

Postulat Fraktion SP/JUSO (Patrizia Mordini, SP): Keine Kinderarbeit bei Vergaben im städtischen Beschaffungswesen (Berücksichtigung der ILO-Kernübereinkommen)

Die Gemeinden sind mit 43% am jährlichen Beschaffungsvolumen die grössten AuftraggeberInnen der öffentlichen Hand. So spielt auch die Stadt Bern eine wichtige Rolle bei der nachhaltigen und fairen Beschaffung von Waren, Dienst- und Bauleistungen. Bereits heute enthält das (Schweizer) Beschaffungsrecht soziale Kriterien. 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. Der Bundesrat hat seine Absicht bekräftigt, dem Aspekt der sozialen und ökologischen Anforderungen bei Beschaffung auch in der laufenden Revision des Beschaffungsrechts Rechnung zu tragen. Zumindest die acht von der Schweiz ratifizierten Kernübereinkommen der „International Labor Organization ILO“ zum Schutz fundamentaler Arbeitsnormen von den Anbieterinnen und Anbietern müssen eingehalten werden.

Die ILO 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 ILO-Kernübereinkommen ist mit dem WTO-Recht vereinbar und hat nichts mit Protektionismus zu tun. Bei der Umsetzung der Normen, so grundsätzlich diese auch sind, gibt es weiterhin viel zu tun. So arbeiten beispielsweise gemäss den Zahlen der ILO weltweit 12 Millionen Menschen in unfreien Arbeitsverhältnissen.

Faire und nachhaltige öffentliche Beschaffung setzt Kenntnisse, Kontakte und Möglichkeiten voraus, die von Gemeinde zu Gemeinde und von Kanton zu Kanton nicht grundsätzlich verschieden sind. Vernetzung ist deshalb zentral. Die Stadt Bern verfügt über eine Beschaffungskommission mit konsultativer Kompetenz, bestehend aus Vertretenden der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, in welcher die öffentlichen Beschaffungen über Fr. 100000.00 behandelt werden. Beschaffungen unter Fr. 100000.00 beschliesst das Beschaffungsbüro der Stadt. Für das öffentliche Beschaffungswesen ist es aber unter Umständen nicht einfach, die Herkunft der Materialien und Güter sicher abzuklären. Bekannt geworden sind in der Schweiz Fälle, in denen Randsteine aus China oder Indien importiert wurden, welche unter menschenverachtenden Arbeitsbedingungen hergestellt wurden. Ähnliches ist auch von Uniformen bekannt geworden.

Das öffentliche Beschaffungswesen kann dazu beitragen, die gesamte Gesellschaft zu einer nachhaltigen Entwicklung hinzuführen und die Lebensqualität der Menschen nicht nur lokal, sondern weltweit zu verbessern

Der Gemeinderat wird deshalb gebeten zu prüfen,

1. wie die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens dahingehend geändert werden können, dass alle LieferantInnen und LeistungserbringerInnen vertraglich verpflichtet werden können, bei der Ausführung von Aufträgen die Bestimmungen der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO und der nationalen Gesetzgebung einzuhalten

ten. Dazu gehören die Ablehnung von Produkten aus Kinderarbeit und die Einhaltung allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge, Normalarbeitsverträge und ähnlichen Verträgen und Gesetzen zu Arbeitsbedingungen usw.

2. wie sichergestellt werden kann, dass die Einhaltung der ILO-Kernübereinkommen durch die LieferantInnen überprüft wird, und zwar über ihren gesamten Lebenszyklus (Planung, Herstellung, Nutzung und Entsorgung) hinweg.
3. wie sichergestellt werden kann, dass bei einer Vergabe entsprechend den Anforderungen (nach dem kantonalen Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [OBG]) explizit auch die ökologischen und sozialen Anforderungen erfüllt werden.

Soweit Änderungen des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (OBG) notwendig sind, wird der Gemeinderat gebeten, sich dafür einzusetzen und beim Kanton vorstellig zu werden.

Bern, 27. November 2008

Postulat Fraktion SP/JUSO (Patrizia Mordini, SP), Markus Lüthi, Guglielmo Grossi, Ursula Marti, Giovanna Battagliero, Andreas Krummen, Corinne Mathieu

Antwort des Gemeinderates

Der Gemeinderat unterstützt das Anliegen der Postulantinnen und Postulanten. Er möchte aber einleitend festhalten, dass einige im Postulat erwähnte Grundsätze im geltenden Recht schon verankert sind. Das gilt insbesondere für Punkt 3 des Postulats. Das Gesetz vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2) verlangt nämlich die Erfüllung der ökologischen und sozialen Anforderungen (vgl. Art. 8 ÖBG); die diesbezügliche Handhabung in der Stadt Bern ist in der Stellungnahme zu Punkt 1 näher beschrieben. Jene Grundsätze wiederum, die im kantonalen Beschaffungsrecht nicht oder nur teilweise vorgeschrieben sind, erzeugen bei der Umsetzung noch nicht gelöste Probleme.

Unter Punkt 1 beauftragt das Postulat den Gemeinderat zu prüfen, welche Änderungen im öffentlichen Beschaffungswesen notwendig wären, damit bei Aufträgen der öffentlichen Hand die Bestimmungen sowohl der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO (Englisch: „International Labor Organization; ILO“) wie auch der nationalen Gesetzgebung eingehalten werden. Das kantonale Beschaffungsrecht, das sich auf das übergeordnete Recht stützt, bietet teilweise bereits heute wirksame Instrumente. Aufgrund dieser Bestimmungen müssen die Beschaffungsstellen beispielsweise sicherstellen, dass bei öffentlichen Aufträgen die Umweltgesetzgebung eingehalten wird, dass die gesetzlichen Arbeitsbedingungen gewährleistet oder dass keine gesetzeswidrigen Preisabsprachen geführt werden. Das kantonale Beschaffungsgesetz sieht vor, dass Unternehmen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

In der Stadt Bern werden alle Beschaffungen im offenen und selektiven Verfahren von der Fachstelle Beschaffungswesen durchgeführt. Einige Abteilungen lassen auch die Einladungsverfahren durch die Fachstelle Beschaffungswesen begleiten. Die Fachstelle Beschaffungswesen führt eine systematische Überprüfung aller Bewerbenden in den ihr anvertrauten Verfahren in folgender Hinsicht durch: Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge bzw. der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen, sowie Erfüllung der Pflichten gegenüber der öffentlichen Hand, der Sozialversicherungen und den Arbeitnehmenden. Falls ein Unternehmen diesen Pflichten nicht nachkommt, gelten die gesetzlichen Voraussetzungen für einen öffentlichen Auftrag als nicht erfüllt und das Unternehmen wird vom Verfahren ausgeschlossen. So-

mit wird lange vor Vertragsabschluss sichergestellt, dass nur Unternehmen beauftragt werden, welche die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Eine Garantie für diese strenge Handhabung besteht allerdings nur bei Verfahren, die über die Fachstelle Beschaffungswesen abgewickelt werden.

Im Schweizer Beschaffungsrecht gilt das Leistungsortsprinzip: Massgeblich sind die am Ort der Leistung geltenden Bestimmungen. Wenn also eine ausländische Firma in Bern beispielsweise eine Strasse sanieren will, muss diese ihren Angestellten die in Bern ortsüblichen Löhne bezahlen und ihnen die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialleistungen gewähren. Wenn die Stadt Bern jedoch eine Leistung bezieht, die nicht in der Schweiz erzeugt wird - in der Regel handelt es sich um Lieferaufträge -, gelten dafür die Bestimmungen des Herstellungslands. Zwar behalten einige Voraussetzungen auch in diesen Fällen ihre Gültigkeit, da sie im Gesetz explizit erwähnt werden. Ein Beispiel dafür ist die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau. Aber es gibt einige der IAO-Kernübereinkommen, die das Gesetz nicht erwähnt, wie zum Beispiel die Kinderarbeit. Daher wäre es durchaus sinnvoll, die IAO-Kernübereinkommen in der Beschaffungsgesetzgebung zu verankern. Der Kanton Bern hat im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sämtliche Gemeinden und ihre öffentlich-rechtlichen Körperschaften dem kantonalen Recht unterstellt. Wie der Gemeinderat bereits in seiner Antwort auf die Motion Fraktion GB/JA!: Faire Computer für die Stadtverwaltung der Motionärinnen Anne Wegmüller und Emine Sariaslan geschrieben hat, erachtet er die städtische Beschaffungsverordnung als nicht geeignet für die Umsetzung spezifischer Anliegen. Denn Bestimmungen dieser Art würden der Harmonisierung der Beschaffungspraxis im Kanton Bern entgegenwirken. Diese Harmonisierung hat sich bisher sehr positiv ausgewirkt, so hat sie zum Beispiel die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Anbietenden erleichtert. Daher bevorzugt der Gemeinderat eine Lösung auf kantonaler Ebene. Ausserdem würde das Anliegen der Postulantinnen und Postulanten auf diesem Wege eine bedeutend breitere Wirkung erzielen. Aus diesen Gründen erklärt sich der Gemeinderat bereit, sich beim Kanton für die Verankerung der IAO-Kernübereinkommen im ÖBG einzusetzen. Das Anliegen soll bei der nächsten Teilrevision des Gesetzes berücksichtigt werden.

Unter Punkt 2 beauftragt das Postulat den Gemeinderat zu klären, wie die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen durch die Lieferantinnen und Lieferanten überprüft werden kann; dies soll über den gesamten Lebenszyklus einer Beschaffung hinweg geschehen. Sobald eine Beschaffung getätigt ist und somit das beschaffte Gut in den Besitz der öffentlichen Hand übergegangen ist, liegt die Verantwortung selbstverständlich bei der Verwaltung. Daher ist die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen während der Nutzung und der Entsorgung einer Beschaffung bereits gewährleistet und verwaltungsintern überprüfbar.

Während der Planung und der Herstellung eines Beschaffungsgegenstands ist die Überprüfbarkeit der Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen indessen sehr schwierig. Als kurzfristige Massnahme besteht die Möglichkeit, ein Formular einzuführen, worauf alle Anbieterinnen und Anbieter bestätigen, dass sie die IAO-Kernübereinkommen einhalten. Diese Massnahme hat der Gemeinderat bereits im Zusammenhang mit der Motion Fraktion GB/JA!: Faire Computer für die Stadtverwaltung in die Wege geleitet. Aber diese Massnahme entspricht nicht einer Überprüfung. Sie dient lediglich der Sensibilisierung der Anbieterinnen und Anbieter und allenfalls der Vorbereitung für eine spätere Einführung von weiterreichenden Massnahmen. Mittelfristig sollte die öffentliche Hand im Kanton Bern - auf koordinierte Art und Weise - neue Instrumente finden, womit die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen überprüft werden kann. Wie für die Überprüfung der bestehenden ökologischen und sozialen Kriterien, die dank Bestätigungen und Zertifikaten erfolgt, sollten auch im Bereich der IAO-Kernübereinkommen

Labels oder Bescheinigungen, die dafür kompetente Ämter und Organisationen ausstellen, verlangt werden können.

Der Gemeinderat verfolgt die Entwicklung neuer Instrumente für die Überprüfung der IAO-Kernübereinkommen mit grosser Aufmerksamkeit. Er ist überzeugt, dass nur überprüfbare Kriterien die gewünschte Wirkung erzielen können. Es muss dringend verhindert werden, dass die öffentliche Hand Erzeugnisse beschaffen kann, die unter unfairen oder gar menschenverachtenden Umständen hergestellt werden. Wie bereits zu Punkt 1 ausgeführt, wird sich der Gemeinderat deshalb beim Kanton dafür einsetzen, dass die IAO-Kernübereinkommen im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen verankert werden.

Auswirkungen auf das Personal und die Finanzen:

Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Antwort gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 13. Mai 2009

Der Gemeinderat