

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 15. März 2017

### **243. Organisation des kantonalen Beschaffungswesens (Weiterentwicklung)**

#### **1. Ausgangslage und Zielsetzung**

Das kantonale Beschaffungswesen ist darauf ausgerichtet, die kantonale Verwaltung mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, die zur Erstellung der staatlichen Leistungen erforderlich sind. Die Beschaffungen umfassen ein sehr breites Spektrum, das von einmaligen Beschaffungen spezifischer Güter mit einem grossen finanziellen Volumen bis zu wiederkehrenden, koordinierten Beschaffungen von Verbrauchsgütern reicht.

Das kantonale Beschaffungswesen ist ein ausgeprägt interdisziplinäres Aufgabengebiet, das unter anderem rechtliche, betriebswirtschaftliche, ökologische und soziale Gesichtspunkte umfasst. Bei den Beschaffungen müssen deshalb vielfältige Anforderungen beachtet werden, insbesondere auch im öffentlichen Bereich mit der Anwendung des Vergaberechts sowie mit hohen Erwartungen an die Transparenz, Compliance und Wirtschaftlichkeit.

Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren mehrere Entwicklungen vorangetrieben und organisatorische Festlegungen getroffen, damit die Anforderungen gut erfüllt werden können. Er verfolgt dabei die Zielsetzung, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, möglichst tiefe Beschaffungsgesamtkosten zu erreichen, eine hohe Qualität der einzelnen Beschaffungen sicherzustellen und die Risiken möglichst gering zu halten.

Die heutige Organisation des kantonalen Beschaffungswesens bietet insgesamt gute Voraussetzungen, um die stete Optimierung als Daueraufgabe wahrnehmen zu können und bei Bedarf weitere Entwicklungen anzustossen. Sie trägt insbesondere auch dazu bei, die direktionsübergreifende Zusammenarbeit und ein verwaltungsweit gemeinsames Grundverständnis aktiv zu fördern.

Vor diesem Hintergrund soll die heutige Organisation des kantonalen Beschaffungswesens weiter gefestigt und in ausgewählten Gebieten gezielt weiterentwickelt werden. Dabei soll vor allem auch die direktionsübergreifende Sichtweise gestärkt werden.

## **2. Heutiges Beschaffungswesen**

### ***a) Beschaffungen der Direktionen und der Staatskanzlei***

Die Direktionen und die Staatskanzlei legen in ihren Zuständigkeitsbereichen die Organisation des Beschaffungswesens selber fest, insbesondere auch die Gestaltung der Beschaffungsprozesse. Bei den einzelnen Beschaffungsvorhaben bestimmen sie die Beschaffungsgüter und -mengen (Rolle «Bedarfsträger»). Zudem führen sie Beschaffungen durch (Rolle «Beschaffer»), soweit keine anderen Verwaltungseinheiten zuständig sind.

Die Direktionen und die Staatskanzlei erfüllen zum Teil auch Aufgaben, die verwaltungswelt mit Beschaffungsvorhaben verbunden sind. Zu erwähnen sind z. B. die Baudirektion (u. a. Hoch-/Tiefbau, Bewirtschaftung Betriebsliegenschaften) und die Finanzdirektion (u. a. Versicherungswesen). Diese klären jeweils den verwaltungswelten Bedarf und führen darauf ausgerichtet die entsprechenden Beschaffungen durch.

Ausschreibungen für Beschaffungen, die im offenen Verfahren durchgeführt werden, werden auf der Beschaffungsplattform simap.ch, die von Bund und Kantonen gemeinsam betrieben wird, publiziert. Das kantonale Kompetenzzentrum simap.ch, das beim Generalsekretariat der Baudirektion angesiedelt ist, erbringt den «First Level Support» für alle dem kantonalen Vergaberecht unterstellten Vergabestellen.

Die Direktionen und die Staatskanzlei können bei ihren Aufgaben verwaltungsweite Hilfsmittel nutzen (u. a. Handbuch für Vergabestellen, Leitfaden für Beschaffungen). Sie können zudem andere Stellen beiziehen, z. B. die kdmz für die Durchführung von Submissionen, das Generalsekretariat der Baudirektion bei submissionsrechtlichen Fragen sowie die Koordination Bau und Umwelt (KOBU) der Baudirektion bei ökologischen Fragen.

Die Direktionen und die Staatskanzlei legen zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Beschaffungsdaten fest. In diesem Zusammenhang ist die webbasierte Statistikhilfe zu erwähnen, die Übersichten über Beschaffungsvorhaben ab einem bestimmten finanziellen Wert ermöglicht. Diese wird von der Baudirektion seit Anfang 2017 als Pilot eingesetzt und kann künftig auch durch die anderen Direktionen und die Staatskanzlei genutzt werden.

Beim kantonalen Beschaffungswesen müssen hohe Erwartungen an die Compliance erfüllt werden. In diesem Zusammenhang ist RRB Nr. 750/2016 betreffend Bildung einer Arbeitsgruppe «Compliance» zu erwähnen, mit dem eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe beauftragt wurde, Empfehlungen für Compliance-Standards zu erarbeiten, insbesondere auch zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption beim Beschaffungswesen.

**b) Direktionsübergreifend koordinierte Beschaffungen**

Für zahlreiche Güter erfolgen direktionsübergreifend koordinierte Beschaffungen. Gemäss Anhang 1 lit. C Ziff. 12 VOG RR ist die Finanzdirektion zuständig für die zentrale Beschaffung von Drucksachen und Material. Mit RRB Nr. 890/2012 sind zudem «Lead Buyer»-Funktionen für einzelne Materialgruppen festgelegt und den folgenden Verwaltungseinheiten zugeordnet worden:

Büromaterial	kdmz
Publikationen	kdmz
Lehrmittel	Mittelschul- und Berufsbildungsamt
Telematik	Immobilienamt
Mobiliar	Immobilienamt
Facility Management	Immobilienamt
Outputsysteme	kdmz
Fahrzeuge bis 3,5 t	Kantonspolizei (Fahrzeugdienst)
Fahrzeuge über 3,5 t	Tiefbauamt (Fahrzeugdienst)

Weitere Verwaltungseinheiten (z. B. Hochbauamt, Tiefbauamt) führen gemäss ihren Zuständigkeiten verwaltungsweite Beschaffungen mit einem grossen Volumen durch. Sie nehmen damit verbunden ebenfalls wichtige Aufgaben eines Lead Buyers wahr, sind mit RRB Nr. 890/2012 formell jedoch nicht als solcher festgelegt worden.

Die Direktionen und die Staatskanzlei bestimmen mit Bezug zu den Materialgruppen jeweils die Beschaffungsgüter und -mengen (Rolle «Bedarfsträger»). Die koordinierten Beschaffungen stellen die Lead Buyer (Rolle «Beschaffer») sicher. Diese erfüllen dabei vielfältige Aufgaben (u. a. wiederkehrende Überprüfung von Beschaffungsstrategien und -prozessen, Beschaffungscontrolling, Lieferantenmanagement, Vertragsmanagement).

Für jede Materialgruppe wurden spezifische Beschaffungsstrategien und -prozesse festgelegt. Transportdienstleistungen als Teil der Materialgruppe «Facility Management» werden z. B. durch die Direktionen und die Staatskanzlei beschafft, gestützt auf einen Rahmenvertrag des Immobilienamts. Büromaterial hingegen wird dezentral über einen Online-Shop bestellt und in der Folge zentral durch die kdmz beschafft.

Die Lead Buyer legen für jede Materialgruppe die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Beschaffungsdaten fest (u. a. Artikel, Beschaffungsmengen, Bedarfsträger, Lieferanten). Sie sind damit in der Lage, ein zweckmässiges Beschaffungscontrolling wahrzunehmen und weitere Analysen durchzuführen.

Für die koordinierten Beschaffungen gelten zum Teil auch verwaltungsweite Regelungen. Gemäss Verordnung über die kdmz haben die Direktionen und die Staatskanzlei die Pflicht und weitere öffentliche Institutionen das Recht, Beschaffungen für bestimmte Güter (u. a. Büromaterial, Drucksachen) über die kdmz abzuwickeln. Gemäss Immobilienverordnung besteht für ausgewählte Güter ebenfalls eine Bezugspflicht bei den Bewirtschaftern.

#### ***c) Direktionsübergreifende Beschaffungsgremien***

Gemäss §43 der Submissionsverordnung unterstützt und begleitet eine verwaltungsinterne Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) den koordinierten Vollzug der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen. Der Regierungsrat wählt auf seine Amtsdauer die Mitglieder der Kommission und ihr Präsidium. Letzteres ist im Generalsekretariat der Baudirektion angesiedelt.

Gemäss RRB Nr. 2935/1991 nimmt die heutige KOBÜ die Gesamtkoordination «Ökologische Beschaffung» wahr. Sie dient unter anderem als Anlauf- und Informationsstelle für Fragen zur ökologischen Beschaffung. In wichtigen Beschaffungsbereichen (u. a. Büro, Fahrzeuge) bestehen Trägergruppen mit Fachleuten aus den Direktionen, um diese Arbeiten zu unterstützen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 890/2012 zudem das direktionsübergreifende Gremium Beschaffungskoordination und die Fachgruppe Beschaffungsoptimierung geschaffen und deren Führung der Finanzdirektion zugewiesen. Diese haben unter anderem die Aufgabe, Entwicklungen des kantonalen Beschaffungswesens zu beurteilen, vor allem im Hinblick auf Optimierungen aus einer direktionsübergreifenden, betriebswirtschaftlichen Sicht.

#### ***d) Bildung von Materialgruppen***

Gemäss RRB Nr. 890/2012 wird ein verwaltungsweites Monitoring über alle kantonalen Beschaffungen durchgeführt. Dabei sollen die Güter ermittelt werden, die ein Potenzial für koordinierte Beschaffungen und die Bildung von Materialgruppen aufweisen. Als Grundlage dienen die Finanzbuchhaltung und ein «Business Warehouse», mit dem Analysen mit Bezug zu Sachkonten, Buchungskreisen und Kreditoren erfolgen.

Gemäss diesen Analysen bewegte sich das gesamte Beschaffungsvolumen im Jahr 2015 in einer Grössenordnung von 1,4 Mrd. Franken. Davon entfallen rund 32% auf den Bereich «Hochbau und Tiefbau», 18% auf «Übriger Sachaufwand», 17% auf «Dienstleistungen Dritter», 12% auf «Informatik», 11% auf «Facility Management» und 10% auf weitere Bereiche.

Die bisherigen Erfahrungen bei der Bildung von Materialgruppen zeigen, dass zusätzlich zur Sichtweise auf Sachkonten eine weitere Perspektive erforderlich ist, ausgerichtet auf die einzelnen Beschaffungsgüter. Diese sollen deshalb neu gemäss «CPV» (Common Procurement Vocabulary) gekennzeichnet werden, einem europaweiten Standard für den öffentlichen Sektor zur Codierung von Gütern und Dienstleistungen.

Dieser Standard wird unter anderem bei der Bundesverwaltung und bei Beschaffungen verwendet, die über die Beschaffungsplattform simap.ch abgewickelt werden. Er bietet eine verbreitete Systematik, um Materialgruppen zu bilden und diese einheitlich zu bezeichnen. Die erforderlichen Codierungen können zentral durch die Finanzdirektion erfolgen, ohne die anderen Direktionen und die Staatskanzlei mit diesen Aufgaben zu belasten.

Die Bildung von weiteren Materialgruppen und die Festlegung von Lead Buyern (z. B. Hochbauamt, Tiefbauamt) erfolgen neu auf der Grundlage von «CPV». Bei Bedarf werden auch bisherige Materialgruppen angepasst und die ihnen zugeordneten Lead Buyer neu bestimmt. Gemäss RRB Nr. 890/2012 nimmt die Beschaffungskoordination die Aufgabe wahr, dem Regierungsrat Empfehlungen für die Festlegung von Lead Buyern zu unterbreiten.

### **3. Handlungsschwerpunkte und Massnahmen**

Die Organisation des kantonalen Beschaffungswesens soll auf der Grundlage von RRB Nr. 890/2012 weiterentwickelt werden, wobei die Handlungsschwerpunkte «Formulierung Beschaffungspolitik», «Weiterentwicklung Lead-Buyer-Konzept» und «Verankerung Zuständigkeiten» im Vordergrund stehen. Damit sollen insbesondere die verwaltungsweite Transparenz und Beschaffungssicherheit verbessert werden.

#### ***a) Handlungsschwerpunkt «Formulierung Beschaffungspolitik»***

Für das kantonale Beschaffungswesen gelten zahlreiche rechtliche und organisatorische Regelungen. Zu erwähnen sind insbesondere die submissionsrechtlichen Bestimmungen, ökologische Festlegungen (u. a. RRB Nr. 1244/2009, Verwendung von Recyclingpapier) und finanzrechtliche Vorschriften (u. a. Finanzkompetenzen gemäss CRG).

Die Verwaltungseinheiten und Gremien (u. a. Direktionen, Staatskanzlei, Lead Buyer, Beschaffungsgremien) müssen bei ihren Beschaffungsaufgaben die spezifischen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume kennen und berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sind ein guter Überblick und ein verwaltungsweit gemeinsames Grundverständnis für das kantonale Beschaffungswesen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund soll eine verwaltungsweite Beschaffungspolitik festgelegt werden, die in einer konzentrierten Form einen Überblick über das kantonale Beschaffungswesen und die wesentlichen Grundsätze gibt. Sie soll zudem als Grundlage und Leitplanke für weitere Aufgaben dienen, z. B. zur Durchführung von Beschaffungsvorhaben und zur Entwicklung von Beschaffungsstrategien für einzelne Materialgruppen.

Die Beschaffungspolitik soll in einer gut verständlichen Form formuliert werden, wobei die konkreten Inhalte (z. B. Zielsetzungen und Beschaffungsgrundsätze, Organisation und Zuständigkeiten, Anforderungen betreffend Compliance, Grundsätze mit Bezug zur Nachhaltigkeit) sowie der Detaillierungsgrad im Rahmen der Arbeiten zu klären sein werden.

Die Beschaffungspolitik soll durch die Finanzdirektion in enger Zusammenarbeit mit der Baudirektion entwickelt und dem Regierungsrat zum Beschluss unterbreitet werden. Bei den Arbeiten sollen die direktionsübergreifenden Beschaffungsgremien aktiv mit einbezogen werden, während die Anliegen der Direktionen und der Staatskanzlei im Rahmen von Mitberichtsverfahren mit einfließen.

***b) Handlungsschwerpunkt «Weiterentwicklung Lead-Buyer-Konzept»***

Das Lead-Buyer-Konzept zielt darauf hin, für ausgewählte Güter verwaltungsweit koordinierte Beschaffungen durchzuführen, wobei für jede Materialgruppe optimale Beschaffungsstrategien und -prozesse festzulegen sind. Als wichtige Grundlage dazu müssen die Lead Buyer den Bedarf der Direktionen und der Staatskanzlei abschätzen sowie die Entwicklungen der entsprechenden Beschaffungsmärkte berücksichtigen.

Für einzelne Materialgruppen bestehen Regelungen, gemäss denen die Beschaffungen zwingend über die Lead Buyer abzuwickeln sind (u. a. Verordnung über die kdmz, Immobilienverordnung). Bei weiteren Materialgruppen können die Lead Buyer freiwillig in Anspruch genommen werden. In diesen Fällen fehlt damit eine wichtige Voraussetzung, um bestmögliche Beschaffungsstrategien und -prozesse festzulegen.

Gemäss Analysen, die im Rahmen des Monitorings erfolgten, bewegt sich das finanzielle Volumen der bisher festgelegten Materialgruppen in einer Grössenordnung von 20% des gesamten Beschaffungsvolumens. Ein konsequenter Einbezug der Lead Buyer bietet somit ein erhebliches Potenzial für stete Optimierungen, sowohl bei bestehenden als auch bei allfällig weiteren direktionsübergreifend koordinierten Materialgruppen.

Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen deshalb verpflichtet werden, die Lead Buyer zwingend mit einzubeziehen und die Beschaffungsprozesse anzuwenden, die für die jeweiligen Materialgruppen festgelegt sind. Die konkrete Form wird für jede Materialgruppe einzeln festgelegt (z. B. Nutzung von Rahmenverträgen, Abwicklung von Beschaffungen über Lead Buyer), abhängig von den Beschaffungsstrategien und -prozessen.

Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen in begründeten Fällen und in Absprache mit den Lead Buyern von dieser Verpflichtung abweichen können, beispielsweise bei Beschaffungen mit weiteren Kantonen. Sie sollen in solchen Fällen frühzeitig und gemeinsam mit dem jeweiligen Lead Buyer den Umfang der geplanten Beschaffung sowie das zweckmässige Vorgehen klären.

***c) Handlungsschwerpunkt «Verankerung Zuständigkeiten»***

Das direktionsübergreifende Gremium Beschaffungskoordination und die Fachgruppe Beschaffungsoptimierung unter der Führung der Finanzdirektion ermitteln wiederkehrend Handlungsfelder und setzen Massnahmen um, die verwaltungsweit breit abgestützt sind (z. B. Leitfaden für Beschaffungen, Steckbriefe für Materialgruppen, Analysen von Beschaffungsdaten, Dienstleistungen für die Durchführung von Submissionen).

Die Führung dieses Gremiums und der Fachgruppe obliegt der Finanzdirektion (RRB Nr. 890/2012). Die fachlichen Aufgaben zur Umsetzung einzelner Massnahmen wurden bis anhin fallweise durch einzelne Mitglieder dieser beiden Gremien wahrgenommen, unter Berücksichtigung der jeweils vorhandenen Fachkompetenzen und verfügbaren Personalkapazitäten.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzdirektion wird beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit der Baudirektion und unter Einbezug der direktionsübergreifenden Beschaffungsgremien eine Beschaffungspolitik für das kantonale Beschaffungswesen zu formulieren und gemeinsam mit der Baudirektion dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten.

II. Die Direktionen und die Staatskanzlei sind verpflichtet, bei Beschaffungen die Lead Buyer zwingend mit einzubeziehen und die Beschaffungsprozesse anzuwenden, die für die jeweiligen Materialgruppen festgelegt sind. Sie können in begründeten Fällen und in Absprache mit den Lead Buyern davon abweichende Festlegungen treffen.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**