



zVg (3), Keystone (unten rechts)

**SWISS
FAIR
TRADE**



Berner
Fachhochschule

Kontaktpersonen:

Prof. Dr. Matthias Stürmer
Leiter Institut Public Sector
Transformation
(BFH Wirtschaft)
Tel. +41 76 368 81 65
matthias.stuermer@bfh.ch

Prof. Dr. Rika Koch
Fachgruppenleiterin Public
Procurement
(BFH Wirtschaft)
Tel. +41 31 848 51 52
rika.koch@bfh.ch

Philipp Scheidiger
Geschäftsführer
Swiss Fair Trade
Tel. +41 61 260 21 60
philipp.scheidiger@
swissfairtrade.ch

Die soziale Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen

Mit dem seit dem 1. Januar 2021 geltenden Bundesgesetz zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der soziale Nachhaltigkeit als zentrales Ziel definiert und neue Möglichkeiten geschaffen hat, soziale Kriterien systematisch in Ausschreibungen zu integrieren. Die Integration des fairen Handels in die Beschaffung bietet dabei ein grosses Potenzial, soziale Standards entlang globaler Lieferketten zu stärken und gleichzeitig die Vorbildrolle der öffentlichen Hand auszubauen. Dennoch erschweren begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen auf Seiten der Beschaffungsstellen sowie lange und intransparente Lieferketten auf der Anbieterseite eine konsequente Umsetzung.

Während Forschung und Praxis der ökologischen Nachhaltigkeit bereits viel Aufmerksamkeit geschenkt haben, ist die soziale Nachhaltigkeitsdimension hierzulande weitgehend unerforscht. Die vorliegende Studie will bei dieser Lücke ansetzen und beleuchtet das Potenzial der sozial nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

Kerngehalt der sozial nachhaltigen Beschaffung und fairer Handel

Der Kern der sozialen Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen ist die Gewährleistung von Menschen- und Arbeitsrechten entlang der Lieferkette. Das neue Beschaffungsrecht definiert mit den **acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)** Mindeststandards als «obligatorische Teilnahmebedingungen». Darüber hinaus bestehen verschiedene Möglichkeiten die Einhaltung weiterer wesentlicher internationale Arbeitsstandards einzufordern und umzusetzen. Der faire Handel kann dabei als effektiver Hebel dienen, um soziale Standards zu stärken. Er unterstützt die Bekämpfung von Zwangs- und Kinderarbeit, wie sie durch die ILO-Kernübereinkommen vorgegeben ist, und verbessert die Arbeits- und Lebensbedingungen von Produzent:innen in Entwicklungsländern. Gleichzeitig werden durch die gezielte Unterstützung lokaler Produzent:innen nachhaltigere Strukturen gefördert.

Mindeststandards als obligatorische Teilnahmebedingungen mit zwei Ambitionsleveln

Die obligatorischen Teilnahmebedingungen gemäss Art. 12 BöB legen soziale Mindeststandards entlang den Kernübereinkommen der ILO fest. Während für die Bundesbehörden die Einschränkungen gem. Art. 4 VöB gelten, sind Behörden in Kantonen, Städten und Gemeinden freier. Für diese sind im Beschaffungsrecht die obligatorischen Teilnahmebedingungen auf zwei Ambitionslevel ausgelegt:

Auf **Ambitionslevel 1** müssen Anbieter unabhängig vom Beschaffungsgegenstand grundlegende soziale Anforderungen erfüllen. Für Leistungen, die in der Schweiz erbracht werden, ist die Einhaltung der relevanten Arbeitsschutz- und Arbeitsbedingungen gemäss Schweizer Gesetzen erforderlich. Für im Ausland erbrachte Leistungen sind die acht Kernübereinkommen der ILO verpflichtend. Diese Mindestanforderungen gelten auch für Subunternehmer, die einen relevanten Beitrag zur Leistungserbringung leisten.

Auf **Ambitionslevel 2** haben Beschaffungsstellen die Möglichkeit, über die Mindeststandards hinaus weitere wesentliche internationale Arbeitsstandards als Teilnahmebedingungen festzulegen. Während der Bund aufgrund der Verordnung nur die von der Schweiz ratifizierten ILO-Übereinkommen einfordern darf, haben Kantone und Gemeinden grössere Freiheiten. Sie können auch ILO-Übereinkommen als Teilnahmebedingungen einfordern, die nicht von der Schweiz ratifiziert wurden, sofern diese als „wesentliche internationale Arbeitsstandards“ gemäss Art. 12 IVöB gelten. Ob ein Arbeitsstandards «wesentlich» ist, entscheidet

sich im Einzelfall. Wichtig ist zu beachten, ob der Arbeitsstandard in Schweizer Gesetzen reflektiert ist («Observanz») und ob er in der jeweiligen Branche über die Lieferkette hinweg üblich ist («Usanz»).

Das zweite Ambitionslevel ist insbesondere für Projekte sinnvoll, bei denen ein erhöhtes Risiko sozialer Missstände in der Lieferkette besteht, wie etwa bei der Beschaffung von Produkten aus Hochrisikoregionen oder Branchen mit bekannten Problemen wie der Textil- oder Elektronikindustrie.

Beschaffungsprozess als Potenzial für nachhaltige Beschaffung

Ohne konkrete Massnahmen zur Umsetzung der sozialen Nachhaltigkeit bei Ausschreibungen und in der Vertragserfüllungsphase bleibt das Nachhaltigkeitsziel im öffentlichen Beschaffungsrecht toter Buchstabe. Durch **Beschaffungsstrategien** kann eine Gemeinde auf politischer Ebene ein Bekenntnis zu den Nachhaltigkeitszielen im Beschaffungsrecht setzen und so ihre Verantwortung in diesem Bereich wahrnehmen.

Dabei ist entscheidend, wie diese Kriterien in der Ausschreibung verankert werden: Diesbezüglich stellt das öffentliche Beschaffungsrecht einen **«Werkzeugkasten»** an verschiedenen Instrumenten zur Verfügung. Welches Instrument das richtige ist, bemisst sich im Einzelfall und hängt vom jeweiligen Beschaffungsobjekt

Die soziale Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen – Wie können Städte und Gemeinden die Ziele der sozialen Nachhaltigkeit und des fairen Handels bei öffentlichen Beschaffungen umsetzen?

Über die Autorinnen: Prof. Dr. Rika Koch ist Dozentin an der Berner Fachhochschule am Institut Public Sector Transformation. Sie ist Juristin und Expertin im Beschaffungsrecht und im WTO-Recht. Lara Biehl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin mit Schwerpunkt nachhaltige Beschaffung.

Die Studie wurde im Auftrag von Swiss Fair Trade durchgeführt. Herzlichen Dank an die finanzielle Mitunterstützung durch die Fair Trade Town Gemeinden Amriswil, Arlesheim, Bülach, Carouge, Delémont, Fribourg, Glarus Nord, Gossau, Köniz, Renens, Wil sowie durch Fairtrade Max Havelaar, Fastenaktion und Helvetas.

Download der kompletten Studie:
<https://tinyurl.com/yc8yap2e>

ab. In der Praxis wird für soziale Kriterien oft bei der Eignung der Anbieterfirma angesetzt (nebst obligatorischen Teilnahmebedingungen ist dies auch in Form der Eignungskriterien möglich), aber auch Zuschlagskriterien an den Beschaffungsgegenstand eignen sich gut für die Implementierung. Für Kriterien in Bezug auf den fairen Handel sind Zuschlagskriterien tendenziell das beste Instrument. Sie können graduell gewichtet werden und schliessen keine Marktakteur:innen vom Wettbewerb aus. Bei der Wahl der geeigneten Spezifikationen oder Ausschreibungskriterien hilft eine vorgängige Risikoanalyse die zentralen Risiken entlang der Lieferkette zu identifizieren. Dabei kann z.B. die freizugängliche Fairtrade Risk Map helfen: Die Online-Karte hat eine Filterfunktion, die es erlaubt, nach Landes- sowie Produktspezifischen wesentlichen Risiken zu suchen: riskmap.fairtrade.net

In der Umsetzungsphase ist es wichtig, dass Beschaffungsbehörden Mechanismen einsetzen, um die in der Ausschreibung verlangten Kriterien auch durchsetzen. Der **Beschaffungsvertrag** bildet dabei das wichtigste Durchsetzungsinstrument für rechtliche Ansprüche. Es ist zentral die sozialen Kriterien, die in der Ausschreib-

ung aufgeführt wurden, auch im Vertrag reflektiert werden. Labels und Zertifikate bieten eine wichtige Orientierungshilfe im Beschaffungsprozess. Sie geben Aufschluss darüber, welche Produkte, Firmen oder Unternehmen, Sozialstandards berücksichtigen. Labels haben den Vorzug, dass sie einfach und zeitsparend in die Ausschreibungsunterlagen integriert und bei den Lieferanten abgefragt werden können. Weitere griffige Vertragsklauseln können die Offenlegung der Fabriken und deren Sublieferanten, Einsicht in Auditberichte, regelmässige Berichterstattung über Nachhaltigkeitsleistungen, die Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung der sozialen Standards sowie die Möglichkeit von Drittparteienprüfungen umfassen.

Bei **Verstössen** können Sanktionen wie der Ausschluss vom Verfahren oder der Widerruf des Zuschlags verhängt werden (Art. 44 Abs. 2 Bst. f IVöB). Da in vielen Fällen Subunternehmer an der Leistungserbringung beteiligt sind, ist deren Überprüfung ebenfalls zentral, insbesondere bei globalen Lieferketten mit erhöhtem Risiko für Menschenrechtsverletzungen.

Praktische Handlungsempfehlungen

Die Studie zeigt auf, dass das neue öffentliche Beschaffungsrecht viele Spielräume für soziale Aspekte im öffentlichen Beschaffungswesen eröffnet, auch bezüglich Aspekte des fairen Handels. Nachhaltig orientierte Städte und Gemeinden können von bestehenden Good-Practice-Beispielen in der Schweiz und der EU lernen, diese anpassen und umsetzen.

Aus der Studie lassen sich sechs konkrete Empfehlungen für ein pragmatisches Vorgehen bei der sozial nachhaltigen Beschaffung ableiten. Sie helfen, das soziale Nachhaltigkeitsziel im öffentlichen Beschaffungswesen mit Leben zu füllen und es in der Praxis umzusetzen:

1. High-Impact-Kategorien priorisieren:

Strategisch relevante Bereiche wie IT, Textilien und Verpflegung identifizieren, um soziale Standards mit grösstmöglicher Wirkung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu implementieren.

2. Strategisches Bekenntnis: Soziale Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen politisch verankern und entsprechende Beschaffungsstrategien festlegen. Schulungen und Workshops helfen dabei die Strategie umzusetzen und laufend zu überprüfen.

3. Ambitionslevel definieren: Über die gesetzlichen Mindestanforderungen der ILO-Kernübereinkommen hinausgehen und weitere «wesentliche internationale Arbeitsstandards» einfordern.

4. Geeignete Instrumente nutzen: Soziale Kriterien können je nach Risikoanalyse durch Eignungs- und/oder Zuschlagskriterien sowie technische Spezifikationen in der Ausschreibung eingefordert werden.

5. Kontrolle und Nachweise stärken: Beschaffungsverträge mit griffigen Mechanismen absichern, um die Einhaltung der sozialen Kriterien zu gewährleisten, z. B. mit Labels, Zertifikaten und mit spezifischen Vertragsklauseln.

6. Koordination fördern: Wissensaustausch zwischen Gemeinden und Stakeholdern etablieren, um eine einheitliche und fortschrittliche Umsetzung im Rahmen des Gesetzes zu gewährleisten.

Die Integration von sozialen Kriterien in die öffentliche Beschaffung ist eine wirksame Möglichkeit, globale Lieferketten sozial gerechter zu gestalten. Durch klare Vorgaben, Nachweise und innovative Kontrollmechanismen können Beschaffungsstellen ihre Vorbildfunktion stärken und einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen leisten.