

Sitzung vom 3. Dezember 2008

1900. Anfrage (Verwendung von Steinprodukten aus Kinderarbeit)

Die Kantonsräte Lars Gubler, Uitikon, und Andreas Burger, Urdorf, sowie Kantonsrätin Rahel Walti, Thalwil, haben am 8. September 2008 dem Regierungsrat folgende Anfrage unterbreitet:

Am 7. Mai 2008 berichtete die Zeitung «20 Minuten», dass in der Gemeinde Uitikon für die Pflasterung eines Platzes Pflastersteine aus indischer Kinderarbeit verwendet worden sind. Der Werkvorstand der Gemeinde verwies in der Schuldfrage auf den Lieferanten der Steine, zeigte sich jedoch aufgeschlossen gegenüber Verbesserungen in der Beschaffungspolitik. Das Ziel solcher Bemühungen soll sein, die Verwendung von Steinprodukten aus Kinderarbeit im Kanton Zürich zu verhindern. Des Weiteren soll auch in anderen Bereichen auf eine sowohl finanziell wie auch ökologisch und sozial sinnvolle Beschaffungspolitik hingearbeitet werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist sich der Regierungsrat der erläuterten Problematik bewusst? Inwiefern haben der Kanton Zürich und seine Gemeinden ein Interesse daran, Kinderarbeit zu verhindern?
2. In welchem Umfang werden durch den Kanton Zürich und seine Gemeinden jährlich Steinprodukte aus dem Ausland importiert, und im welchem Umfang Steine aus inländischer Produktion gekauft?
3. Wie steht der Regierungsrat zur Tatsache, dass die Schweiz über ein reiches Steinvorkommen verfügt, und dass dennoch Steinprodukte aus dem Ausland, teils aus Kinderarbeit, verwendet werden?
4. Wie viel Geld wird im Kanton Zürich und seinen Gemeinden jährlich gespart, indem günstigere Produkte aus dem Ausland verwendet werden?
5. Gedenkt der Regierungsrat etwas zu unternehmen, um die Verwendung von Steinen aus Kinderarbeit zu verhindern?
6. Auf dem Markt existiert mindestens ein Label («Xertifix»), das gewährleistet, dass Steinprodukte aus Indien die Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) berücksichtigen. Wie steht der Regierungsrat zu derartigen Labels? Inwiefern könnte bei Beschaffungen im Kanton Zürich ein derartiges Label in Zukunft berücksichtigt werden?

7. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um auf eine sowohl finanziell wie auch ökologisch und sozial sinnvollere Beschaffungspolitik hinzuarbeiten?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Lars Gubler, Uitikon, Andreas Burger, Urdorf, und Rahel Walti, Thalwil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Problem der Kinderarbeit im Zusammenhang mit Steinprodukten ist dem Regierungsrat bekannt. Er ist sich auch der schwierigen Arbeits- und Lebensbedingungen, unter denen die Steine abgebaut werden, bewusst und begrüsst grundsätzlich alle Bestrebungen zur Verbesserung der Lebensumstände und Produktionsbedingungen. Einem Sozialdumping, gleich ob national oder international, steht er ablehnend gegenüber. Der Regierungsrat ist sich aber auch über das Spannungsfeld im Klaren, das zwischen der rechtlichen und moralischen Verpflichtung zum Schutz der Kinder- und Menschenrechte und den Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Beschaffungsaufträge besteht. Für beide Gebiete gilt ein dichtes nationales und internationales Regelwerk (vorab das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen; GPA, SR 0.632.231.422; die UN-Kinderrechtskonvention, SR 0.107; das Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation IAO über die Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit, SR 0.822.727.2, und andere mehr). Dieses vielschichtige Regelwerk ist mitunter bereits in sich nicht ohne Widerspruch; angesichts von sich überlagernden, anwendbaren Rechtsnormen ist auch die Frage des Vorrangs nicht immer geklärt.

Die Möglichkeiten zur Einflussnahme des Regierungsrates auf die erwähnten Gesetze und Übereinkommen und auf deren Auslegung sind beschränkt. Es ist aber auf verschiedene Bestrebungen auf Bundesebene hinzuweisen: In den eidgenössischen Räten ist derzeit u. a. eine Motion (06.3789) hängig, die vom Bundesrat die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für ein Label für Natursteine fordert, das die Arbeitsbedingungen beim Abbau, die Nachhaltigkeit beim Transport und der weiteren Verarbeitung erfasst. Als Vorbild soll das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) dienen, das in Art. 43a eine Rechtsgrundlage für ein Label für den zertifizierten Holzabbau vorsieht. Im Weiteren ist festzuhalten, dass sich der Bund auf verschiedenen Ebenen durch seine Vertretungen in den internationalen Gremien und über

die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bereits heute für die Einhaltung fundamentaler Arbeitsnormen und sozialverträglicher Arbeitsbedingungen einsetzt, nicht zuletzt im Rahmen der Millenniumsziele (www.un.org/french/millenniumgoals).

Auf kantonaler Ebene kommt für Beschaffungen der öffentlichen Hand vorab die Submissionsgesetzgebung zur Anwendung. Sie bezweckt im Wesentlichen eine Öffnung des Marktes der öffentlichen Beschaffungen der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben. Das Verfahren für die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand soll transparent gestaltet und der Wettbewerb unter den Anbietenden gestärkt werden. Zudem wird angestrebt, dass die öffentliche Hand ihre Mittel auf dem freien Markt wirtschaftlich einsetzen kann. Ziel ist vorab die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots, d.h. des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Mit dem bestehenden kantonalen Submissionsrecht können sozialpolitische Anliegen nur beschränkt verfolgt werden: Die Vergabestelle hat beispielsweise gemäss Art. 11 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1.) und § 8 der Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11.) sicherzustellen, dass die Anbietenden und auch Dritte, denen sie Aufträge weiterleiten, die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen, die Arbeitsbedingungen und die Gleichbehandlung von Mann und Frau einhalten. Die Anwendung dieser Bestimmungen im Kanton und auf nationaler Ebene ist unbestritten und auch weitestgehend unproblematisch. Ob derartige (Deklarations-) Verpflichtungen auf ausländische Zulieferer ausgedehnt werden können – ohne gegen das eingangs erwähnte GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zu verstossen –, ist zweifelhaft. Beschränkungen im Bezug auf die Produktionsmethoden werden von den Gerichten bisher regelmässig für unzulässig erklärt, weil sie in der Regel zu versteckten Beschränkungen des internationalen Handels führen. Ebenfalls offen ist, ob das vom Submissionsrecht zur Verfügung stehende Zuschlagskriterium der Nachhaltigkeit für die Ausscheidung von Produkten aus nicht sozialverträglicher Produktion eingesetzt werden könnte.

Insgesamt ist der Regierungsrat im Rahmen seiner Wahlfreiheit bestrebt, nur Produkte zu beschaffen, die unter fairen Arbeits- und Sozialbedingungen hergestellt und gehandelt werden. Deklarationsvorschriften (oder die Anerkennung eines Labels) sollen aber nicht im Alleingang beschlossen werden, sondern in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, dem Bund bzw. den wichtigsten Handelspartnern und

gegebenenfalls den einschlägigen internationalen Organisationen. Der Regierungsrat ist aber bereit zu prüfen, welcher Spielraum und welche Möglichkeiten unter den geschilderten Rahmenbedingungen vorhanden sind.

Zu Frage 2:

Im Kanton Zürich werden keine systematischen Erhebungen darüber geführt, in welchen Bereichen Steinprodukte verwendet werden und woher sie im Einzelnen stammen. Hingegen sind zumindest für den kantonalen Strassenbau gewisse Angaben möglich. So werden im Kanton Zürich rund 4000t Steinprodukte pro Jahr verbaut. Der überwiegende Teil wird aus europäischen Ländern (Italien, Spanien, Portugal) sowie asiatischen Ländern (China, Vietnam und weniger aus Indien) eingeführt. Schätzungsweise werden rund 10–15% inländische Steine verwendet. Allgemein kann gesagt werden, dass rund 10–15% der eingeführten Steine asiatischer Herkunft sind, wobei China der grösste Lieferant ist.

Die genaue Herkunft der Steine stimmt nicht immer mit der deklarierten Herkunft überein. Die Beschaffungskette ist komplex und unübersichtlich. Die einzelnen Arbeitsgänge der Steinbearbeitung erfolgen oft an unterschiedlichen Orten. Zudem läuft der internationale Handel in der Regel über mehrere Zwischenhändler.

Zu Frage 3:

Einerseits kann die einheimische Steinbruchindustrie die Nachfrage nicht befriedigen. Andererseits sind ausländische Steinprodukte bei gleicher Qualität vielfach günstiger als die schweizerischen Steinprodukte. Zwar wird bei der Erstellung von Bauten allgemein Wert auf möglichst ökologische Bauweise gelegt, wobei die Ansprüche an das jeweilige Bauwerk zu beachten sind. Die Anforderungen, welche die Unternehmer und ihre Produkte einhalten müssen, werden in den Ausschreibungen festgelegt. Aus submissionsrechtlicher Sicht spielt dabei der Preis immer eine Rolle. Der Herkunftsort einer Leistung oder eines Produktes darf hingegen keine Rolle spielen. Das Ziel der Submissionsgesetzgebung ist – wie bereits erwähnt – die Ermittlung des Angebotes mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Es ist erwünscht, dass gute alternative Steinprodukte zu vertretbaren Preisen aus sozial verträglicher Produktion mit geringen Transportkosten berücksichtigt werden.

Zu Frage 4:

Eine Übersicht (Statistik) über die Einsparungen durch den Bezug ausländischer Produkte gegenüber einheimischen Steinen besteht nicht.

Zu Frage 5:

Das Anliegen der Anfragestellten ist wichtig. Die Schweiz ist denn auch dem UN-Kinderrechtsübereinkommen vom 20. November 1989 (SR 0.107) beigetreten, das in Art. 32 Kinder vor der wirtschaftlichen Ausbeutung schützen soll.

In praktischer Hinsicht ist jedoch festzuhalten, dass eine Überprüfung der Herstellungsprozesse die Möglichkeiten eines Vergabeverfahrens in der Regel bei Weitem übersteigt. Schon in zeitlicher Hinsicht bestehen im Submissionsverfahren in der Regel keine Möglichkeiten für umfassende Abklärungen. Eine griffige Überprüfung der Vorgaben an faire Produktionsbedingungen im Ausland wäre ausserdem kaum umsetzbar und setzt voraus, dass die genaue Herkunft der Steine, die oft in grossen Mengen nach Europa verschifft werden, einwandfrei geklärt ist und die Produktionsmethoden der einzelnen Produktionsstätten bekannt sind.

Zu Frage 6:

Es bietet sich auf den ersten Blick durchaus an, Labels wie das deutsche «Xertifix» zu verlangen, um die Einhaltung der Arbeitsbedingungen gemäss Kernübereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation (IAO) der Produktionsländer sicherzustellen. Labelpflichten sind aber insofern fragwürdig, als aus Gründen der Gleichbehandlung bei Ausschreibungen darauf zu achten ist, dass Anbietende, die für ihr Produkt zwar über kein Label verfügen, die Labelkriterien aber erfüllen, ebenfalls berücksichtigt werden können bzw. müssen. Gerade dieses Erfordernis ist im Vergabeverfahren aus den bereits beschriebenen Gründen aber schwer umsetzbar. Kommt hinzu, dass Labels keine zuverlässige Garantie dafür abgeben, dass tatsächlich unter fairen Bedingungen produziert wurde. «Xertifix» selber kontrolliert im Übrigen nur Granitsteinbrüche und diese auch nur in Indien. In anderen Lieferländern ist das Label nicht anerkannt. Ein einheitliches, verbreitetes und verlässliches Label über alle Lieferländer oder sämtliche Steinprodukte besteht zurzeit noch nicht. Ein solches wäre aber notwendig. Der Regierungsrat setzt sich in den entsprechenden schweizerischen Gremien (wie der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz [BPUK]) dafür ein, dass international anerkannte und verbreitete Zertifikate geschaffen werden.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung als grosser Abnehmer von Leistungen aller Art bewusst. Die Grundsätze des fairen Handels werden in seiner Beschaffungspolitik berücksichtigt. Zudem ist er bestrebt, alle Beschaffungen nachhaltig zu gestalten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi