

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 5. Februar 2014

102.

Schriftliche Anfrage von Roland Scheck und Kurt Hüsey betreffend Beschaffung der Kehrichtgebührensäcke, Ausschreibungspflicht sowie Zertifizierung der Säcke nach den OKS-Richtlinien.

Am 6. November 2013 reichten Gemeinderäte Roland Scheck (SVP) und Kurt Hüsey (SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/387, ein:

Die Antwort des Stadtrats auf die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2013/112 vom 27. März 2013 betreffend Kriterien für eine öffentliche Ausschreibung der Beschaffung der Kehrichtgebührensäcke wirft weitere Fragen in rechtlicher und technischer Hinsicht auf.

Obwohl danach gefragt, lässt die Antwort zu den Fragen 1 und 2 die Ausschreibungspflicht nach Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz (BGBM) ausser Acht. Zwar trifft zu, dass es sich bei dem in der Stadt Zürich praktizierten System betreffend Herstellung, Vertrieb und Inkasso nicht um eine öffentliche Beschaffung handelt, auf die das Submissionsrecht direkt anwendbar ist. Das Recht, Kehrichtsäcke für die Stadt Zürich herzustellen, zu vertreiben und das Inkasso der Gebühren zu erledigen, untersteht hingegen der Ausschreibungspflicht nach Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz (BGBM). Die Bestimmung lautet: «Die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private hat auf dem Weg der Ausschreibung zu erfolgen und darf Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht diskriminieren.»

Die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz sind erfüllt: Die Organisation der Sammlung und der Behandlung von Siedlungsabfällen sowie die Erhebung der kostendeckenden Sackgebühren ist auch im Kanton Zürich eine öffentliche Aufgabe der Gemeinden und Städte (s. §§ 35 und 37 AbfG, § 3 AbfV). Hinsichtlich dieser Aufgaben verfügen die Gemeinden und Städte über ein rechtliches Monopol. Wird nun die Nutzung dieses Monopols ganz oder teilweise mittels Konzession auf Private übertragen, so sind die Vorgaben nach Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz zu beachten, das heisst, es ist ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen, welches Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht diskriminieren darf.

Die Ausführung des Stadtrats zu Frage 3, dass der Anteil an unverfärbtem Roh-Polyethylen bei 50% aufgrund der Vorgabe der weissen Farbe liegen müsse, entspricht nicht den Erfahrungswerten. Denn der Anteil an ungefärbtem Roh-Polyethylen muss auch bei weissen Säcken keineswegs bei nur 50% liegen. Es sind grosse Mengen von weissen Säcken mit min. 80% Post Consumer rezykliertem Material auf dem Markt in Verwendung. Andere Anbieter weisen 80% Post Consumer rezykliertes Material durch entsprechende Zertifikate der UGRA und dem «Blauen Engel» nach.

In der Folge verweist der Stadtrat auf die erhöhten Anforderungen an die Reissfestigkeit entsprechend den Richtlinien des Schweizer Städtebundes. Die OKS (Zertifikat des schweizerischen Städtebundes) lässt die Gebührensäcke bei der UGRA prüfen und verpflichtet alle Hersteller, das Signet auf den Säcken zu zeigen. Auf dem Zürisack ist jedoch kein OKS Signet abgebildet. Daher gibt es wohl auch keine Prüfung und keinen Nachweis über die Einhaltung der genannten OKS-Richtlinien. Des Weiteren können die vom Stadtrat genannten OKS-Richtlinien auch mit 80% Post Consumer Recycling eingehalten werden. Auch dazu hat die UGRA ein Zertifikat, das der Zürisack ebenfalls nicht trägt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Weshalb kommt der Stadtrat der Ausschreibungspflicht nach Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz (BGBM) nicht nach?
2. Weshalb verzichtet der Stadtrat auf die Zertifizierung der Säcke nach den OKS-Richtlinien des Schweizer Städteverbandes und das damit verbundene Zertifikat?
3. Weshalb werden nicht Säcke konzessioniert, die zu 80 Prozent aus rezykliertem Material bestehen und dies auch durch ein Zertifikat der UGRA nachweisen?
4. Fordert die Stadt Zürich für den heutigen Zürisack einen schriftlichen Nachweis für den 50 Prozent Anteil rezykliertes Material durch eine unabhängige Instanz?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Weshalb kommt der Stadtrat der Ausschreibungspflicht nach Art. 2 Abs. 7 Binnenmarktgesetz (BGBM) nicht nach?»):

ERZ Entsorgung + Recycling Zürich hat Anfang der 1990er-Jahre noch vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 943.02) und der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (SVO, LS, 720.11) den Produzenten von Kehrriechsäcken die Möglichkeit eröffnet, ihre Produkte vorzustellen und Angebote für die Lieferung von Züri-Säcken an den Detailhandel einzureichen. Die Prüfung der Kriterien Qualität, Preis und Lieferkapazität führte dazu, dass ERZ Entsorgung + Recycling Zürich in der Folge sechs Schweizer Produzenten von Kehrriechsäcken das Recht verlieh, gebührenpflichtige Züri-Säcke an den städtischen Detailhandel zu liefern. Der Kreis der Produzenten ist inzwischen infolge von Übernahmen und Konkursen auf drei gesunken. ERZ Entsorgung + Recycling Zürich beobachtet den Markt für Kehrriechsacklieferanten laufend. Bei einer neuen Verleihung des Rechts zur Herstellung und Lieferung von Züri-Säcken wird ERZ Entsorgung + Recycling Zürich die heute geltenden gesetzlichen Vorgaben beachten und insbesondere allen interessierten Anbietern die Möglichkeit einräumen, ein entsprechendes Angebot einzureichen.

Zu Frage 2 («Weshalb verzichtet der Stadtrat auf die Zertifizierung der Säcke nach den OKS-Richtlinien des Schweizer Städteverbandes und das damit verbundene Zertifikat?»):

Zweck der OKS-Richtlinie des Schweizerischen Städteverbandes ist die Vereinheitlichung und Qualitätsfestlegung von Kehrriechsäcken für Haushalt, Gewerbe und Industrie, um damit im Interesse der Abfallsammelbetriebe, der Konsumentinnen und Konsumenten und der Produktehersteller eine hygienische, rationelle und gefahrlose Abfallbeseitigung zu gewährleisten. Die OKS-Norm wurde in erster Linie für Kehrriechsäcke erarbeitet, die ohne Gebühren auf dem Markt erhältlich sind (schwarze Säcke). Die Norm schliesst aber Gebührenkehrriechsäcke nicht aus, sondern weist darauf hin, dass die Ausdehnung der OKS-Norm und damit verbunden die Überprüfung auch auf Gebührenkehrriechsäcke in der Verantwortung des jeweiligen Gemeinwesens liegt und nicht vom Städteverband übernommen wird. Weil mit der OKS-Norm ein gutes Instrument besteht, um die Qualität objektiv zu messen, orientieren sich alle Städte, Gemeinden und Zweckverbände an dieser bestehenden Norm für ihre eigenen Kehrriechsäcke. Um der Vereinheitlichung gerecht zu werden, sollen sie keine Qualitätsunterschiede zu den Nichtgebührensäcken mit OKS-Signet aufweisen.

Um das OKS-Signet nutzen zu dürfen, bedarf es der OKS-Lizenz, über die die Züri-Sack-Produzenten seit Jahrzehnten verfügen. Seitens des Städteverbandes werden nur Produkte geprüft, die das entsprechende Label (OKS-Signet) tragen und mit Sackgebühren nichts zu tun haben. Dass die Züri-Säcke kein OKS-Logo tragen, hat damit zu tun, dass es sich um einen Gebührenkehrriechsack handelt, dessen Qualitätsüberwachung nicht vom Städteverband übernommen wird. Die Überprüfung der Qualitätseinhaltung bei Gebührenkehrriechsäcken ist wie bereits erwähnt Sache der Gemeinwesen.

In den Verträgen zwischen ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und den Lieferanten für Züri-Säcke ist vorgeschrieben, dass die Züri-Säcke bezüglich Material, Ausführung und Abmessung den jeweils geltenden Richtlinien des Schweizerischen Städteverbandes zu entsprechen haben. Insbesondere was die Qualitätsanforderungen bzw. die Festigkeitswerte anbelangt, gelten laut Vertrag die Vorgaben der so genannten OKS-Norm. Diese Vorgaben werden von den heutigen Lieferanten für Züri-Säcke eingehalten.

Zu Frage 3 («Weshalb werden nicht Säcke konzessioniert, die zu 80% aus rezykliertem Material bestehen und dies auch durch ein Zertifikat der UGRA nachweisen?»):

In den Verträgen zwischen ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und den Lieferanten für Züri-Säcke ist festgelegt, dass auf die Verwendung eines möglichst hohen Anteils an Kunststoff-

abfällen aus Schweizerischer Herkunft Wert gelegt wird. Dabei muss der Regeneratanteil im Minimum 50 Prozent betragen und gleichzeitig sichergestellt sein, dass trotz Einsatz von Recyclingmaterial eine einheitliche Folienfarbe resultiert und auch die OKS-Normen (Festigkeitswerte) erfüllt sind.

Für die Produktion von weissen Säcken – wie sie in der Stadt Zürich verwendet werden – kommen in der Regel transparente und weisse Abfallfolien zum Einsatz. Es handelt sich um sortenreine, unbedruckte Abfälle, die einerseits aus Produktionsabfällen der Produzenten generiert werden, andererseits aber auch aus Abfällen der Schweizer Kundschaft stammen. Die Inhouse-Regenerierung der Produzenten entspricht einer sinnvollen Kreislaufwirtschaft. Letztlich wird damit auch ein ökologischer Beitrag geleistet, weil die Abfälle zur externen Aufbereitung nicht über weite Distanzen transportiert werden müssen. Dank des Reinheitsgrads aus der Abfallsammlung entfällt auch ein wasser- und energieaufwendiger Waschprozess der Materialien vor deren Rezyklierung.

Von Post-Consumer-Material wird dann gesprochen, wenn es sich um gewaschene Abfälle handelt. Bei Wettbewerbern, die ihre Produkte aus 80 Prozent Post-Consumer-Material anpreisen, stellt sich die Frage, ob sie tatsächlich Schweizerische Kunststoffabfälle einsetzen, woher die (europäischen) Abfälle allenfalls sonst stammen und wie und wo sie aufbereitet werden. Zudem muss eine 80-Prozent-Regeneratfolie eine wesentlich dickere Folienstärke als die heutigen Züri-Säcke aufweisen, um die verlangten OKS-Festigkeitswerte zu garantieren.

Das angesprochene UGRA-Zertifikat für Tragetaschen und Beutel ist von der UGRA und einem deutschen Folienproduzenten entwickelt worden. Das UGRA-Zertifikat verlangt unter anderem eine Ökobilanz der EMPA. Die EMPA hat jedoch nie die Ökobilanzen von Kehrichtsäcken ermittelt und ist damit für diese nicht zu verwenden.

Zu Frage 4 («Fordert die Stadt Zürich für den heutigen Zürisack einen schriftlichen Nachweis für den 50% Anteil rezykliertes Material durch eine unabhängige Instanz?»):

Am Produkt selber lässt sich der effektive Regeneratanteil nicht nachweisen, weil es kein diesbezügliches Analyseverfahren gibt. In den Verträgen zwischen ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und den Lieferanten für Züri-Säcke sind Kontrollen bezüglich Abrechnung / Inkasso und bezüglich Produktqualität (Einhaltung der OKS-Festigkeitswerte) geregelt, hingegen nicht die Überprüfung des Regeneratanteils im Produkt. Die Folienlieferanten bieten ERZ Entsorgung + Recycling Zürich jedoch die Möglichkeit, Einblick in die Produktionsunterlagen zu nehmen und die Rezeptur des Produkts offenzulegen, falls der Schutz des Know-hows gegenüber Dritten gewährleistet bleibt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti