

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 21. August 2013

696.

Schriftliche Anfrage von Simone Brander betreffend Verwendung von Natursteinen aus dem asiatischen Raum, Kriterien für die Beschaffung

Am 22. Mai 2013 reichte Gemeinderätin Simone Brander (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/188, ein:

An der Nordstrasse, an der Waidstrasse und auf der Nordbrücke verbaute das Tiefbauamt in letzter Zeit Steine aus China. Steine aus China stossen bei der Stadtbevölkerung auf Unverständnis (vgl. z. B. <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Kritik-wegen-Steinen-aus-China/story/23393199>). In der Beantwortung der schriftlichen Anfrage 2008/479 erläuterte der Stadtrat die damalige Praxis der Verwendung ausländischer Steine. Im Sommer 2008 entschied das Tiefbauamt der Stadt Zürich, dass inskünftig nur noch Steine aus zertifizierten Betrieben bezogen werden. Dannzumal gab es für asiatische Steinbrüche keine abgesicherten Zertifikate. Eine Abkehr von dieser neuen Praxis stand im Jahr 2008 nur zur Diskussion, wenn eine international anerkannte und verlässliche Zertifizierung für asiatische Steinmaterialien eingeführt würde.

1. Weshalb verbaut die Stadt Zürich heute wieder Steine aus dem asiatischen Raum?
2. Welchen Kriterien und welchen Zertifikaten müssen die von der Stadt Zürich im In- und Ausland beschafften Natursteine generell genügen?
3. Gemäss eigener Aussage könne die Stadt Zürich den Unternehmen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen die Herkunft von Natursteinen nicht vorgeben. Allerdings besteht über die Definition der Eignungs- und Zuschlagskriterien für die Stadt Zürich dennoch Spielraum bei der Auftragsvergabe. Verwendet das Tiefbauamt bei der Beschaffung von Natursteinen heute Eignungskriterien wie das Einhalten von Gesamtarbeitsverträgen oder das Bezahlen von Sozialabgaben? Welche Nachhaltigkeitskriterien werden vom Tiefbauamt bei der Beschaffung von Natursteinen als Zuschlagskriterien als a) technische Spezifikationen, b) als besonders gewichtete Zuschlagskriterien und als b) Beitrag zu übergeordneten kommunalpolitischen Zielen verwendet?
4. Gemäss Aussage des Tiefbauamts liegt der heutige Beschaffungsumfang für eine Natursteinlieferung durchschnittlich unter CHF 100 000 und eine freihändige Vergabe der Aufträge wäre somit möglich und WTO-GPA-konform. Aus welchen Gründen vergibt das Tiefbauamt Beschaffungsaufträge für Natursteine nicht freihändig? Und: Ist der Stadtrat bereit, im Budget 2014 die notwendigen Mittel einzustellen, um eine ökologische und 2000-Watt-Gesellschafts-konforme Vergabe – sei es durch ökologische Kriterien im Rahmen einer Submission, sei es durch freihändige Vergabe – zu ermöglichen? Wenn nein, weshalb nicht?
5. Gemäss eigener Aussage strebt das Tiefbauamt heute an, dass Natursteine aus dem europäischen Raum kommen. Wie hoch ist der Anteil der von der Stadt Zürich beschafften Natursteine, die a) aus der Schweiz, b) aus Europa, c) von ausserhalb Europas in den letzten fünf Jahren tatsächlich beschafft wurden? Hat sich der Anteil der aus dem europäischen Raum stammenden Natursteine in den letzten fünf Jahren erhöht?
6. Kann der Stadtrat bestätigen, dass bei der Beschaffung von Natursteinen in den letzten fünf Jahren die Herkunft aller Natursteine deklariert und der Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich unterzeichnet wurde? Falls nein, weshalb nicht?
7. Kann der Stadtrat bestätigen, dass in den vergangenen fünf Jahren bei der Beschaffung von Natursteinen ausserhalb von Europa jedes Mal vor Auftragserteilung ein anerkanntes Zertifikat eingereicht worden ist, das von einer unabhängigen Drittpartei geprüft worden ist? Falls ja, waren diese Zertifikate bzw. Bestätigungen in allen Fällen jünger als 36 Monate? Falls nein, weshalb nicht und was hat das Tiefbauamt in diesen Fällen unternommen? Hat das Tiefbauamt die vorgelegten Zertifikate und Bestätigungen selbst stichprobenartig überprüft (z. B. vor Ort)?
8. Ohne weitere Prüfung zugelassene Zertifikate bzw. Standards beim Tiefbauamt sind aktuell SA8000, BCSI Code of Conduct, ETI Base Code, Xertifix und Fair Stone Standard. Wie viele Prozent der Aufträge zur Beschaffung von Natursteinen erfüllten diese Zertifikate bzw. Standards in den letzten fünf Jahren? Bei wie vielen Prozent der Aufträge zur Beschaffung von Natursteinen in den letzten fünf Jahren erfolgte eine Prüfung der IAO-Kernarbeitsnormen im Einzelfall? In wie vielen Fällen erfolgte in den letzten fünf Jahren eine andere Überprüfung des «erhöhten Kontrollbedarfs» bei der Beschaffung von Natursteinen? Falls es solche Fälle gab, wie ging das Beschaffungskernteam vor?

9. Laut eines vom Tages-Anzeiger interviewten Experten weise der Granit aus China eine schlechtere Ökobilanz auf als Steine aus Norditalien. Der Mediensprecher des Tiefbauamts sagte im Interview des Tages-Anzeigers vom 10. Mai 2012, dass die Stadt Zürich dies überprüfen werde. Was hat diese Prüfung ergeben?
10. Gemäss eigener Aussage wünscht das Tiefbauamt ein Label, das in China angemacht wird, damit man auf der Schweizer Baustelle kontrollieren kann, ob es sich tatsächlich um dasselbe Label handelt, das in der Schweiz ankommt. Weiss das Tiefbauamt heute, aus welchen Steinbrüchen die chinesischen Steine stammen, die in der Stadt Zürich verbaut werden?
11. Wie eingangs erläutert, stossen in der Stadt Zürich Steine aus China auf Unverständnis. Wie informiert der Stadtrat die Zürcher Bevölkerung über die Anstrengungen, die er zu fairen Beschaffung von Natursteinen unternimmt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Die Stadt Zürich hat mit Stadtratsbeschluss 459 vom 17. März 2010 die «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» genehmigt und für alle Departemente und Dienstabteilungen für verbindlich erklärt. Mit dieser Richtlinie trägt die Stadt Zürich dazu bei, dass keine Produkte eingekauft werden, die unter bedenklichen sozialen Bedingungen hergestellt wurden. So will sie zum Einen durchsetzen, dass die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann eingehalten werden. Zum Anderen haben Lieferanten von Produkten, die im Ausland hergestellt werden, mindestens die Anforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und deren Kernarbeitsnormen einzuhalten. Die IAO ist eine Organisation der Vereinten Nationen. Sie ist zuständig für die Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Weiter will die Stadt Zürich soziale Produktionsformen, wie z. B. die Angebote der Arbeitsintegration sowie Produkte aus fairem Handel gezielt fördern (vgl. STRB 459/2010, http://www.stadtzuerich.ch/fd/de/index/-das_departement/departementssekretariat_aufgaben/beschaffungskoordination/beschaffung_srichtlinien.html).

Die «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» schreibt vor, für spezifische Produktgruppen mit einem erhöhten Kontrollbedarf ergänzende Anforderungen zu formulieren und einzufordern.

Seit Ende Oktober 2010 gelten für Natursteine solche weitergehenden Anforderungen. So muss von den Anbietenden bereits vor der Auftragserteilung ein international anerkanntes Zertifikat vorgewiesen werden (vgl. Medienmitteilung vom 25. Oktober 2010, <http://www.stadtzuerich.ch/content/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/-2010/oktober/101025a.html>).

Für diese Bemühungen wurde die Stadt Zürich am 29. November 2010 von Solidar Suisse mit dem «Fairen Stein» ausgezeichnet. Der «Faire Stein» wird an Gemeinden verliehen, die sich vorbildlich um ein sozial nachhaltiges Beschaffungswesen bemühen. Die «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» der Stadt Zürich hat auch über die Landesgrenze hinaus Beachtung gefunden und wurde im Jahr 2012 als gutes Praxisbeispiel in den von der EU finanzierten Leitfaden «Good Practice in Socially Responsible Public Procurement» aufgenommen (<http://www.weed-online.org/publikationen/6459342.html>).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Weshalb verbaut die Stadt Zürich heute wieder Steine aus dem asiatischen Raum?»):

Mit der nun vorliegenden «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» kann die Stadt Zürich sowohl ihre soziale Verantwortung besser wahrnehmen, wie auch den Ansprüchen der Submissionsverordnung Rechnung tragen, die keine ausschliesslich geografisch begründeten Ausschlüsse bei der Beschaffung zulässt. Sofern die «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» eingehalten ist, spielt die geografische Herkunft keine Rolle.

Zu Frage 2 («Welchen Kriterien und welchen Zertifikaten müssen die von der Stadt Zürich im In- und Ausland beschafften Natursteine generell genügen?»):

Grundsätzlich müssen alle Beschaffungen der Stadt Zürich, wie auch die Natursteine, der Gesetzgebung des Produktionsstandorts, mindestens jedoch den IAO-Kernarbeitsnormen genügen. Für Natursteine aus asiatischem Raum wird zudem ein Zertifikat gefordert, das die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen von unabhängiger Stelle bestätigt. Ein verbreitetes Zertifikat ist WiN=WiN fairstone (von WiN=WiN GmbH), ein Sozial- und Umweltstandard für die globale Natursteinindustrie.

Zu Frage 3 («Gemäss eigener Aussage könne die Stadt Zürich den Unternehmen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen die Herkunft von Natursteinen nicht vorgeben. Allerdings besteht über die Definition der Eignungs- und Zuschlagskriterien für die Stadt Zürich dennoch Spielraum bei der Auftragsvergabe. Verwendet das Tiefbauamt bei der Beschaffung von Natursteinen heute Eignungskriterien wie das Einhalten von Gesamtarbeitsverträgen oder das Bezahlen von Sozialabgaben? Welche Nachhaltigkeitskriterien werden vom Tiefbauamt bei der Beschaffung von Natursteinen als Zuschlagskriterien als a) technische Spezifikationen, b) als besonders gewichtete Zuschlagskriterien und als b) Beitrag zu übergeordneten kommunalpolitischen Zielen verwendet?»):

Bei der Beschaffung von Natursteinen bzw. bei allen Beschaffungen werden unter anderem sowohl das Einhalten von Gesamtarbeitsverträgen als auch das Bezahlen von Sozialabgaben gefordert (Art. 11 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB] und § 39 Submissionsverordnung [SVO]). Die vom Tiefbauamt verwendeten Eignungskriterien leiten sich von der «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» ab. Der Fokus liegt dabei auf der Nachhaltigkeit in der Beschaffung und stellt hohe ökologische wie auch soziale Anforderungen an die Lieferanten der Stadt, die mit folgenden drei Instrumenten sichergestellt werden:

1. Allgemeine Geschäftsbedingungen der Stadt Zürich
2. Verhaltenskodex für Vertragspartner der Stadt Zürich
3. Selbstdeklaration der Lieferfirma

(http://www.stadtzuerich.ch/fd/de/index/das_departement/departementssekretariat_aufgaben/beschaffungskoordination/beschaffungsrichtlinien.html)

Bei der Beschaffung von Natursteinen, die aus Steinbrüchen ausserhalb Europas stammen, muss der Anbietende zudem ein international anerkanntes Zertifikat (z. B. WiN=WiN fairstone) vorweisen können, das nicht älter als 36 Monate sein darf. Dieses bestätigt, dass der Lieferant arbeitsrechtliche Bestimmungen und soziale Anforderungen (Einhaltung aller acht IAO-Kernarbeitsnormen) einhält. Eine unabhängige Drittpartei (z. B. TÜV) überprüft das Zertifikat.

Bei Beschaffungen von Natursteinen wird die Nachhaltigkeit im Rahmen der Eignungskriterien berücksichtigt. Können Anbietende diese Vorgaben nicht erfüllen, werden sie von der Submission ausgeschlossen.

Zuschlagskriterien müssen den Grundsätzen des Submissionsrechts wie «wirksamer Wettbewerb unter den Anbieterinnen und Anbietern, Gleichbehandlung, Transparenz und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel» entsprechen. Das Kriterium «Nachhaltigkeit» ist in § 33 SVO als Zuschlagskriterium genannt. Um neben den sozialen Aspekten auch den ökologischen Aspekten angemessen Rechnung tragen zu können, hat das Tiefbauamt eine vergleichende Studie der Umweltbelastungen für verschiedene Varianten der Natursteinproduktion (z. B. Herkunft Schweiz, Italien oder China sowie Wiederaufbereitung in der Schweiz) erstellen lassen. Besonders ökologisch vorteilhaft ist die Wiederaufbereitung von Natursteinen. Darum wird das Tiefbauamt die Wiederaufbereitung verstärkt anwenden. Dies dient zugleich dem übergeordneten kommunalpolitischen Ziel der «2000-Watt-Gesellschaft».

Zu Frage 4 («Gemäss Aussage des Tiefbauamts liegt der heutige Beschaffungsumfang für eine Natursteinlieferung durchschnittlich unter CHF 100 000 und eine freihändige Vergabe der Aufträge wäre somit möglich und WTO-GPA-konform. Aus welchen Gründen vergibt das Tiefbauamt Beschaffungsaufträge für Natursteine nicht freihändig? Und: Ist der Stadtrat bereit, im Budget 2014 die notwendigen Mittel einzustellen, um eine ökologische und 2000-Watt-Gesellschafts-konforme Vergabe – sei es durch ökologische Kriterien im Rahmen einer Submission, sei es durch freihändige Vergabe – zu ermöglichen? Wenn nein, weshalb nicht?»):

Das Tiefbauamt beschafft nur Natursteine für Reparaturarbeiten der Werkhöfe. Die Beschaffungen dieser Natursteine kann freihändig erfolgen, weil die entsprechenden Schwellenwerte unterschritten werden. Diese Natursteine stammen in der Regel aus der Schweiz, aus Italien und aus Portugal.

Natursteine für Neubauvorhaben sind in der Submission des Gesamtprojekts enthalten und werden daher nicht separat ausgeschrieben.

Wie bereits mit der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, werden – um einen Schritt in Richtung «2000-Watt-Gesellschaft» zu gehen – anstelle von neuen vermehrt alte Randsteine nach dem Ausbau direkt wieder eingebaut oder aufbereitet und so wieder weiterverwendet. Dieses Verfahren hat sich bewährt und das Tiefbauamt wird dies daher weiterentwickeln und in der Submission entsprechend ausschreiben. Die dafür nötigen Ausgaben sind im Rahmen der entsprechenden Strassenbauprojekte zu bewilligen.

Zu Frage 5 («Gemäss eigener Aussage strebt das Tiefbauamt heute an, dass Natursteine aus dem europäischen Raum kommen. Wie hoch ist der Anteil der von der Stadt Zürich beschafften Natursteine, die a) aus der Schweiz, b) aus Europa, c) von ausserhalb Europas in den letzten fünf Jahren tatsächlich beschafft wurden? Hat sich der Anteil der aus dem europäischen Raum stammenden Natursteine in den letzten fünf Jahren erhöht?»):

Der Fokus bei der Beschaffung von Natursteinen liegt nicht auf der Herkunft, sondern auf der Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen bzw. dem Vorliegen eines Zertifikats bei asiatischen Steinen. Solange diese Vorgaben erfüllt werden, erübrigt sich eine Erhebung nach Herkunftsort.

Zu Frage 6 («Kann der Stadtrat bestätigen, dass bei der Beschaffung von Natursteinen in den letzten fünf Jahren die Herkunft aller Natursteine deklariert und der Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich unterzeichnet wurde? Falls nein, weshalb nicht?»):

Seit Oktober 2010 müssen Anbieter die Herkunft der Natursteine deklarieren (s. auch Medienmitteilung vom 25. Oktober 2010). Mit der Abgabe des Angebots ist für Natursteine von ausserhalb Europa ein Zertifikat einzureichen, das mindestens die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen bestätigt. Mit der Werkvertragsunterzeichnung müssen die Unternehmer auch den Verhaltenskodex für Vertragspartner der Stadt Zürich unterzeichnen.

Zu Frage 7 («Kann der Stadtrat bestätigen, dass in den vergangenen fünf Jahren bei der Beschaffung von Natursteinen ausserhalb von Europa jedes Mal vor Auftragserteilung ein anerkanntes Zertifikat eingereicht worden ist, das von einer unabhängigen Drittpartei geprüft worden ist? Falls ja, waren diese Zertifikate bzw. Bestätigungen in allen Fällen jünger als 36 Monate? Falls nein, weshalb nicht und was hat das Tiefbauamt in diesen Fällen unternommen? Hat das Tiefbauamt die vorgelegten Zertifikate und Bestätigungen selbst stichprobenartig überprüft (z. B. vor Ort)?»):

Seit Einführung der Deklarationspflicht (vgl. Medienmitteilung vom 25. Oktober 2010) muss der Unternehmer mit der Abgabe des Angebots die Herkunft der Natursteine deklarieren, und bei Natursteinen aus asiatischem Raum ein Zertifikat einer anerkannten Zertifizierungsstelle (in der Regel WiN=WiN fairstone) beilegen, das jünger als 36 Monate ist. Wird das Zertifikat nicht eingereicht, sind die Unterlagen unvollständig und der Anbietende wird von der Submission ausgeschlossen. Das Tiefbauamt ist nicht in der Lage, selber Zertifikate zu überprüfen und ist deshalb auf die Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen angewiesen. Bei der Auslieferung müssen die Natursteine über die entsprechenden Bescheinigungen verfügen, was im Rahmen der Baustellenkontrollen überprüft wird.

Zu Frage 8 («Ohne weitere Prüfung zugelassene Zertifikate bzw. Standards beim Tiefbauamt sind aktuell SA8000, BCSI Code of Conduct, ETI Base Code, Xertifix und Fair Stone Standard. Wie viele Prozent der Aufträge zur Beschaffung von Natursteinen erfüllten diese Zertifikate bzw. Standards in den letzten fünf Jahren? Bei wie vielen Prozent der Aufträge zur Beschaffung von Natursteinen in den letzten fünf Jahren erfolgte eine Prüfung der IAO-Kernarbeitsnormen im Einzelfall? In wie vielen Fällen erfolgte in den letzten fünf Jahren eine andere Überprüfung des «erhöhten Kontrollbedarfs» bei der Beschaffung von Natursteinen? Falls es solche Fälle gab, wie ging das Beschaffungskernteam vor?»):

Für Natursteine aus asiatischem Raum schreibt die Stadt Zürich eine Zertifizierung vor. Andere Steine aus dem asiatischen Raum dürfen vom Unternehmer nicht verbaut werden. Somit ist gewährleistet, dass alle Aufträge die städtischen Standards erfüllen. Bis dato wurden keine Missbräuche festgestellt. Beim Zuschlag muss ein entsprechendes Zertifikat vorliegen.

Das Tiefbauamt kontrolliert zusätzlich stichprobenartig die verbauten Natursteine. Praktisch alle Schweizer Natursteinhändler arbeiten mit WiN=WiN GmbH zusammen. In diesen Fällen ist die Beschaffung von Natursteinen unproblematisch.

Sollte sich herausstellen, dass Vertragspartner falsche Erklärungen abgegeben haben, können diese gemäss Verhaltenskodex für Vertragspartnerinnen der Stadt Zürich für die Dauer von bis zu fünf Jahren von laufenden und künftigen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Zu Frage 9 («Laut eines vom Tages-Anzeiger interviewten Experten weise der Granit aus China eine schlechtere Ökobilanz auf als Steine aus Norditalien. Der Mediensprecher des Tiefbauamts sagte im Interview des Tages-Anzeigers vom 10. Mai 2012, dass die Stadt Zürich dies überprüfen werde. Was hat diese Prüfung ergeben?»):

Die in der Antwort zu Frage 3 erwähnte Studie zeigt, dass die CO₂-Bilanz von asiatischen Steinen etwas schlechter ausfällt als jene von Schweizer Steinen. Die Differenz entsteht jedoch nicht durch den Transport, sondern durch die aus unterschiedlichen Quellen stammende Energie, die zur Produktion verwendet wird. Verglichen wurden in der Studie Standardprodukte aus der Natursteinindustrie und nicht spezifisch Tiefbaumaterialien.

Zu Frage 10 («Gemäss eigener Aussage wünscht das Tiefbauamt ein Label, das in China angemacht wird, damit man auf der Schweizer Baustelle kontrollieren kann, ob es sich tatsächlich um dasselbe Label handelt, das in der Schweiz ankommt. Weiss das Tiefbauamt heute, aus welchen Steinbrüchen die chinesischen Steine stammen, die in der Stadt Zürich verbaut werden?»):

Die Rückverfolgbarkeit von Natursteinen muss sichergestellt werden. WiN=WiN GmbH hat ein System entwickelt (Tracing WiN=WiN fairstone), das sämtliche mit Zertifikaten exportierten Lieferungen festhält. Als nächster Schritt plant WiN=WiN GmbH, dass mit einem Quick Response Code (QR-Code) auf der Verpackung direkt über Internet die Herkunft festgestellt werden kann. Das System ist noch im Aufbau. Systeme von anderen Organisationen sind zurzeit für die Stadt Zürich nicht relevant, weil denen das entsprechende Fachwissen fehlt.

Zu Frage 11 («Wie eingangs erläutert, stossen in der Stadt Zürich Steine aus China auf Unverständnis. Wie informiert der Stadtrat die Zürcher Bevölkerung über die Anstrengungen, die er zu fairen Beschaffung von Natursteinen unternimmt?»):

Die Stadt Zürich informiert zum Thema «Natursteine» im Internet unter: http://www.stadtzuerich.ch/fd/de/index/das_departement/departementssekretariat_aufgaben/beschaffungskoordination/beschaffungsrichtlinien.html

und <http://www.stadtzuerich.ch/content/medien/index/departement/medien/medienmitteilungen/2010/oktober/101025a.html>.

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti