

Bericht zum Postulat

vom 19. Juni 2008, überwiesen am 1. September 2008
20.01



Willy Rüegg, SP-Gemeinderat betreffend Berücksichtigung der IAO-Kernübereinkommen im städtischen Beschaffungswesen

Wortlaut des Postulats

Der Stadtrat wird eingeladen, im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens alle Lieferantinnen und Lieferanten sowie die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer vertraglich darauf zu verpflichten, bei der Ausführung des Auftrags faire Arbeitsbedingungen zu beachten und die Bestimmungen der Kern-Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie der nationalen Gesetzgebung einzuhalten.

Begründung

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine überwältigende Mehrheit des Schweizer Volks Menschen verachtende und ausbeuterische Arbeitsbedingungen nicht gutheisst – weder in Europa noch in der Dritten Welt. Es gibt eine ganze Reihe von Soziallabels, welche den Konsumentinnen und Konsumenten bei der Beurteilung der Herkunft von Gütern zur Verfügung stehen: Schweizer Soziallabel SSW, Fair Trade Labelling Organizations International FLO, Ethical Trading Initiative ETI, Fair Labor Association FLA, Clean Clothes Kodex, Natursteinlabel u.a.m. Diese werden von den Schweizer Grossverteilern aktiv unterstützt und selber angewendet.

Für das öffentliche Beschaffungswesen ist es unter Umständen weniger einfach, die Herkunft der Materialien und Güter sicher abzuklären. Bekannt geworden sind Fälle, in denen Randsteine aus China oder Indien importiert wurden, welche unter menschenverachtenden Arbeitsbedingungen hergestellt wurden. Dies, obwohl wir in der Schweiz über eigene Steinbrüche verfügen. Ähnliches ist auch von Uniformen bekannt geworden. Es kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass die Bevölkerung keine Ausbeutung mit unseren Steuergeldern betreiben möchte und deshalb Wert darauf legt, dass der Stadtrat auf die Arbeitsbedingungen hinter dem öffentlichen Beschaffungswesen achtet.

Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen pro Jahr für rund 34 Milliarden CHF verschiedenste Waren, Dienst- und Bauleistungen. Diese Summe entspricht 25% der Staatsausgaben und rund 8% des Bruttoinlandprodukts der Schweiz. Durch Nutzung dieser gewichtigen Nachfragemacht kann das öffentliche Beschaffungswesen dazu beitragen, die gesamte Gesellschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung hinzuführen und die Lebensqualität der Menschen nicht nur lokal, sondern weltweit zu verbessern.

Schon heute enthält das Schweizer Beschaffungsrecht soziale Kriterien. So darf ein Auftrag beispielsweise nur an Anbieterinnen und Anbieter vergeben werden, welche die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit gewährleisten. Der Bund fasst die Instrumente zur Umsetzung ökologischer und sozialer Normen im öffentlichen Beschaffungswesen unter dem Begriff „Integrierte Produktpolitik“ (IPP) zusammen. Produkte und Dienstleistungen sollen über ihren gesamten Lebenszyklus (Planung, Herstellung, Nutzung und Entsorgung) hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Seither hat der Bundesrat seine Absicht bekräftigt, dem Aspekt der sozialen und ökologischen Anforderungen bei Beschaffungen auch in der laufenden Revision des Beschaf-

fungsrechts Rechnung zu tragen. Namentlich sollen zumindest die acht von der Schweiz ratifizierten Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zum Schutz fundamentaler Arbeitsnormen von den 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.

Bericht des Stadtrates

Der Stadtrat ist sich der Problematik der schwierigen Arbeits- und Lebensbedingungen in gewissen ausländischen Produktionsstätten bewusst. Er begrüsst grundsätzlich Bestrebungen zur Verbesserung der Lebensumstände und Produktionsbedingungen. Er ist sich jedoch auch im Klaren über das Spannungsverhältnis, welches zwischen der rechtlichen und moralischen Verpflichtung zum Schutz der Kinder- und Menschenrechte und den Bestimmungen des Vergaberechts besteht. Die Möglichkeiten für die Einflussnahme sind für die städtische Exekutive in diesem Bereich begrenzt.

Die Kernübereinkommen der ILO¹ betreffen folgende Themenbereiche: Zwangs- und Pflichtarbeit, Vereinigungsfreiheit, Schutz des Vereinigungsrechts, gleiche Entlohnung für männliche und weibliche Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, Abschaffung der Zwangsarbeit, Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung und das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Für Wädenswil ist das Vergaberecht weitgehend im kantonalen Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und in der Submissionsverordnung geregelt.

Mit dem bestehenden kantonalen Recht können sozialpolitische Anliegen nur beschränkt verfolgt werden. Als Voraussetzung zur Auftragserteilung muss – entsprechend der kantona-

¹ ILO: International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)

len Submissionsverordnung (SVO) von den Vergabestellen vertraglich sichergestellt werden, dass von den Anbietenden (und Dritten) die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsschutzbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann eingehalten werden. Als Arbeitsbedingungen gelten die Vorschriften der Gesamt- und der Normalarbeitsverträge; wo diese fehlen, gelten die ort- und berufsüblichen Vorschriften. Ob diese Verpflichtungen auf ausländische Zulieferer ausgedehnt werden können – ohne gegen das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zu verstossen –, bleibt offen. [Antwort des Regierungsrats des Kantons Zürich auf einen gleichartigen Vorstoss im Jahre 2008 (KR-Nr.310/2008)]. Diesen Bericht des Regierungsrats auf einen ähnlich gelagerten Vorstoss zeigt auf, dass die kantonale Gesetzgebung für das postulierte Anliegen noch nicht richtig zu greifen vermag.

Auf den 1. Januar 2010 hat der Bund für die Beschaffungen des Bundes eine explizite Ergänzung in der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vorgenommen. So wurde in Art. 7 zu den Arbeitsbedingungen neu festgelegt, dass *bei Erbringung der Leistungen im Ausland die Anbietenden zumindest die Einhaltung der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (Kernübereinkommen der ILO) zu gewährleisten haben.* Begründet wird dies damit, dass man als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) die Inhalte der Kernübereinkommen der ILO einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen habe. Diese neu geschaffene gesetzliche Grundlage gilt jedoch nur für das Beschaffungswesen des Bundes und wirkt nicht als übergeordnetes Recht auf das kantonale Recht aus.

Die Stadt Zürich hat die postulierte Problematik insofern für sich gelöst, als sie die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen für Leistungen aus dem Ausland mit Stadtratsbeschluss vom 17. März 2010 neu vorschreibt. Sie verpflichtet die Lieferfirmen mittels Verhaltenskodex und einer Selbstdeklaration sowie die Anerkennung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Stadt Zürich für die Beschaffung von Gütern, die IAO-Übereinkommen einzuhalten. Während der Vertragsdauer können im Verdachtsfall externe Audits² verlangt werden, welche von den Lieferanten bezahlt werden müssen.

Die geschilderten Beispiele für eine mögliche Umsetzung des postulierten Anliegens erscheinen dem Stadtrat als aufwändig und kompliziert sowie in der Kontrollmöglichkeit noch als wenig griffig.

Der Stadtrat ist bestrebt, nur Produkte zu beschaffen, die unter fairen Arbeits- und Sozialbedingungen hergestellt und gehandelt werden. Die Deklarationspflicht soll aber nicht im Alleingang beschlossen werden, sondern in Zusammenarbeit mit dem Kanton, dem Bund und allfälligen internationalen Organisationen. Zudem erachtet er die Kontrollmöglichkeiten in Verdachtsfällen derzeit noch als beschränkt. Auch aus praktischer Sicht gilt es festzuhalten, dass eine Überprüfbarkeit der Herstellungsprozesse, die Möglichkeiten der städtischen Vergabestellen überfordern. Die genannten Institutionen (Bund, Stadt Zürich) haben andere Auftragsvolumen und explizite Submissionsstellen für die entsprechenden Verfahren bei der Umsetzung.

² Als Audit (von lat. „Anhörung“) werden allgemein Untersuchungsverfahren bezeichnet, die dazu dienen, Prozesse hinsichtlich der Erfüllung von Anforderungen und Richtlinien zu bewerten.

Der Stadtrat ist jedoch offen, sollte sich die rechtliche Lage klären und sich beispielsweise Labels³ auf dem freien Handel festigen, die städtische Vergabep Praxis den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Antrag auf Abschreibung des Postulats

Gestützt auf diesen Bericht wird dem Gemeinderat beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

16. August 2010

lei

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter, Stadtpräsident

Heinz Kundert, Stadtschreiber

³ Ein Label als Prüfsiegel, Gütesiegel oder Qualitätssiegel