

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 212/2019 betreffend
Nachhaltigkeit als Kriterium für
das öffentliche Beschaffungswesen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2023,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 212/2019 betreffend Nachhaltigkeit als Kriterium für das öffentliche Beschaffungswesen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 17. Januar 2022 folgendes von den Kantonsrätinnen Bettina Balmer-Schiltknecht und Ruth Ackermann, Zürich, sowie Sonja Gehrig, Urdorf, am 24. Juni 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir fordern den Regierungsrat auf, ein Konzept zu erarbeiten, um den mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) einhergehenden Paradigmenwechsel in Richtung «Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit» im Kanton Zürich umzusetzen. Die kantonale Vergabekultur und die entsprechenden Prozesse sollen konzeptionell so gestaltet werden, dass dem neuen Leitgedanken «Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit» gemäss der aktuellen Vernehmlassung des Ständerates umfassend Rechnung getragen wird.

Bericht des Regierungsrates:

A. Ausgangslage

Die Forderungen des Postulats werden insbesondere damit begründet, dass die öffentliche Hand pro Jahr Waren, Dienst- und Bauleistungen für rund 41 Mrd. Franken beschafft und mit einem solchen Konsumvolumen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Markt hat. 80% des öffentlichen Beschaffungswesens wird auf kantonaler Ebene (Kantone, Städte und Gemeinden) abgewickelt.

Auch der Regierungsrat ist der Meinung, dass die öffentliche Hand eine innovative und nachhaltige Wirtschaft fördern und eine Vorbildrolle übernehmen kann, indem sie umweltverträgliche und ressourcenschonende Produkte nachfragt.

Die revidierte Gesetzgebung des Bundes (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB, SR 172.056.1]) und der Kantone (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [LS 720.1, IVöB]) ermöglicht und fordert, dass die öffentliche Hand im Bereich der Beschaffung Ziele einer Klimastrategie, Energiestrategie sowie der Umweltgesetzgebung konsequent umsetzt.

B. Organisation des Beschaffungswesens im Kanton Zürich

Das kantonale Beschaffungswesen ist in der Linienorganisation der kantonalen Verwaltung verankert, mit entsprechenden Zuständigkeiten der Direktionen und der Staatskanzlei. Zahlreiche Beschaffungsaufgaben werden zentral durch einzelne Verwaltungseinheiten erbracht, um Synergien zu nutzen. Direktionsübergreifende Gremien stellen breit abgestützte Entwicklungen des kantonalen Beschaffungswesens sicher.

Direktionsübergreifende Beschaffungen durch Lead Buyer

Der Kanton Zürich beurteilt im Rahmen eines zentralen Monitorings wiederkehrend, welche Güter, Bauleistungen und Dienstleistungen ein Potenzial für direktionsübergreifend koordinierte Beschaffungen aufweisen. Mit RRB Nr. 890/2012 sind «Lead Buyer»-Funktionen für einzelne Materialgruppen festgelegt und den folgenden Verwaltungseinheiten zugeordnet worden:

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

Weitere Verwaltungseinheiten (z. B. Hochbauamt, Tiefbauamt oder Amt für Informatik) führen gemäss ihren Zuständigkeiten verwaltungsweite Beschaffungen mit einem grossen Volumen durch. Sie nehmen damit ebenfalls wichtige Aufgaben eines Lead Buyers wahr, sind formell jedoch nicht als solche festgelegt worden.

Direktionsübergreifende Beschaffungsgremien

Gemäss § 43 der geltenden Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11) bzw. gemäss § 13 der totalrevidierten Submissionsverordnung (in Kraft ab 1. Oktober 2023) unterstützt und begleitet eine verwaltungsinterne Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) den koordinierten Vollzug des Beschaffungsrechts. Der Regierungsrat wählt auf seine Amtsdauer die Mitglieder der Kommission. Eine Vertreterin oder ein Vertreter der Baudirektion hat den Vorsitz.

Gemäss RRB Nr. 2935/1991 nimmt die heutige Abteilung Koordination Bau und Umwelt der Baudirektion (KOBÜ) die Gesamtkoordination «Ökologische Beschaffung» wahr. Sie dient unter anderem als Anlauf- und Informationsstelle für Fragen zur ökologischen Beschaffung. Im Beschaffungsbereich Fahrzeuge besteht eine Trägergruppe mit Fachleuten aus den Direktionen, um diese Arbeiten zu unterstützen.

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

Ein weiteres direktionsübergreifendes Gefäss ist das Forum Beschaffung. Das Forum Beschaffung findet zweimal jährlich statt und ermöglicht einen Austausch zwischen den Lead Buyern sowie weiteren Beschaffenden und Interessierten.

C. Rechtliche Grundlagen

Am 15. November 2019 hat das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen die revidierte IVöB verabschiedet. Die revidierte IVöB entspricht fast vollständig dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen BöB, das für die Beschaffungsstellen des Bundes gilt. Nach dem Beitritt der Kantone Appenzell Innerrhoden und Aargau ist die revidierte IVöB am 1. Juli 2021 in Kraft getreten. Neben der Harmonisierung der Rechtsordnungen von Bund und Kantonen wird das öffentliche Beschaffungsrecht methodisch modernisiert, flexibilisiert und noch stärker auf nachhaltige öffentliche Beschaffungen sowie auf mehr Qualitäts- statt Preiswettbewerb ausgerichtet. Im Kanton Zürich tritt die revidierte IVöB zusammen mit der totalrevidierten SVO am 1. Oktober 2023 in Kraft (RRB Nr. 826/2023).

Das neue Vergaberecht enthält ein klares Bekenntnis zur nachhaltigen Beschaffung. Nachhaltigkeit wird neu beispielsweise bereits im Zweckartikel (Art. 2 IVöB) erwähnt. Eine der wichtigsten Anpassungen ist sicherlich Art. 41 IVöB: Neu erhält das vorteilhafteste Angebot (vorher «das wirtschaftlich günstigste») den Zuschlag. Zudem kann eine Anbieterin oder ein Anbieter ausgeschlossen werden, wenn sie oder er nachweislich die Umweltschutzgesetzgebung nicht einhält (Art. 12 Abs. 3 IVöB). Ökologische und soziale Kriterien können in die Zuschlagskriterien integriert werden (Art. 29 IVöB).

Der Regierungsrat hat im März 2018 die Beschaffungspolitik für Beschaffungen des Kantons Zürich festgesetzt (RRB Nr. 202/2018). Die seit dem 1. April 2018 geltende «Beschaffungspolitik des Regierungsrates» richtet sich an die Direktionen und die Staatskanzlei, die diesen unterstellten Ämter, Abteilungen und Betriebe und betrifft Beschaffungen von Gütern, Bauleistungen und Dienstleistungen.

Die Beschaffungspolitik legt wesentliche Grundsätze für die Beschaffungen fest und definiert ein gemeinsames Grundverständnis einer nachhaltigen Beschaffung. Beschaffungen sollen wirtschaftlich, ökologisch, sozial und transparent erfolgen und die Beschaffungsstellen ihre Aufgaben risikobewusst, korrekt, kompetent, neutral, fair und gemeinsam wahrnehmen.

D. Potenzial einer ökologischen öffentlichen Beschaffung

Eine Studie des Forschungs- und Beratungsunternehmens INFRAS (INFRAS, Potenzial einer ökologischen öffentlichen Beschaffung in der Schweiz, Zürich 2016) analysierte mit dem Fokus auf Verbrauchsgüter das Umwelt- und Kostenpotenzial, das sich aus einer ökologischen öffentlichen Beschaffung ergibt. Die grössten ökologischen Potenziale ergeben sich demnach in den Produktgruppen Fahrzeuge, Nahrungsmittel, Papierwaren, Textilien, Leuchtmittel und Strom. Die Studie zeigt, dass eine ökologische Beschaffung bei vielen Produktgruppen auch mit Kosteneinsparungen einhergeht. Beispielsweise bei Fahrzeugen und in der Beleuchtung besteht ein Treibhausgas-Einsparpotenzial, das auch finanziell lohnenswert ist. Auch im Bereich Verpflegung könnten beträchtliche Summen eingespart werden, würden vermehrt vegetarische Gerichte konsumiert werden. Ebenso lohnt sich der Umstieg auf eine ökologische Beschaffung bei Reinigungsmitteln, Desktop-Computern und Druckern, wenn auch in geringerem Ausmass.

Die Studie konzentrierte sich auf die Treibhausgasemissionen (CO₂-Äquivalente). Diese einheitliche Grösse hat einen Vergleich über die verschiedenen Produktgruppen hinweg ermöglicht. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass damit nur ein Teil der Umweltbelastungen

der öffentlichen Beschaffung abgebildet wird. Viele andere Umweltbelastungen wie Boden- und Wasserverbrauch oder qualitative Belastungen von Luft, Wasser und Böden können damit nicht erfasst werden. Gerade bei Produktgruppen, die keinen Strom bzw. Treibstoff benötigen, fallen solche Belastungen stark ins Gewicht. Dies betrifft namentlich die Ernährung, das Papier und die Textilien.

E. Leitlinien «nachhaltige Beschaffung»

Die Baudirektion hat im September 2023 die Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» erlassen. Diese Leitlinien stehen allen Beschaffenden, Interessierten sowie Gemeinden auf der Webseite des Kantons Zürich unter beschaffungswesen.zh.ch («Nachhaltige Beschaffung») ab dem 28. September 2023 zur Verfügung

1. Vorgehen bei der Erarbeitung

Die Erarbeitung der Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» erfolgt durch die KOBÜ in Zusammenarbeit mit zwei externen Partnerinnen. PUSCH liefert mit einer Vorlage das Grundgerüst für die Leitlinien für die verschiedenen Produktgruppen. Prozirkula ergänzt das Dokument mit Inputs zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Leitlinien orientieren sich an Informationen der Wissensplattform öffentliche Beschaffung.

Die Vorschläge und Empfehlungen für einzelne Material- bzw. Produktgruppen wurden mit den zuständigen Lead Buyern diskutiert und ergänzt.

Sowohl das Gremium der Beschaffungskoordination als auch die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen haben die erarbeiteten Leitlinien zur Durchsicht und der Möglichkeit zur Rücksprache erhalten, bevor das Dokument in die Vernehmlassung zu den einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei ging.

Die Grundlage für die vorliegenden Leitlinien wurde im Rahmen einer baudirektionsinternen sowie direktionsübergreifenden Vernehmlassung ausgearbeitet. Dabei wurden die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter der Ämter der Baudirektion und der kantonalen Stellen in den Erarbeitungsprozess der Leitlinien eingebunden.

2. Verbindlichkeit

Die Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» dienen als Hilfsmittel für Beschaffende aller Direktionen, ihre Ausschreibungen, Vergaben oder Einkäufe mehr auf Nachhaltigkeit auszurichten, und haben keinen Weisungscharakter. Bei denjenigen Produktgruppen, bei denen es bereits verbindliche Weisungen des Regierungsrates gibt (z. B. Fahrzeuge, Papier), werden diese verlinkt. Zudem sind auch die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts (Universitätsspital Zürich, Universität Zürich usw.) oder interessierte Gemeinden eingeladen, die Leitlinien zu konsultieren.

3. Inhalt

Allgemeines

Die Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» unterstützen die Beschaffenden mit Vorschlägen und Empfehlungen für Ausschreibungskriterien (einschliesslich Textbausteinen und der zu erbringenden Nachweise), für Gespräche mit den Bedarfstellenden und für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen. Bereits vorhandene Weisungen (z. B. für die Beschaffung von Fahrzeugen) werden ebenfalls aufgeführt.

Basierend auf der Relevanzmatrix des Bundes zur Nachhaltigkeit werden für verschiedene Produktkategorien, die mengenmässig und aus Nachhaltigkeitssicht relevant sind, die wichtigsten Kriterien aufgeführt. Im Fokus stehen dabei jeweils der Klimaschutz, die Umweltbelastung, die Förderung einer Kreislaufwirtschaft sowie die sozialen Risiken entlang des gesamten Lebenszyklus eines Produktes. Das heisst, die Leitlinien fokussieren auf die wichtigsten Aspekte von der Gewinnung des Rohstoffes über dessen Verarbeitung (insbesondere, wenn die Wertschöpfung im Ausland erfolgt) und die Produktnutzung bis hin zur Entsorgung. Ein besonderer Fokus wird auf die systematische Integration von Kreislaufwirtschaftsaspekten gelegt.

Die Leitlinien erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und können bei Bedarf erweitert und um zusätzliche Produkte, Produktgruppen oder Dienstleistungen ergänzt werden. In einem ersten Schritt fokussieren die Leitlinien auf Güter mit Verbrauchscharakter. Güter, die sich durch eine hohe Diversität und Komplexität auszeichnen, namentlich Dienstleistungen, Verkehrsinfrastruktur oder Gebäude, werden entweder in einem nächsten Schritt analysiert oder es wird auf bereits bestehende Richtlinien oder Standards und die entsprechenden zuständigen Stellen verwiesen.

Fokus Kreislaufwirtschaft

Neben den allgemeinen Nachhaltigkeitsaspekten sieht der Kanton im Konzept der Kreislaufwirtschaft (KLW) einen vielversprechenden Weg, um einen sparsamen Materialeinsatz zu fördern, Rohstoffe effizient und so lange wie möglich zu nutzen und dadurch CO₂-Emissionen und auch Kosten zu senken.

In der KLW werden Produkte und Materialien im Umlauf gehalten. Dadurch werden im Vergleich zum linearen Wirtschaftssystem weniger Primärrohstoffe verbraucht. Zudem bleibt der Wert der Produkte länger erhalten und es fällt weniger Abfall an. Dies kann für den Kanton zu tieferen «Total Cost of Ownership» führen. Produkte werden geteilt, repariert und aufbereitet oder in neuer Form wiederverwendet. KLW bedeutet damit mehr als nur Recycling, es ist eine neue Art zu wirtschaften, und erfordert ein Umdenken aller beteiligten Akteurinnen und Akteure.

Eine kreislauforientierte öffentliche Beschaffung kann eine Schlüsselrolle beim Übergang von einem linearen Wirtschaftsmodell zur KLV spielen. Die Berücksichtigung von Grundsätzen der KLV in Vergabeverfahren kann dazu beitragen, dass öffentliche Auftraggebende von einem umfassenderen Nachhaltigkeitsansatz ausgehen – von der Bedarfsklärung bis zum Ende der Produktlebensdauer – und gleichzeitig Einsparungen erzielen. Durch die Nachfrage nach Lösungen, die KLV-tauglich sind, kann der Markt zu mehr Innovation und Nachhaltigkeit stimuliert werden.

Dank der systematischen Integration von KLV-Kriterien und -Aspekten in den Leitlinien hat der Kanton die Voraussetzungen für kreislauffähige Beschaffungen für verschiedene Produktgruppen geschaffen.

Fokus Lebenszykluskosten

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BÖB können die Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium bei öffentlichen Beschaffungen verwendet werden. Der Einbezug von Lebenszykluskosten hilft, das insgesamt kostengünstigste Angebot zu identifizieren. Dies bezieht sich sowohl auf die gesamten Eigentumskosten (Kosten für Anschaffung, Nutzung und Entsorgung → Total Cost of Ownership) als auch auf die monetären externen Kosten relevanter Umweltauswirkungen.

Mit der Beschaffungspolitik (RRB Nr. 202/2018) verpflichtet sich der Kanton, sicherzustellen, «dass bei den Beschaffungen ökologische Ziele berücksichtigt werden, die den ganzen Lebenszyklus der einzelnen Güter, Bauleistungen und Dienstleistungen abdecken (Beschaffung, Betrieb, Entsorgung)». Die Berücksichtigung der gesamten Eigentumskosten (als Teil der Lebenszykluskosten) bei jeder Beschaffung wurde somit auf strategischer Ebene festgehalten und kann auf operativer Ebene, also in Ausschreibungen, integriert werden.

Die monetäre Berücksichtigung von umwelt- (und sozial)bezogener externer Effekte ist sorgfältig abzuwägen. Das Resultat hängt sehr stark von verwendeten Kostensätzen ab, die Unsicherheiten aufweisen. Bei der Verwendung der Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium müssen die Berechnungsmethode, die Parameter, Kostensätze und Daten, die verwendet werden, in den Ausschreibungsunterlagen angegeben werden.

Die Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» verweisen auf Institutionen in der Schweiz sowie international, die Instrumente für die Berechnung der Lebenszykluskosten entwickelt haben, sowie auf den von der Beschaffungskonferenz des Bundes im Februar 2023 neu veröffentlichten Leitfaden «Lebenszykluskosten: Begriffserklärung und Einsatzmöglichkeiten bei öffentlichen Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen».

4. Regelmässige Überprüfung, Erweiterung und Aktualisierung

Die KOBÜ ist dafür verantwortlich, dass die Leitlinien «nachhaltige Beschaffung» stets auf dem neusten Stand sind und unterzieht das Dokument einer regelmässigen Prüfung auf allfällige Anpassungen, Änderungen, Erneuerungen usw. Sie kontaktiert hierzu jährlich die betreffenden Fachstellen. Um die Nachhaltigkeitsaspekte in der Beschaffung weiter zu stärken und die Risiken entlang der Wertschöpfungskette zu minimieren, wird eine Revision der aktuellen Beschaffungspolitik (RRB Nr. 202/2018) ins Auge gefasst.

Die Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffungspraxis erfordert einen kontinuierlichen Austausch mit den Beschaffenden, dem Markt, aber auch denjenigen, welche die Produkte oder Dienstleistungen in der Praxis nutzen.

F. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 212/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli