



Postulat der Alternativen Fraktion

**"Für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Personalcomputern"
(Vorlage Nr. 1679.1 - 12746)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom Datum 20. Februar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Alternative Fraktion hat am 26. Mai 2008 ein Postulat mit folgendem Antrag eingereicht:

«Die Regierung wird eingeladen, künftig bei der Computerbeschaffung innerhalb der Verwaltung die fundamentalen Arbeitsrechte der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO; Anmerkung: englisch = International Labour Organisation [ILO])¹⁾ zu beachten. Dementsprechend soll sie nur noch Computer einkaufen, bei denen bei der Herstellung auf faire arbeitsrechtliche Bedingungen geachtet wird. Diese Massnahme bietet Gewähr, dass die öffentliche Beschaffung von Personalcomputern in Zukunft nachhaltig ist. Damit die Arbeitsrechte respektiert werden, wird die Regierung gebeten, eine Kriterienliste zu entwickeln und innerhalb der Verwaltung verbindlich einzusetzen. So können Unternehmen, die auf eine öffentliche Beschaffungsanfrage reagieren, auf ihre Politik der sozialen Verantwortung hin überprüft werden. Für die Evaluation ist es sinnvoll, mit externen Experten zusammenzuarbeiten.»

Zur Begründung ihres Begehrens führt die Alternative Fraktion Folgendes aus: Computer würden heute meist in so genannten Freihandelszonen in China, Thailand oder auch Mexiko produziert. Diese Zonen böten transnationalen Unternehmen, wie den grossen Computerfirmen, optimale Produktionsbedingungen. Darunter litten jedoch die Arbeitnehmenden in den Fabriken: Die ausbezahlten Löhne lägen oft unter dem Existenzminimum, der Schutz vor Chemikalien bei der Arbeit sei ungenügend, die täglich zu leistende Arbeit liege meist über 10 Stunden und die wöchentlichen Ruhetage fielen teilweise für mehrere Monate aus. Aber auch die Beschäftigung von Kindern in den Computerfabriken erweise sich als ernst zu nehmendes Problem. Die vorgenannten Missstände seien durch die Kampagne «High Tech – no Rights» für fair hergestellte Computer im Jahr 2007 von «Fastenopfer und Brot für alle» öffentlich gemacht worden. Beim Kauf von Computern solle daher beachtet werden, dass bei der Produktion die von der Internationalen Arbeitsorganisation definierten und von der Schweizer Regierung anerkannten fundamentalen Arbeitsrechte respektiert würden:

- die Freiheit auf Versammlung und kollektive Verhandlung
- die Nicht-Diskriminierung
- das Verbot der Zwangsarbeit
- das Verbot der Kinderarbeit
- die Gleichbehandlung von Frau und Mann.

Hinzu komme die Respektierung der nationalen Gesetzgebung des Produktionslandes durch die Unternehmen.

¹⁾ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen, angenommen durch die Mitgliedstaaten der IAO, 1998.

Auf europäischer Ebene hätten verschiedene Städte bereits Massnahmen ergriffen, um bei ihren öffentlichen Beschaffungen nur Produkte aus fairem Handel zu kaufen oder solche, welche unter Respektierung der fundamentalen Arbeitsrechte produziert worden seien. Eine EU-Richtlinie ermutigt sogar die EU-Mitgliedstaaten und Gemeindeverwaltungen, in diesem Sinne zu arbeiten. In Deutschland hatten verschiedene Städte bereits Regelungen angenommen, welche die Beschaffung von Produkten, die in Würde hergestellt worden sind, unterstützten. Dort sei beispielsweise vorgesehen, dass der Respekt der fundamentalen Arbeitsrechte garantiert werden müsse. ILO-Kernarbeitskonventionen werden genannt, wie das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot der Kinderarbeit, die Freiheit auf kollektive Verhandlung und Versammlung, die Nicht-Diskriminierung sowie die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau. Das Verkaufsunternehmen müsse beweisen, dass es diese Rechte respektiere. Dafür müsse es über einen Verhaltenskodex verfügen, der für alle seine Zulieferer verbindlich sei, sowie unabhängige Kontrollen in allen Fabriken seiner Zulieferer durchführen.

An seiner Sitzung vom 12. Juni 2008 hat der Kantonsrat das Postulat an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir erstatten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht und Antrag:

1. Geltendes Recht

Artikel 11 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB; BGS 721.52) verpflichtet den Kanton, die Gemeinden und andere Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben, bei der Vergabe von Aufträgen die Grundsätze der Gleichbehandlung von Frau und Mann, die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beachten. Als Arbeitsbedingungen gelten dabei die Vorschriften der Gesamt- und der Normalarbeitsverträge; wo diese fehlen, gelten die orts- und berufsüblichen Vorschriften.

§ 7 der Submissionsverordnung vom 20. September 2005 (SubV; BGS 721.53) verlangt zudem, dass die Vergabestelle vertraglich sicherstellt, dass die Anbieterin oder der Anbieter nicht nur sich selber zur Einhaltung dieser Grundsätze verpflichtet, sondern diese Verpflichtung auch Dritten überbindet, denen sie oder er Aufträge weiterleitet. Auf Verlangen hat die Anbieterin oder der Anbieter die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen nachzuweisen oder die Auftraggeberin oder den Auftraggeber zur Nachprüfung zu bevollmächtigen.

Bei schwerwiegenden Widerhandlungen gegen die erwähnten Grundsätze müssen die Anbieterinnen und Anbieter gemäss § 5 des Submissionsgesetzes vom 2. Juni 2005 (SubG; BGS 725.51) mit Sanktionen rechnen, die von der Verwarnung, dem Entzug des erteilten Auftrags, der Auferlegung einer Konventionalstrafe bis hin zum Ausschluss von künftigen Vergaben für die Dauer von bis zu fünf Jahren führen können.

Derzeit existieren noch keine Labels, welche die Einhaltung der fundamentalen Arbeitsrechte der IAO garantieren. Auch der «Electronic Industry Code of Conduct» (EICC), dem nahezu alle Markenunternehmen der Elektronikbranche beigetreten sind, erfüllt die Kernnormen der IAO nicht. Als Kontrollinstrument für die Einhaltung dieser Grundsätze bzw. derjenigen der IVöB dient daher meist die Selbstdeklaration, welche durch die Anbieterin oder den Anbieter schriftlich beizubringen ist und worin sich diese zur Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen

Bestimmungen verpflichten. Namentlich bei Hightechprodukten wie Computern, wo die Verkäuferin bzw. der Verkäufer, die Lieferantin bzw. der Lieferant, die Produzentin bzw. der Produzent und die Herstellerin bzw. der Hersteller der Einzelteile ihren Sitz in unterschiedlichen Ländern haben, ist eine Vorortkontrolle aus finanziellen, personellen und zeitlichen Gründen gar nicht möglich. Eine effektive Kontrolle der Einhaltung der fundamentalen Arbeitsrechte der IAO wird erst möglich sein, wenn sich entsprechende Labelssysteme etabliert haben.

2. Hängige Totalrevision des Beschaffungsrechts des Bundes

Bis zum 15. November 2008 befand sich der Vorentwurf zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (VE BÖB) bei den Kantonen, den politischen Parteien, den Verbänden und interessierten Kreisen in Vernehmlassung¹. Mit der Totalrevision des BÖB wird unter anderem eine gesamtschweizerische Harmonisierung von Teilen des Beschaffungsrechts angestrebt. Der Vorentwurf sieht vor, dass die Kantone in den harmonisierten Bereichen ihre bisherigen Regelungskompetenzen verlieren und damit die Möglichkeit, eigene Vorschriften zu erlassen. Lediglich die Art der Umsetzung dieser Regelungskompetenzen soll den Kantonen vorbehalten bleiben.

Keine eigene Regelungskompetenz der Kantone bestünde gemäss Vorentwurf künftig u.a. bezüglich der Ausschlussgründe für Anbieterinnen und Anbieter, welche sich nicht an gesetzliche Vorschriften halten, namentlich an solche des Arbeitsrechts. Art. 25 VE BÖB bestimmt diesbezüglich Folgendes:

«Art 25 Fehlender Nachweis der Einhaltung rechtlicher Anforderungen

¹ Die Beschaffungsstelle schliesst eine Anbieterin von einem Beschaffungsverfahren aus, wenn diese auf Anfrage hin nicht nachweist, dass sie die folgenden rechtlichen Anforderungen erfüllt:

- a. Sozialversicherungsrecht,
- b. staatlich festgelegte Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen;
- c. Grundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann;
- d. Umweltschutzgesetzgebung;
- e. Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Ausländerrecht.

² Dies gilt auch, wenn die Anbieterin Dritte, die für sie Leistungen erbringen, nicht zur Einhaltung dieser rechtlichen Anforderungen vertraglich verpflichtet hat.

³ Massgeblich sind grundsätzlich die Bestimmungen am Ort, wo die Leistung erbracht wird. Für Anbieterinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz gelten die Bestimmungen am Ort ihres Sitzes oder ihrer Niederlassung nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt. Wird die Leistung im Ausland erbracht, so hat die Anbieterin zumindest die Einhaltung der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation² zu gewährleisten.»

¹ <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>

² ILO-Übereinkommen:

Im erläuternden Bericht des Bundes wird zu dieser Bestimmung (Art. 25 VE BöB) Folgendes ausgeführt:

«Der Staat als Beschaffungsstelle darf nicht von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Nichteinhaltung gesetzlicher Vorschriften profitieren und sich dadurch Preisvorteile verschaffen (Gebot der «Legal Compliance»). Diese Bestimmung liegt auch im Interesse der Unternehmen, sichert sie doch das Prinzip der «gleich langen Spiesse» im Wettbewerb.

Abs. 1

Die Beschaffungsstelle schliesst eine Anbieterin aus, wenn diese die in Bst. a bis e genannten rechtlichen Anforderungen nicht beachtet. Sie kann sich darauf beschränken, von den Anbieterinnen vorerst nur eine Bescheinigung oder eine ehrenwörtliche Erklärung zu verlangen, wonach die rechtlichen Anforderungen erfüllt seien. Sie darf während des laufenden Verfahrens jederzeit (z.B. bei Entstehen von Verdachtsgründen) eine Anbieterin auffordern, Belege vorzuweisen. Sie kann Kontrollen durchführen oder veranlassen, dass bei der Anbieterin Kontrollen durchgeführt werden. Bestehen Gründe, eine Anbieterin auszuschliessen, kann die Beschaffungsstelle den Entscheid umgehend fällen oder damit bis zum nächstfolgenden, anfechtbaren Entscheid warten...

Der Bundesrat und die Kantone legen je für ihren Zuständigkeitsbereich fest, wie die Einhaltung der staatlich geregelten Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutzbestimmungen und die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau durchgesetzt werden soll. Abgesehen von den bereits bestehenden, in Sondergesetzen geregelten Kontrollkompetenzen besteht die Möglichkeit, das Kontrollrecht an Dritte zu delegieren, z.B. an paritätische Organe des Gesamtarbeitsvertrages. Zur Durchsetzung dürfte ferner auch die Vereinbarung von Konventionalstrafen im Fall der Nichteinhaltung dienlich sein...

Abs. 2

Die Anbieterin hat sich das Handeln ihrer Organe, ihrer Angestellten sowie ihrer Unterakkordanten anrechnen zu lassen, unabhängig davon, ob diese im Zeitpunkt des Entscheides noch für die Anbieterin tätig sind oder nicht.

Abs. 3

Für Anbieterinnen *ohne* Sitz oder Niederlassung in der Schweiz gelten grundsätzlich die Bestimmungen am Ort der Leistung, mindestens aber die Kernübereinkommen der Internationalen

Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9),
Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (SR 0.822.719.7),
Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (SR 0.822.719.9),
Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (SR 0.822.720.0),
Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (SR 0.822.720.5),
Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (SR 0.822.721.1),
Nr. 138 vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (SR 0.822.723.8),
Nr. 182 vom 17. Juni 1999 über das Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (SR 0.822.728.2).

Arbeitsorganisation (ILO). Als Leistungsort gilt der Ort, an dem die Leistung tatsächlich erbracht wird. Es sind zwei Fälle mit Auslandbezug zu unterscheiden:

1. Fall: Wird ein Gut im Ausland hergestellt und in die Schweiz geliefert (z.B. Textilien aus Thailand), gilt als Leistungsort das Produktionsland (Thailand). Wird eine Dienstleistung im Ausland erbracht (z.B. Callcenter in Indien), gilt als Leistungsort das Land, in dem die Anbieterin ihre Dienstleistung erbringt (Indien). Weil schweizerisches Recht nicht über das Territorium Schweiz hinaus für anwendbar erklärt werden kann und weil andernfalls die ausländischen Anbieterinnen diskriminiert würden, ist das am Leistungsort geltende Recht einzuhalten. Unterschreitet das jeweilige Recht des Leistungsortes die Regeln der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, so müssen zumindest diese eingehalten werden. Der Beschaffungsstelle steht es grundsätzlich frei, von den Anbieterinnen auf vertraglicher Basis zu verlangen, dass sie weitere Anforderungen erfüllen müssen.

2. Fall: Entsendet eine Anbieterin ohne Sitz oder Niederlassung in der Schweiz ihre Arbeitnehmerinnen in die Schweiz, um hier Arbeiten ausführen zu lassen, befindet sich der Leistungsort in der Schweiz...»

2. Zusammenfassung und Antrag

Der Kanton Zug ist gemäss kantonalem Submissionsrecht bereits heute im Grundsatz dazu verpflichtet, die im Postulat der Alternativen Fraktion konkretisierten Anforderungen zu erfüllen. Alle Anliegen der Postulantin könnten allerdings erst mit einer Regelung gemäss Art. 25 VE BöB erfüllt werden.

Dem Vorentwurf zu einem neuen BöB ist jedoch starker Widerstand erwachsen. So hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK im Auftrag der Kantone eine Stellungnahme abgegeben, indem der Vorentwurf bzw. die darin vorgesehene Unterstellung der Kantone und der Gemeinden unter das neue BöB vor allem aus föderalistischen Gründen abgelehnt wird. Praktisch alle Kantonsregierungen haben in ihren Stellungnahmen den Gesetzesentwurf ebenfalls abgelehnt. Nur ein Kanton (BE) hat sich zum Entwurf nicht kritisch geäußert. Eine Reaktion des Bundes auf die Vernehmlassungen ist bisher ausgeblieben und es ist nicht bekannt, ob der Bundesrat am Entwurf festhält.

Die Kantone bzw. die BPUK haben dem Bund gegenüber stets signalisiert, dass sie für eine weitere Harmonisierung des Beschaffungsrechts offen sind und dass dieses Ziel mit einer Anpassung der IVöB erreicht werden soll. Die entsprechenden Anpassungsarbeiten ruhen, solange das weitere Vorgehen des Bundes beim BöB nicht bekannt ist.

Unser Kanton wird sich im Falle einer Anpassung der IVöB in jedem Fall dafür einsetzen, dass die Anliegen der Postulantin in die IVöB aufgenommen werden. Dieses Vorgehen ist erfolgversprechend, da ein Jurist der Baudirektion Mitglied der aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone zusammengesetzten beratenden Kommission zur Anpassung der IVöB ist.

Einen nicht mit dem Bund und den anderen Kantonen abgestimmten Alleingang unseres Kantons lehnen wir ab, da dieser nur kurze Zeit Gültigkeit hätte und zu Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Wir beantragen Ihnen daher,

das Postulat der Alternativen Fraktion (Vorlage-Nr. 1679.1 - 12746) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 20. Februar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio