleistungen soll neu deren gesamter Lebenszyklus betrachtet werden und nicht nur die effektiven Beschaffungskosten massgebend sein. International vereinbarte ökologische Standards bestehen nur in Ausnahmefällen, z.B. bei gewissen organischen Schadstoffen. Würden allein nur die nationalen Gesetze durchgesetzt, wäre schon viel gewonnen. Daher kommt die Forderung nach "Legal compliance" im Herstellungsland.

Die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung lässt sich anhand folgender Zahlen aus dem Jahr 2004 darlegen: Das Auftragsvolumen der öffentlichen Hand belief sich auf insgesamt 33.5 Milliarden CHF (7.5 % des BIP). Dabei stehen ca. 19 % der Mittel auf Bundesebene, ca. 38 % auf Kantonsebene und ca. 43 % auf Gemeindeebene zur Verfügung.³

Auf Stufe Kanton entfallen ca. 55 % der Beschaffungen auf Bauleistungen, ca. 10 % auf Dienstleistungen sowie ca. 35 % auf Lieferaufträge.⁴ Zu beachten ist auch die Tatsache, dass insgesamt sehr wenige Beschaffungsverfahren nach GPA (GATT/WTO-Übereinkommen) durchgeführt werden (Auftragswert grösser als die entsprechenden Schwellenwerte) und demzufolge hauptsächlich Unternehmungen mit Sitz in der Region oder Schweiz als Anbietende in Betracht kommen.

In ihrem Schlussbericht kam die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe "Nachhaltige öffentliche Beschaffung" zu folgenden generellen Feststellungen:

- Umfragen innerhalb der kantonalen Verwaltung ergaben eine grundsätzlich positive Resonanz zur Thematik Nachhaltige öffentliche Beschaffung.
- Die Fragen der Nachhaltigkeit finden Eingang in die Überlegungen.
- Ein Wechsel im Denken von reinen Investitionskosten hin zur Lebenszyklusrechnung ist erfolgt.

Und in den Schlussfolgerungen wurde festgehalten, dass sich der Kanton Basel-Landschaft als fortschrittlicher und aufgeschlossener Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen aller Art, welche die Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeit erfüllen, positioniert. In der Umsetzung baut der Kanton auf mindestens schweizweit anerkannte Standards. Denn breit abgestützte Standards stärken die Akzeptanz bei den Nutzern wie auch den Anwendern und garantieren die kontinuierliche Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen und Entwicklungen.

³ Abschnitt = Auszug aus dem Referat von Herr Mathias Tellenbach, BAFU, vom 18.03.2008 - Arbeitsgruppe Nachhaltige öffentliche Beschaffung

⁴ Umfrage der Zentralen Beschaffungsstelle im September 2006 in den Direktionen der kantonalen Verwaltung.

4. Praxis

Die gesetzlichen Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen bilden eine gute und ausreichende Basis, die es den ausschreibenden Stellen ermöglicht, in Beschaffungsverfahren soweit erforderlich spezifische Vorgaben, insbesondere bezüglich ökonomischer, ökologischer und sozialer Aspekte, aufzunehmen und umzusetzen. Bedingungen und Bestimmungen eines Beschaffungsverfahrens werden dann in die nachfolgenden Vertragswerke aufgenommen.

Auf Stufe Kanton erfolgt die grossmehrheitliche Anzahl an Beschaffungen im freihändigen Verfahren, gefolgt vom Einladungsverfahren sowie dem offenen / selektiven Verfahren. Es wäre wohl über das Ziel hinausgeschossen, eine flächendeckende Deklarationspflicht betreffend Einhaltung der ILO - Kernarbeitsnormen bei allen Beschaffungsverfahren als Pflicht aufzunehmen. Dies würde zum einen zu einer Mehrbelastung der anbietenden Unternehmungen führen. Zum anderen bestehen in den vom öffentlichen Beschaffungswesen stark betroffenen Branchen und Gewerken verbindliche Gesamtarbeitsverträge, die den Grossteil der ILO - Kernarbeitsabkommen bereits abdecken.

Auf Stufe Kanton erfolgt die grossmehrheitliche Anzahl der Zuschläge an Unternehmungen mit Sitz im Kanton Basel-Landschaft oder in der Schweiz. Für Auftragnehmer mit Sitz in der Schweiz sind nicht nur die gesetzlichen Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens verbindlich, sondern auch sämtliche übrigen relevanten Gesetze und Verordnungen. Die Überprüfung bezüglich Einhaltung der Gesetze und Verordnungen, insbesondere der Arbeitsbedingungen obliegt den zuständigen Organen und nicht der ausschreibenden / zuschlagserteilenden Stelle.

Nicht alle schweizweit anerkannten Standards sind in den Herstellerländern als Standard bekannt oder verankert. Bestätigungen über alle Details sind nicht unbedingt das ultimative Mittel zur Erreichung aller wünschenswerten Standards. Auch ist es illusorisch anzunehmen, mit einer oder mehreren Bestätigungen im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens alle möglichen Glieder einer Produktionskette lückenlos erfassen und verpflichten zu können. Zulieferbetriebe und Produktionsstätten, beispielsweise in der IT - Branche, sind über den ganzen Globus verteilt.

Bei Beschaffungen in bekanntermassen sensitiven Bereichen kann die ausschreibende Stelle die Einhaltung gewisser ökologischer und sozialer Standards als Bedingung vorschreiben und entsprechende Nachweise verlangen. Damit ist in heiklen Beschaffungsfällen auch eine Überprüfbarkeit möglich.

Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden grossmehrheitlich lokale oder regionale oder Unternehmungen mit Sitz in der Schweiz beauftragen und nur in vereinzelten Fällen eine Ausschreibung durchführen müssen, die dem WTO-Übereinkommen unterstellt ist.

Eine absolute Verpflichtung der Leistungserbringer, in jedem Beschaffungsverfahren eine verbindliche Bestätigung bezüglich Einhaltung der ILO - Kernarbeitsnormen beizubringen, führt unweigerlich zu einem administrativen Mehraufwand aller Beteiligten, jedoch nicht zum angestrebten Ziel des Postulanten.

5. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat das Postulat geprüft und dem Landrat über seine Abklärungen berichtet.

Der Regierungsrat beantragt, das Postulat [2008/170](#) "Berücksichtigung der IAO-Kernübereinkommen im kantonalen Beschaffungswesen" abzuschreiben.

Liestal, 3. November 2009

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

Wüthrich

der Landschreiber:

Mundschin

