

BD / Motion Friedl-St.Gallen vom 21. April 2009

Fairer Welthandel im öffentlichen Beschaffungswesen

Antrag der Regierung vom 16. Juni 2009

Nichteintreten.

Die Motionärin lädt die Regierung ein, die rechtlichen Bedingungen zu schaffen, um Lieferanten und Leistungserbringer bei der Ausführung eines Auftrags verpflichten zu können, die Bestimmungen der Kern-Übereinkommen der Internationalen-Arbeitsorganisation (IAO) einzuhalten.

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ist die Schweiz auf staatsvertraglicher Ebene an das plurilaterale WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen gebunden. Die Kantone haben ihrerseits mit der (revidierten) Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (revIVöB) das Vergaberecht untereinander harmonisiert und darin die staatsvertraglichen Verpflichtungen direkt umgesetzt. Bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterstehen Kanton und Gemeinden zudem dem Einfuhrsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1) und der gestützt darauf erlassenen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11).

Die wesentlichen Ziele des öffentlichen Beschaffungsrechts sind die Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbietern, die Gewährleistung eines transparenten Vergabeverfahrens und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

In diesem Rahmen sind gewisse sozialpolitische Anliegen bereits im geltenden Recht verwirklicht. So sieht die kantonale Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen die Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen der allgemeingültigen Gesamt- und Normalarbeitsverträge sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau vor und definiert diese als gesetzliche Eignungskriterien. Bei deren Nichteinhaltung ist die Vergabestelle verpflichtet, den betroffenen Anbieter vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Die Anwendung dieser Bestimmungen im Kanton und auf nationaler Ebene ist unbestritten und bezüglich Kontrolle durch die Festlegung entsprechender Deklarationspflichten auch weitgehend unproblematisch.

Aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung ist es möglich, in Beschaffungsverfahren auch den Nachweis über die Einhaltung der IAO-Kernübereinkommen durch die Anbietenden zu verlangen, sofern dies sinnvoll und angemessen erscheint. Ob derartige (Deklarations-)Verpflichtungen aber auch auf ausländische Zulieferer ausgedehnt werden können, ohne gegen das eingangs erwähnte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zu verstossen, ist allerdings zweifelhaft. Beschränkungen in Bezug auf die Produktionsmethoden werden von den Gerichten bisher regelmässig für unzulässig erklärt, weil sie in der Regel zu versteckten Beschränkungen des internationalen Handels führen.

Nebst dieser rechtlichen Hürde ist in rein praktischer Hinsicht zu beachten, dass im Beschaffungsverfahren in der Regel allein schon aus zeitlichen Gründen keine Möglichkeit für umfassende Abklärungen besteht. Eine zuverlässige Prüfung der Vorgaben an faire Produktionsbedingungen im Ausland wäre ausserdem kaum umsetzbar und würde voraussetzen, dass die genaue Herkunft der Produkte, die oft in grossen Mengen und aus verschiedenen Quellen nach Europa geliefert werden, einwandfrei geklärt ist und die Produktionsmethoden der einzelnen Produktionsstätten bekannt sind. Die internationalen Beschaffungsketten sind jedoch komplex,

und sie werden, je nach Anzahl Zwischenhändler, so undurchschaubar, dass die Überprüfung der Herstellungsprozesse und das Aufdecken von sozialen Missständen die Möglichkeiten eines Vergabeverfahrens regelmässig übersteigen.

Die kantonale Gesetzgebung kann zudem nicht isoliert betrachtet werden. Sie steht vielmehr in Abhängigkeit zur übergeordneten Gesetzgebung, was den Handlungsspielraum auf Stufe Kanton beschränkt. Änderungen im übergeordneten Bundesrecht ziehen mit grösster Wahrscheinlichkeit auch Anpassungen in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sowie der darauf basierenden kantonalen Gesetzgebung nach sich. Das Beschaffungsrecht des Bundes wird zurzeit revidiert. Der Vorentwurf zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts (VE-BöB) sieht mehrere Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung vor (Einhaltung der im Herstellerland zwingend anwendbaren nationalen und internationalen Arbeitsschutzbedingungen für Produzenten im Ausland, Einhaltung der acht IAO-Kernübereinkommen, Verfahrensausschluss bei einem Verstoss gegen die Umweltschutzgesetzgebung). Weiter soll der Nachhaltigkeitsgedanke bei den Regeln zu den technischen Spezifikationen sowie den Eignungs- und Zuschlagskriterien einfließen. Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf wurde im November letzten Jahres abgeschlossen, wichtige strategische Grundsatzentscheide sind noch ausstehend. Ob und in welchem Umfang der Nachhaltigkeitsgedanke damit Niederschlag in einem Bundesgesetz finden wird, ist offen. Auch aufgrund dieser ungewissen Ausgangslage ist es nach Auffassung der Regierung nicht angezeigt, das nachgeordnete kantonale Recht vorweg zu ändern.