

Beschluss Nr. 975/2007

Schwyz, 7. August 2007 / ri

Umwelt- und Sozialverträglichkeit bei öffentlichen Vergaben

Beantwortung des Postulats P 8/07

1. Wortlaut des Postulats

Am 28. März 2007 haben die KR Elena Jakob und Andreas Marty folgendes Postulat eingereicht:

„Bei öffentlichen Beschaffungen erhält gemäss Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SRSZ 430.130) das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag (§ 31). Es kann darum gut vorkommen, dass für öffentliche Aufträge z.B. Granit aus Asien im Strassenbau eingesetzt wird, obwohl Granit auch in der Schweiz in grosser Menge vorhanden ist und der über tausende von Kilometern führende Transport einen ökologischen Unsinn darstellt. Bekannt ist auch, dass die Konkurrenzfähigkeit entsprechender Produkte oftmals nur durch höchst fragwürdige Produktionsbedingungen zu Stande kommt, namentlich Billigstlöhne, miserable Sicherheitsnormen bis hin zu Kinderarbeit. Bedingungen, welche in der Schweiz niemals zulässig wären.

Während die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen (§ 7) und der Umweltvorgaben bei einer Ausführung im Kanton selbstverständlich garantiert werden müssen, wird für die Beschaffung der eingesetzten Materialien im Rahmen einer Vergabe nach bisheriger Praxis offenbar nur der Preis berücksichtigt. Mit dem kürzlich genehmigten Bauleitbild hat sich der Kanton verpflichtet, unter nachhaltigen Kriterien zu bauen. Als Folge dieses Grundsatzes muss auch die Beschaffungspraxis hinterfragt werden.

Werden umwelt- und sozialverträgliche Grundsätze bereits in der Ausschreibung auch für die verwendeten Materialien vorgegeben, so entfällt die Gefahr der Diskriminierung, da ja alle Offerierenden die selben Bedingungen zu erfüllen haben. Auch im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes ist vorgesehen, dass bei der Ausschreibung die Zuschlagskriterien in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgeführt werden können. Die Mindestanforderungen können standardisiert werden, damit sie nicht bei jeder Ausschreibung neu formuliert werden müssen. Sollte – entgegen unserer Absicht – eine Praxisänderung auf Stufe Ausschreibung und Vergabekriterien nicht ausreichen, um unsinnige Beschaffungen zu verhindern, ist eine entsprechende Anpassung des Gesetzes über die öffentliche Beschaffung zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Wir ersuchen deshalb den Regierungsrat, bei Vergaben nach dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen umwelt- und sozialverträgliche Mindestanforderungen bereits bei der Ausschreibung festzusetzen, damit Beschaffungen vermieden werden können, die zu unverantwortlich hohen Umweltbelastungen führen oder bei deren Produktion fragwürdige bis Menschenrecht verletzende Umstände in Kauf genommen werden müssen.

Für die Bearbeitung unseres Anliegen danken wir ganz herzlich.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Rechtsgrundlage

Gemäss Art. 13 Bst. f Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, I-VöB, SRSZ 430.120.1 ist der Zuschlag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen. Nebst dem Preis entscheiden weitere Zuschlagskriterien über das beste Preis-/Leistungsverhältnis. Bei weitgehend standardisierten Gütern kann der Auftrag ausschliesslich nach dem Kriterium des Preises erteilt werden (§ 31 Abs. 2 Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, VIVöB, SRSZ 430.130). Zu den in § 31 Abs. 1 VIVöB aufgeführten möglichen Zuschlagskriterien zählen unter anderem auch Kriterien der Nachhaltigkeit. Dies entspricht den Bestimmungen der Staatsverträge (GATT/WTO-Übereinkommen und Bilaterales Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens). Zu den Grundsätzen des geltenden Submissionsrechts gehört zudem die Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann (siehe Art. 11 Bst. e und f IVöB).

2.2 Umweltverträglichkeit

2.2.1 Allgemeines

Ökologische Anforderungen können Eigenschaften eines Produkts bzw. einer Dienstleistung betreffen, welche für den Einsatz am Ort der Verwendung von Bedeutung sind. Werden konkrete Ökolabels vorausgesetzt, wird in der Regel das einschlägige Zertifikat mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Nachweis“ ergänzt, um eine unverhältnismässige Wettbewerbseinschränkung zu vermeiden. Darüber hinaus wäre es aus der Sicht des Umweltschutzes wünschenswert, wenn die Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen auf die Umwelt während des gesamten Lebenszyklus, insbesondere auch bei der Herstellung, berücksichtigt werden könnten. Im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens ergeben sich diesbezüglich allerdings erhebliche Schwierigkeiten rechtlicher wie auch praktischer Art. Der Bund vertritt die Auffassung, dass die Umweltverträglichkeit als Zuschlagskriterium verwendet werden dürfe, wenn sie sich unmittelbar auf die zu beschaffende Leistung beziehe. Das Abstellen auf ökologische Kriterien, die ausserhalb des Verwendungsorts der Leistungen wirksam werden, ist somit nur beschränkt zulässig. Kommt hinzu, dass eine Überprüfung der Herstellungsprozesse der angebotenen Waren die Möglichkeiten eines Submissionsverfahrens in der Regel ohnehin bei weitem übersteigt. Eine umfassende Würdigung aller Umweltaspekte bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags ist für die Vergabebehörden mit realistischem Aufwand nicht durchführbar. Sie hat die Möglichkeit, die nachgefragten Produkte und Leistungen, was deren Beschaffenheit und Qualität angeht, nach ökologischen Kriterien zu beurteilen, eine umfassendere Beachtung von Umweltaspekten über den konkreten Verwendungszweck hinaus ist dagegen kaum möglich. Zudem ist im internationalen Verhältnis zweifelhaft, ob einem ausländischen Anbieter Einwände bezüglich der Produktionsbedingungen an seinem Heimatstandort entgegengehalten werden dürfen. Das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 erlaubt den Vertragsstaaten, Massnahmen zum Schutz der Gesundheit von Men-

schen, Tieren und Pflanzen zu treffen, sofern diese zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder zu einer versteckten Beschränkung des internationalen Handels führen. Dabei ist primär von umweltrelevanten Auswirkungen eines Produkts oder einer Dienstleistung im importierenden Staat auszugehen.

2.2.1 Transport

Mit den Zielen des öffentlichen Beschaffungswesens nicht vereinbar sind Kriterien, die auf eine Protektion einheimischer Anbieter hinauslaufen (vgl. Art. 1 Abs. 3 IVöB und Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 241). Gemäss Art. 3 Abs. 1 BGBM dürfen ortsfremde Anbietende bei einer öffentlichen Beschaffung nicht benachteiligt werden. Zulässig sind ihnen gegenüber nur Beschränkungen, welche gleichermassen auch für ortsansässige Anbieter gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Sie dürfen in keinem Fall ein verdecktes Handelshemmnis zugunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen enthalten (Art. 3 Abs. 4 BGBM). Der Transportweg, welcher ein Anbieter bis zum Verwendungsort bzw. Ort der Dienstleistung zurücklegen muss, ist als ökologisches Kriterium unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Anbieter höchst problematisch. Dieses Kriterium führt zu einer direkten Benachteiligung der weiter entfernt gelegenen Anbieter. Damit wird der vom Binnenmarktgesetz angestrebte freie und gleichberechtigte Zugang zum Markt weitgehend verunmöglicht. Ebenso dürfte gegenüber ausländischen Anbietern gemäss den Staatsverträgen die Distanz vom Anbieter zum Anwender kein zulässiges Vergabekriterium sein. Mit dem öffentlichen Beschaffungsrecht vereinbar sind in diesem Zusammenhang lediglich beispielsweise Kriterien zur Luft- und Lärmbelastung, wo es um Auswirkungen des Transports auf die lokale Umweltbelastung geht.

2.3 Praxis des Kantons Schwyz

2.3.1 Ökologie und Nachhaltigkeit

Das „Leitbild“ Nachhaltiges Bauen (vom Kantonsrat am 14. Februar 2007 zur Kenntnis genommen) verpflichtet zur Umsetzung der Grundsätze und Ziele der Nachhaltigkeit. Mit der Entwicklung und Genehmigung des Leitbildes wurden die zur Umsetzung notwendigen Arbeitsgrundlagen und Instrumente bereitgestellt und angewendet. Es sind dies Arbeitsgrundlagen von der Projektentwicklung über die Realisierung bis und mit Betrieb und Unterhalt von Bauten und Anlagen für das Projektmanagement und die am Planungs- und Realisierungsprozess beteiligten Partner/Auftragnehmer.

Auf der Stufe Ausschreibung für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge gelangen neu die „Allgemeinen Bauökologischen Bedingungen für Angebot, Werkvertrag und Ausführung“ zur Anwendung. Sie sind integrierender Bestandteil in allen Werkverträgen und regeln die Anforderungen an Materialien, Verarbeitung und Entsorgung sowie Kontrollen.

Bei der Wahl der Baumaterialien ist das Prinzip der Schadstoffminimierung anzuwenden. Es sind ökologisch und gesundheitlich unbedenkliche Baukonstruktionen und –Materialien auszuwählen. Zur Umsetzung dieser Anforderungskriterien stehen für die Leistungsspezifikationen die SIA-Empfehlung 493 „Deklaration ökologischer Merkmale von Bauprodukten“ und die Empfehlung D 0123 „Hochbaukonstruktionen nach ökologischen Gesichtspunkten“ zur Verfügung. Für die Wahl von Einzelmaterialien sind die Merkblätter nach Baukostenplan, des Vereins eco-bau c/o KBOB beizuziehen.

Fallweise, je nach Bedeutung und Umfang der Beschaffung sowie bei gesicherten und überprüfbaren Nachweisen und Deklarationen ist das Zuschlagskriterium „Umweltverträglichkeit, inklusive Gewichtung“ prioritär für die Vergabe beizuziehen. Als weitere Absicherung zur Einhaltung der zugesicherten Material- und Produkteigenschaften kann im Bedarfsfall eine Konventionalstrafe vereinbart werden.

2.3.2 Holz- und Papierbeschaffung

Eine Studie von WWF, Greenpeace und des Bruno-Manser-Fonds im Jahr 2006 hat gezeigt, dass der Kanton Schwyz bezüglich der Beschaffung von Holz und Papier aus nachhaltiger Produktion im Rating der Kantone den 9. Rang belegt und damit gut bis sehr gut abschneidet. Hinsichtlich der Holzbeschaffung belegt er den 3. Rang und nimmt sogar eine vorbildliche Stellung ein. Im 2006 führte der Kanton „Allgemeine bauökologische Submissionsbedingungen“ ein. Darin fordert er unter anderem, dass nur Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern verwendet werden darf, wobei der Anbieter die Herkunft des verwendeten Holzes nachweisen muss.

Beim Büropapier verwendet der Kanton heute nur noch Recyclingpapier oder weisses Papier mit FSC-Zertifizierung. Bei den Drucksachen verwendet er zum Grossteil ebenfalls Recyclingpapier. Im Bereich Papiere steht der Kanton Schwyz im Rating der Kantone inzwischen im oberen Mittelfeld.

2.3.3 Sozialverträglichkeit

Die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen, die Erfüllung der Zahlungspflichten gegenüber Sozialinstitutionen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann verfolgt der Kanton mittels Selbstdeklaration durch die Anbieter. Mit der Deklaration geben diese der Vergabebehörde die Ermächtigung, entsprechende Überprüfungen vorzunehmen. Kann ein Anbieter diesen Nachweis nicht erbringen, so wird er aus dem weiteren Submissionsverfahren ausgeschlossen (§ 26 Abs. 1 lit. c und d VIVöB). Ebenso müssen die Bestimmungen von Dritten, denen der Anbieter Aufträge weiterleitet, erfüllt werden. Bei inländischen Unternehmen kann die Kontrolle meistens ohne grössere Schwierigkeiten durchgeführt werden. Bei ausländischen Unternehmen ist eine Überprüfung der örtlichen Arbeits- und Produktionsbedingungen hingegen kaum mit vertretbarem Aufwand möglich. Den ausländischen Unternehmen kann ausserdem nicht die Einhaltung der Schweizerischen Bestimmungen vorgeschrieben werden. Dies käme einer unrechtmässigen Wettbewerbseinschränkung gleich. Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen gilt zudem nur für Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedskanton des Konkordats oder in einem Staat, der durch einen Staatsvertrag zum öffentlichen Beschaffungswesen verpflichtet ist (Art. 9 IVöB).

2.4 Schlussfolgerung

Es sind ausreichend gesetzliche Grundlagen vorhanden, um die Ausschreibung und damit die Angebote umwelt- und sozialverträglich zu gestalten. Bei der Interkantonalen Vereinbarung (IVöB) handelt es sich um ein Konkordat. Eine einseitige Änderung durch den Kanton Schwyz wäre daher nicht möglich.

Die Sozialverträglichkeit der Anbieter überprüfen die Vergabestellen mittels Selbstdeklarationsformularen. Soweit bei öffentlichen Beschaffungen die Möglichkeit besteht, ökologische Kriterien festzulegen, die objektiv bewertet und überprüft werden können und gegen keine Submissionsvorschriften verstossen, legt der Kanton solche Kriterien fest. So zum Beispiel bei der Holz- und Papierbeschaffung wie auch im Bauwesen. Sofern bekannte Ökolabels gegeben sind, können solche Kriterien problemlos aufgestellt und nachgewiesen werden. Wo offizielle Labels und Deklarationen fehlen, kann der Nachweis, dessen objektive Beurteilung und die Gleichbehandlung der Anbieter problematisch werden. Entscheidend für die Vergabebehörde ist immer die Gewährleistung eines fairen Submissionsverfahrens.

Der Kanton ist in den Bereichen Umwelt- und Sozialverträglichkeit bei öffentlichen Beschaffungen bereits aktiv. Mit der wachsenden Bedeutung der Kriterien wird er diese den Möglichkeiten entsprechend laufend ausbauen. Es besteht daher kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es allgemein schwierig ist, im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen nebst dem vom Submissionsrecht verfolgten Zweck weitere Steuerungen vorzunehmen. Je mehr zusätzliche Steuerungen eingebaut werden, sofern sie überhaupt rechtlich zulässig wären, umso mehr leidet die Vollzugstauglichkeit des Beschaffungsrechts. Zudem würde damit der administrative Aufwand für Bauherren und Auftragnehmer weiter vergrössert. Ferner ist zu beachten, dass die Kantone über ein Konkordat bestrebt sind, das Beschaffungsrecht zu harmonisieren.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat 8/07 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Peter Gander, Staatsschreiber