



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5298.02

BVD/P085298
Basel, 9. Februar 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Februar 2011

Anzug Jörg Vitelli und Konsorten betreffend faire Beschaffung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Januar 2009 den nachstehenden Anzug Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die öffentliche Hand ist ein grosser Auftraggeber und beschafft viele Güter für den Betrieb öffentlicher Dienste, für die Ausstattung der Gebäude und für die Infrastrukturen. Die Zuschläge erfolgen zu Marktpreisen auf die wirtschaftlich günstigsten Angebote. Das Schweizerische Arbeiterinnen- und Arbeiterhilfswerk (SAH) warnt mit ihrer Kampagne "Keine Ausbeutung mit unseren Steuergeldern", dass Kostenreduktionen auch erreicht werden können durch die Beschaffung von Gütern, die unter sozial ausbeuterischen und ökologisch zerstörerischen, nicht nachhaltigen Bedingungen hergestellt werden. Die Suche nach tiefsten Angeboten ohne jede soziale und ökologische Rücksichtnahme verschärft dabei den verhängnisvollen Konkurrenzkampf auf Kosten der Arbeitnehmenden und der ökologischen Lebensgrundlagen zwischen den Tieflohnländern. Rücksichtslose öffentliche Beschaffungen können so mithelfen, Hunger, heilbare Krankheiten, vorzeitigen Tod, Vorenthalten von lebenswichtiger Schul- und Berufsbildung zu fördern. Dies widerspricht den Millenniumszielen der internationalen Gemeinschaft.

Bisher wurden im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Beschaffungsgesetz) zum Schutz der Arbeitnehmenden in der Schweiz die gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen genannt. Für die Beschaffung aus Drittstaaten, unter anderem Billiglohnländern, wurden dagegen bisher keine entsprechenden Kriterien festgehalten. Der Vorentwurf vom 30. Mai 2008 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen verweist nun als verbindliche Rechtsgrundlage für Bund, Kantone und Gemeinden auf die Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation. Diese verbieten Zwangs- und Kinderarbeit, fordern die Wahrung gewerkschaftlicher Rechte, schreiben die Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen vor, und verbieten Diskriminierungen. Zudem muss die soziale Gesetzgebung des Herkunftslandes eingehalten werden. Die Hilfsorganisationen Brot für alle, Fastenopfer, Helvetas, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Swiss Fair Trade verweisen auf die Schwierigkeiten, die Einhaltung dieser Bestimmungen zu überprüfen. Sie fordern darum in ihrer Vernehmlassung eine ausdrückliche Ergänzung von Art. 25 des Beschaffungsgesetzes, welche die Beschaffungsstellen ermächtigt, die Anforderungen zu kontrollieren und kontrollieren zu lassen. Im Weiteren soll ausdrücklich vorgesehen werden, dass die sozialen und ökologischen Labellsysteme des fairen Handels, verbunden mit unabhängigen Kontrollsystemen, bevorzugt werden. Hierzu gehören unter Anderem das Max Havelaar-Gütesiegel, Fairtrade Labelling Organisation International, Forest Stewart Council, SA 8000.

Die Unterzeichnenden ersuchen den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten:

- Wie kann unverzüglich sichergestellt werden, dass unabhängig vom weiteren Schicksal des

Vorentwurfs des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen bei allen beschafften Gütern die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und die sozialen Schutzgesetze des Herkunftslandes eingehalten werden?

- Wie kann gewährleistet werden, dass darüber hinaus im öffentlichen Beschaffungswesen von Basel-Stadt die sozialen und ökologischen Labelsysteme zum Zuge kommen?
- Wie können allgemein im öffentlichen Beschaffungswesen, zunächst auf kantonaler Ebene, ökologische und soziale Kriterien festgeschrieben werden?
- Kann im Bereich der kantonalen Verwaltung eine Fachstelle für Beschaffungen nach ökologischen und sozialen Kriterien eingesetzt werden? Wie können die für Beschaffungen verantwortlichen Personen entsprechend sensibilisiert und geschult werden?
- Wie kann das Basler Beschaffungsgesetz entsprechend ergänzt werden.

Jörg Vitelli, Loretta Müller, Maria Berger-Coenen, Roland Engeler-Ohnemus, Jürg Meyer, Urs Joerg, Stephan Luethi, Christine Keller, Hans Baumgartner, Urs Müller-Walz, Beat Jans, Hermann Amstad, Greta Schindler, Ursula Metzger Junco, Brigitta Gerber, Rolf Häring, Doris Gysin, Christoph Wydler, Brigitte Heilbronner-Uehlinger“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitenden Bemerkungen

Die im Anzug thematisierte nachhaltige Beschaffung ist Gegenstand von weiteren Vorstössen, die der Grosse Rat zur Berichterstattung an die zuständigen Fachdepartemente überwiesen hat:

- Interpellation Nr. 44 Jürg Meyer betreffend fairen Handel ohne Ausbeutung im staatlichen Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt und der Gemeinden Riehen und Bettingen vom 4. Juni 2008 (BVD / bereits abgeschlossen)
- Anzug Stephan Luethi-Brüderlin betreffend nachhaltige Beschaffung nach ökologischen Kriterien beim Kanton und seinen Betrieben (BVD / in Bearbeitung)
- Anzug Loretta Müller und Konsorten betreffend eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Computern vom 16. Oktober 2008 (FD / in Bearbeitung)

Ergänzend verweisen wir auf die nachfolgenden Dokumente, die ebenfalls auf die Thematik Bezug nehmen:

- Legislaturplan des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 2009-2013
- Bericht des Regierungsrates vom 11. Januar 2011 zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Luftreinhalteplans 2010 der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

2. Die Fragen im Einzelnen

Frage 1: *Wie kann unverzüglich sichergestellt werden, dass unabhängig vom weiteren Schicksal des Vorentwurfs des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen bei allen beschafften Gütern die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation*

und die sozialen Schutzgesetze des Herkunftslandes eingehalten werden?

Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen enthält in Art. 25 Abs. 3 eine Regelung über einzuhaltende Arbeitsbedingungen. Diese bezeichnet die Bestimmungen am Leistungsort als massgeblich. Wird die Leistung im Ausland erbracht, ist zumindest die Einhaltung der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu gewährleisten. Zurzeit ist offen, ob und wann die angestrebte gesamtschweizerische Harmonisierung des Beschaffungsrechts in Form eines Bundesgesetzes umgesetzt wird. Eine gesetzliche Regelung, welche die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO automatisch verlangt, besteht derzeit für öffentliche Beschaffungen des Kantons noch nicht.

Die Schweiz hat sämtliche Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert. Von den Mitgliedstaaten verlangt die ILO jährlich eine Berichterstattung über die realisierten Massnahmen zur Durchsetzung der vereinbarten Prinzipien. Für öffentliche Beschaffungen gilt der Grundsatz, dass das am Ort der Leistungserbringung geltende Recht einzuhalten ist. Denn nationales Recht kann nicht über die territorialen Grenzen hinweg für anwendbar erklärt werden, da ausländische Anbieter und Anbieterinnen dadurch diskriminiert werden könnten.

Eine griffige auf den jeweiligen Anbieter bezogene Überprüfung der Einhaltung der ILO-Bestimmung ist heute leider nicht möglich, da keine bestehende Instanz eine entsprechende Selbstdeklaration des Anbieters tatsächlich nachprüfen könnte. In den Ausschreibungsunterlagen kann jedoch verlangt werden, dass der Herstellungsort einer Ware anzugeben ist. So besteht zumindest die Möglichkeit festzustellen und zu prüfen, ob dieser Herstellungsort einem der Unterzeichnerstaaten der ILO-Übereinkommen angehört. Submissionen des Bau- und Verkehrsdepartements werden bei künftigen Ausschreibungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten von den Anbietenden eine entsprechende Deklaration verlangen.

Frage 2: Wie kann gewährleistet werden, dass darüber hinaus im öffentlichen Beschaffungswesen von Basel-Stadt die sozialen und ökologischen Labelssysteme zum Zuge kommen?

Die Auseinandersetzung mit sozialen und ökologischen Fragen gewinnt sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik des Kantons Basel-Stadt zunehmend an Bedeutung. Es ist unbestritten, dass Zertifizierungsorganisationen mit ihrer Arbeit entscheidend zur Sensibilisierung bezüglich globaler, sozialer und ökologischer Themen beitragen. Nichtsdestotrotz bleibt es eine grosse Herausforderung, wirksame Kontrollinstrumente zu implementieren, die eine dauernde und vollumfängliche Einhaltung der geforderten Normen gewährleisten.

Der Verknüpfung von sozialen oder ökologischen Labels und Zuschlagskriterien sind im Beschaffungsrecht Grenzen gesetzt. Die obligatorische Nachweiserbringung eines Labels oder Gütesiegels darf nicht zur Ungleichbehandlung oder Diskriminierung einzelner Anbieterinnen und Anbieter sowie zu Wettbewerbsverzerrung führen. Die Einhaltung eines bestimmten Labels ist nur zulässig, wenn dieses Label als technische Spezifikation qualifiziert werden kann. Andernfalls muss einem Anbieter möglich sein, die Einhaltung der verlangten (ökologischen oder sozialen, etc.) Bedingungen auch ohne Zertifizierung durch ein bestimmtes Label nachzuweisen.

Die Gesetzgebung verlangt ausserdem, Ausschreibungsverfahren klar und transparent zu gestalten und den Wettbewerb unter Berücksichtigung der eigenen volkswirtschaftlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten zu stärken, den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel

zu fördern und die Gleichbehandlung aller Anbietenden zu gewährleisten. Der Kanton ist gegenüber dem Steuerzahler verpflichtet, dies zu gewährleisten. Folglich muss der Preis bei jeder Auftragvergabe mitberücksichtigt werden. Gemäss Art. 30 der kantonalen Verordnung zum Gesetz über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsverordnung, VöB) vom 11. April 2000 ist das wirtschaftlich günstigste Angebot jenes mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Zur Beurteilung der Angebote können neben dem Preis weitere wertbestimmende Eigenschaften berücksichtigt werden, wie etwa Qualität, Erfahrung, Kreativität, Infrastruktur, Lieferfristen, Ausführungsdauer, Betriebskosten, Rentabilität, Ästhetik, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Umweltverträglichkeit, Kundendienst, technische Hilfe, Versorgungssicherheit und seit dem 7. März 2010 die Ausbildung von Lernenden. Diese Liste ist nicht abschliessend.

Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Aspekten ist mit der geltenden Gesetzgebung möglich. Bereits heute werden bezogen auf die zu beschaffende Leistung u. a. soziale und ökologische Aspekte als Zuschlagskriterien definiert und bewertet. Diese Praxis wird künftig beibehalten und weiterentwickelt.

Frage 3: Wie können allgemein im öffentlichen Beschaffungswesen, zunächst auf kantonalen Ebene, ökologische und soziale Kriterien festgeschrieben werden?

Das Beschaffungsrecht schreibt ganz bewusst keine zwingenden Kriterien fest. Die Bedarfsstelle soll im Einzelfall frei sein, die zu beschaffende Leistung sachgerecht zu umschreiben und ihre Eigenschaften zu gewichten. Die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte ist mit der geltenden Gesetzgebung möglich, ohne dass es einer Änderung des Beschaffungsrechts bedarf. Die verlangten ökologischen und sozialen Kriterien sind als Eignungsnachweise und/oder Zuschlagskriterien mit den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben.

Frage 4: Kann im Bereich der kantonalen Verwaltung eine Fachstelle für Beschaffungen nach ökologischen und sozialen Kriterien eingesetzt werden? Wie können die für Beschaffungen verantwortlichen Personen entsprechend sensibilisiert und geschult werden?

Die Bedarfsstelle beschreibt oder definiert die zu beschaffende Leistung in Form eines Leistungsverzeichnisses oder eines Pflichtenhefts. In Zusammenarbeit mit Submissionen des Bau- und Verkehrsdepartements werden die Eignungsnachweise und Zuschlagskriterien abgestimmt für den Einzelfall definiert mit dem Ziel, das wirtschaftlich günstigste Angebot mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis ermitteln zu können. Sowohl im Leistungsverzeichnis oder Pflichtenheft, als auch bei der Definition der Eignungsnachweise oder Zuschlagskriterien fliessen bereits heute soziale und ökologische Aspekte ein. So wurde beim Projekt Rückbau und Bodensanierung Hafen St. Johann in Basel von den Anbietenden als Zuschlagskriterium in den Ausschreibungsunterlagen die Vorlage eines Transportkonzepts verlangt. Das Transportkonzept mit den kürzesten Transportwegen per Lastwagen, erhielt dabei die beste Bewertung. Bei der Ersatzbeschaffung von Waschküchengeräten für zahlreiche Wohnliegenschaften wiederum waren explizit ökologische Standards gefordert. Dazu wurden mit dem Angebotspreis nicht nur die Anschaffungskosten, sondern die Kosten über die ‚Lebensdauer‘ von fünfzehn Jahren verglichen. Ebenso wurde in den Ausschreibungsunterlagen für Reinigungsarbeiten von Gebäuden der Universität Basel von den Anbietenden verlangt den ausführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern höhere Stundenlöhne zu bezahlen, als die Mindestansätze des Gesamtarbeitsvertrages der Branche.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Submissionen des Bau- und Verkehrsdepartements

stellen das Kompetenzzentrum für öffentliche Beschaffungen im Kanton dar. Sie bilden sich kontinuierlich weiter und nehmen gezielt an Tagungen und Schulungen teil, an welchen auch die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien bei öffentlichen Beschaffungen thematisiert wird. Ausserdem pflegen sie einen regelmässigen Austausch mit Beschaffungsstellen anderer Kantone sowie dem Bund zu aktuellen Fragestellungen im Beschaffungswesen. So beraten Submissionen die Bedarfsstellen bezogen auf die jeweilige Ausschreibung, wie ökologische und soziale Kriterien bedacht und bewertet werden können. Für eine weitere Fachstelle, die sich ausschliesslich mit sozialen und ökologischen Aspekten bei Ausschreibungen befasst, sieht der Regierungsrat somit keine Notwendigkeit. Mit der Konzentration des Fachwissens über öffentliche Beschaffungen an zentraler Stelle bei Submissionen des Bau- und Verkehrsdepartements wird eine wichtige Unterstützungsleistung für die Bedarfsstellen des Kantons ganzheitlich und fundiert gewährleistet.

Frage 5: Wie kann das Basler Beschaffungsgesetz entsprechend ergänzt werden.

Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Aspekten im Rahmen von Ausschreibungen ist mit der geltenden Gesetzgebung möglich. Eine Ergänzung des Beschaffungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt ist aus Sicht des Regierungsrats also nicht erforderlich. Nichtsdestotrotz betonen wir an dieser Stelle mit Nachdruck, dass uns Ihr Anliegen erreicht hat und uns über die Bearbeitung dieses Anzuges hinaus auch in Zukunft begleiten und prägen wird.

3. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Jörg Vitelli und Konsorten betreffend die faire Beschaffung als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin