

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juli 2025

750. Submissionsverordnung, Änderung, Kommission Beschaffungswesen, Amtsdauer 2023–2027, Wahl

A. Ausgangslage

Das kantonale Beschaffungswesen ist darauf ausgerichtet, die Verwaltung mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, die zur Erbringung 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. Beschaffungen müssen vielfältigen Anforderungen gerecht werden und sind mit hohen Erwartungen an die Nachhaltigkeit, Transparenz und Compliance verbunden.

Die Beschaffungsstrategie des Kantons wurde in den letzten 20 Jahren stetig weiterentwickelt. Die organisatorischen Grundlagen sind heute in der Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11) und in verschiedenen Regierungsratsbeschlüssen festgelegt (RRB Nr. 890/2012, Organisation des kantonalen Beschaffungswesens; RRB Nr. 243/2017, Organisation des kantonalen Beschaffungswesens [Weiterentwicklung]; RRB Nr. 202/2018, Beschaffungspolitik). Für einzelne Bereiche wie etwa Hochbau, Tiefbau, Fahrzeuge und Papier bestehen spezifische Beschaffungsvorgaben (vgl. RRB Nr. 601/2021, Standard Nachhaltigkeit Hochbau; RRB Nr. 652/2017, Standard Nachhaltigkeit Tiefbau; RRB Nr. 949/2021, Weisung Emissionsminderung von Fahrzeugen bei der Beschaffung und dem Betrieb; RRB Nr. 1244/2009, Verwendung von Recyclingpapier in der kantonalen Verwaltung). Darüber hinaus sind auch Strategien des Regierungsrates (z. B. die Strategie zur Kreislaufwirtschaft, RRB Nr. 295/2024, oder die langfristige Klimastrategie, RRB Nr. 128/2022) sowie übergeordnete Vorgaben wie der Verhaltenskodex Compliance (RRB Nr. 1205/2017) durch die beschaffenden Stellen zu beachten.

Die Direktionen und die Staatskanzlei legen in ihren Zuständigkeitsbereichen die Organisation des Beschaffungswesens selbst fest. Rund zwei Drittel aller Leistungen werden jedoch koordiniert beschafft. Einerseits gestützt auf das Organisationsrecht durch zentrale Beschaffungsstellen, wie zum Beispiel das Hochbauamt, das Tiefbauamt, beide Bau-

direktion (BD), oder das Generalsekretariat der Finanzdirektion (GS-FD) für Versicherungen. Andererseits hat der Regierungsrat sogenannte Lead-Buyer für bestimmte Warengruppen eingesetzt (vgl. RRB Nr. 243/2017). Für übergeordnete Fragestellungen sind die Kommission für öffentliches Beschaffungswesen (KöB, Rechtsgrundlage: § 13 SVO), die mit RRB Nr. 890/2012 eingesetzte Beschaffungskoordination (BEKO) und die Fachgruppe Beschaffungsoptimierung sowie verschiedene Fachstellen (Generalsekretariat der Baudirektion [GS-BD], Kantonale Druck-sachen- und Materialzentrale [kdmz], Koordination Bau und Umwelt [KOBU, GS-BD]) verantwortlich. Diese stehen den Beschaffungsstellen beratend zur Seite, stellen verwaltungsweit Hilfsmittel zur Verfügung (u. a. Fachpublikationen, Leitfaden für Beschaffungen, Leitlinien nachhaltige Beschaffung) und organisieren Fachveranstaltungen.

Seit der Festlegung der Beschaffungspolitik durch den Regierungsrat 2018 hat sich das relevante Umfeld weiterentwickelt. 2022 setzte der Regierungsrat seine langfristige Klimastrategie fest. Im selben Jahr stimmte eine deutliche Mehrheit der Stimmberechtigten dem neuen Art. 106a der Kantonsverfassung (LS 101) betreffend «Stoffkreisläufe» zu und 2024 setzte der Regierungsrat die Strategie zur Kreislaufwirtschaft des Kantons fest. In Bezug auf die Nachhaltigkeit hat der Regierungsrat Grundsätze für die nachhaltige Beschaffung festgelegt (RRB Nr. 202/2018). Diese wurden im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat KR-Nr. 212/2019 betreffend Nachhaltigkeit als Kriterium für das öffentliche Beschaffungswesen mit den «Leitlinien nachhaltige Beschaffung» konkretisiert.

Per 1. Oktober 2023 trat der Kanton Zürich der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) bei.

In der Praxis haben sich vor allem die grösseren Beschaffungsstellen und die Lead-Buyer zu spezialisierten und professionalisierten Einkäufern entwickelt. Dies wurde mit der Schaffung des Amtes für Informatik (AFI) und der damit einhergehenden zentralen Beschaffung im Rahmen der IKT-Grundversorgung in einem weiteren Bereich verstärkt.

Vor diesem Hintergrund soll die heutige Organisation des kantonalen Beschaffungswesens weiter gefestigt und gezielt weiterentwickelt werden. Die direktionsübergreifende Zusammenarbeit soll dabei gestärkt werden. Für diese Revision haben die beiden Gremien KöB und BEKO sowie die KOBU 2024/2025 im Projekt Beschaffungslandschaft ZH zusammengearbeitet und direktionsübergreifend weitere Personen und Stellen eingebunden. Die Arbeiten zur Revision hat der Regierungsrat mit der Mitteilung vom 21. August 2024 zustimmend zur Kenntnis genommen.

B. Gremienlandschaft

Durch fortschreitende Spezialisierung wandeln sich die Ansprüche an die Koordinationsgremien und Fachstellen im Kanton. Strategieüberprüfungen in der KöB und der BEKO haben unabhängig voneinander gezeigt, dass Koordinationsgremien vermehrt eine interdisziplinäre, strategische Gesamtsicht einnehmen müssen. Sie können insbesondere dann ihren Beitrag zur Verwirklichung der Grundsätze der kantonalen Beschaffungspolitik leisten, wenn sie neue, übergreifende Themen identifizieren, zu einer Gesamtbeurteilung der kantonalen Beschaffungspraxis beitragen und vermehrt auf eine Vernetzung der unterschiedlichen Akteure im Kanton hinwirken. Die heutigen Herausforderungen können nicht mehr gesondert aus rechtlichpolitischer (KöB), betriebswirtschaftlicher (BEKO) oder umweltbezogener (KOBÜ) Sicht angegangen werden.

Im Projekt Beschaffungslandschaft ZH wurden direktionsübergreifend Optionen für die zukünftige Zusammenarbeit geprüft (Status quo, verstärkte Zusammenarbeit KöB-BEKO, Zusammenlegung BEKO-KöB). In der durchgeführten SWOT-Analyse zeigt sich, dass der Status quo heute den anderen beiden Szenarien deutlich unterlegen ist. Die Zusammenlegung von KöB und BEKO vereinfacht die Koordination und reduziert den Ressourcenaufwand. Eine einheitliche Stelle für interne und externe Ansprechgruppen verbessert die Transparenz und schafft klare Verantwortungsbereiche. Die neue Kommission wird rechtliche und wirtschaftliche Spezialfragen sowie weitere Beschaffungsthemen aus übergeordneter, interdisziplinärer Perspektive angehen und koordinieren können.

Die Beschaffungskoordination soll in der Kantonsverwaltung in Zukunft durch ein einziges paritätisches Gremium, die Kommission Beschaffungswesen (KBW), wahrgenommen werden. Die Leitung wird in enger Abstimmung von der FD und der BD gemeinsam wahrgenommen. Die Fachstellen (kdmz, BD-GS-Stab, KOBÜ) sollen als Beisitzende vertreten sein, um ihre Expertise direkt in der Kommission einbringen zu können. Die Kommission und die Lead-Buyer pflegen einen regelmässigen Austausch.

Die Lead-Buyer werden fallweise in die Arbeit der Kommission einbezogen. Mit Beschluss Nr. 862/2023 hat der Regierungsrat die KöB für die Amtsdauer 2023–2027 neu bestellt. Mit der Bestellung der KBW werden die KöB und die BEKO aufgehoben. Für die laufende Legislatur sind entsprechend die von den Direktionen und der Staatskanzlei nominierten Mitglieder zu wählen.

In den letzten Jahren hat sich zudem gezeigt, dass sich die Erwartungen an die Fachgruppe Beschaffungsoptimierung nicht mehr erfüllen. Zu unterschiedlich sind die Beschaffungsaufgaben der Lead-Buyer, als dass sich Diskussionsbedarf zu übergeordneten Lead-Buyerspezifischen Fragestellungen ergibt. Die aktuelle Überprüfung der Lead-Buyer-Zuständigkeiten wurde im Projekt Beschaffungslandschaft ZH wahrgenommen. Die mit RRB Nr. 890/2012 eingesetzte Fachgruppe Beschaffungsoptimierung kann deshalb aufgelöst werden.

Die bisherigen Aufgaben der KöB, der BEKO und der Fachgruppe Beschaffungsoptimierung gehen auf die KBW über. Sie wird aus einer gesamtheitlichen Sicht den koordinierten Vollzug des Beschaffungsrechts unterstützen, begleiten und für eine kontinuierliche Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens sorgen. Dazu wird sie insbesondere das Beschaffungsmonitoring weiterentwickeln, das in der in RRB Nr. 243/2017 anvisierten Form nicht realisiert werden konnte. Die KBW wird zudem regelmässig in Kontakt mit den Organisationen der Konsolidierungskreise 2 und 3 sowie den Gemeinden stehen und ein Netzwerk mit Fachpersonen ausserhalb der Verwaltung pflegen. Anträge an den Regierungsrat werden auch zukünftig von der FD und der BD im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gestellt, wobei die KBW auf geeignete Weise einzubeziehen ist.

C. Direktionsübergreifend koordinierte Beschaffungen: Lead-Buyer

Für rund zwei Drittel der Materialgruppen erfolgen direktionsübergreifend koordinierte Beschaffungen. Bei bestimmten Materialgruppen werden dafür Lead-Buyer definiert. Lead-Buyer spielen eine zentrale Rolle in der Aufgabenerfüllung der kantonalen Verwaltung, indem sie sicherstellen, dass Materialien und Dienstleistungen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und weiteren kantonalen Vorgaben zu bestmöglichen Konditionen beschafft werden und die Versorgungssicherheit gewährleistet ist.

Folgende bisherigen Lead-Buyer sollen weiterhin bestehen bleiben:

Büromaterial	kdmz
Publikationen	kdmz
Outputsysteme	kdmz
Workplace	Immobilienamt
Facility Management	Immobilienamt
Fahrzeuge bis 3,5 t	Kantonspolizei (Kapo, Fahrzeugdienst)
Fahrzeuge über 3,5 t	Tiefbauamt

Folgende Materialgruppen sollen neu einer Lead-Buyer-Funktion zugeordnet werden:

Postdienstleistungen, grundsätzlich betreffend PLZ 8090 / Stadt Zürich	Staatskanzlei
IKT-Grundversorgung, Telematik	AFI
Versicherungen	GS FD

Die Materialgruppen «Postdienstleistungen» und «Versicherungen» verfügen bereits über rechtliche Grundlagen, die den Einkauf und die Organisation den jeweiligen Organisationen zusprechen. Mit der Definition als Lead-Buyer erhalten die Aufgaben weiteres Gewicht.

Das AFI ist für eine anforderungsgerechte und wirtschaftliche Erbringung der IKT-Grundversorgung (RRB Nr. 383/2018) im Konsolidierungskreis 1 verantwortlich und verwaltet folgende Bereiche:

1. IT-Infrastruktur-Management (IKT-Grundversorgung):
 - Verwaltung und Beschaffung von IKT-Grundversorgung Hardware (Computer, Peripherie, Server, Netzwerke),
 - Beschaffung von Software und Lizenzmanagement einschliesslich Lieferanten- und Vertragsmanagement im Bereich IKT-Grundversorgung.
2. Telematik (Aufhebung der Lead-Buyer Funktion beim Immobilienamt).
3. Ergänzend dazu verwaltet das AFI z. B. spezifische und durch die zuständigen Gremien klar definierte Kantonsapplikationen sowie die Beschaffungskoordination für IKT-Peripherie.

Die Beschaffung von Fachapplikationen obliegt den Direktionen und der Staatskanzlei. Die Beschaffung von Outputsystemen erfolgt durch die kdmz. Innerhalb der IKT-Grundversorgung erfolgt deren Bezug alleine durch das AFI.

Mit vorliegendem Beschluss wird keine Ausweitung des Aufgabenbereiches des AFI vorgenommen; es wird lediglich das bisherige Aufgabenspektrum im Bereich Beschaffung abgebildet.

Die bisherigen Aufgaben, die Lead-Buyer für ausgewählte Materialgruppen wahrnehmen, haben sich bewährt. Sie sollen unverändert bestehen bleiben. Namentlich nehmen sie folgende Aufgaben wahr:

- Wiederkehrende Überprüfung, Anpassung und Umsetzung von Beschaffungsstrategien und Beschaffungsprozessen pro Materialgruppe,
- Abwicklung von Beschaffungen einschliesslich Beschaffungscontrolling, Lieferantenmanagement, Vertragsmanagement und Rechtsverfahren sowie
- Beratung und Unterstützung der Bedarfsträger, einschliesslich Verabschiedung von Empfehlungen für die zweckmässige Gestaltung von Bestellorganisationen.

Jeder Lead-Buyer ist im Rahmen der oben aufgeführten Aufzählung für die Zusammenstellung der von ihm bearbeiteten Materialgruppen verantwortlich und beschreibt die darin angebotenen Beschaffungsleistungen.

Die Direktionen und die Staatskanzlei sind wie bisher verpflichtet, Güter und Dienstleistungen der jeweiligen Materialgruppen der Lead-Buyer zu beziehen und die von diesen festgelegten Beschaffungsprozesse anzuwenden. Soweit für die konkreten Materialgruppen zulässig, können sie in begründeten Fällen und in Absprache mit den Lead-Buycern davon abweichende Festlegungen treffen. Es gelten dabei die jeweiligen rechtlichen Grundlagen.

Institutionen der Konsolidierungskreise 2 und 3, die ihre Aufwendungen zu mindestens einem Drittel durch Beiträge der öffentlichen Hand decken, die staatlich anerkannten Kirchen und die Gemeinden sollen Produkte und Dienstleistungen der Lead-Buyer zu gleichwertigen Bedingungen wie die Bezugsstellen der Verwaltung beziehen dürfen, sofern dies rechtlich und operationell möglich ist.

D. Schaffung eines «Dienstleistungs- und Kompetenzzentrums Beschaffung»

Neben der Zusammenführung der Koordinationsgremien sollen auch die Dienstleistungen der verschiedenen Fachstellen besser aufeinander abgestimmt werden. Sie werden für ihre Kundinnen und Kunden zukünftig unter einem einheitlichen Auftritt als «Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum für Beschaffungen» mit einer einzigen Telefonnummer bzw. E-Mail-Adresse erreichbar sein. Damit werden die verwaltungsweite Transparenz, Nachhaltigkeit und Beschaffungssicherheit weiter gestärkt und verbessert. Die Leistungen dieser interdisziplinären Organisation werden durch verschiedene Verwaltungseinheiten der kantonalen Verwaltung erbracht. Dazu zählen das GS-BD (Stab [rechtliche Vorgaben] und KOBU [ökologische und soziale Nachhaltigkeit]), die kdmz (Wirtschaftlichkeit, Beschaffungsprozesse, Beschaffungssysteme) sowie die kantonale Compliance-Beauftragte (beide Finanzdirektion). Die Dienstleistungen des Kompetenzzentrums sollen zentral durch das GS-BD koordiniert werden. Neben der Beratung und Unterstützung von Beschaffungsstellen informiert das Kompetenzzentrum über aktuelle Entwicklungen im Rahmen von Veranstaltungen und Publikationen und stellt mit einem zentral koordinierten Beschaffungsportal (Webseite) digitale Beschaffungssysteme für Lead-Buyer und andere Beschaffungsorganisationen bereit. Die Leistungen des Dienstleistungs- und Kompetenzzentrums werden den Organisationseinheiten der Verwaltung sowie externen Anfragestellenden grundsätzlich nicht verrechnet.

net. Eine Ausnahme bilden die Dienstleistungen der kdmz, die – wie gemäss bisheriger Praxis – den einzelnen Vergabestellen nach Aufwand in Rechnung gestellt werden.

E. Änderung der Submissionsverordnung

Die Zusammenlegung von KöB und BEKO erfordert eine Anpassung von § 13 SVO. Das neue Koordinationsgremium trägt den Namen Kommission Beschaffungswesen (KBW) und vereinigt die Aufgaben der bisherigen KöB und der BEKO. Entsprechend ist Abs. 1 der Bestimmung mit dem bisher mit RRB Nr. 890/2012 der BEKO übertragenen Auftrag zur Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens zu ergänzen. Abs. 2 sieht neu die Co-Leitung des Gremiums durch die FD und die BD vor.

Aus Effizienzgründen sollen neben der genannten Änderung auch untergeordnete, formelle Änderungen an der SVO vorgenommen werden. Die Bestimmung über die elektronische Einreichung der Angebote und Teilnahmeanträge (§ 7) erfordert zwecks Präzisierung der elektronischen Einreichung eines Angebots eine formelle Anpassung von Abs. 2. Gemäss geltendem Wortlaut müssen elektronisch eingereichte Angebote und Anträge auf Teilnahme zwingend mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (QES) gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (SR 943.03) versehen sein. Die ausschliessliche Beschränkung auf eine QES ist zu eng gefasst. Verwendet werden können auch eine elektronische Signatur gemäss dem europäischen Standard eIDAS oder gleichwertig.

F. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Zusammenlegung von KöB und BEKO ist insgesamt finanziell neutral. Die beschränkten finanziellen Aufwendungen, etwa für Anlässe oder externe Beratung, werden weiterhin aus den bestehenden Budgetmitteln des GS-BD und der kdmz bestritten.

Pro Direktion und für die Staatskanzlei wird der Aufwand für die Kommissionsarbeit und Beschaffungskoordination wie bereits heute rund 20% einer Vollzeitstelle betragen. Der Personalaufwand der Direktionen und der Staatskanzlei verändert sich damit nicht.

Wie bisher soll die Arbeit in verschiedenen Ressorts abgewickelt werden, die von den Mitgliedern der KBW geleitet werden. Die Lead-Buyer, die weiteren Organisationen der Konsolidierungskreise und die Gemeinden wirken in den Ressorts mit. Geplant ist ein abwechselnder Vorsitz im Jahreswechsel. Das Fachsekretariat wird von der FD (kdmz) und der BD (GS-Stab) in enger Abstimmung gemeinsam bestritten. Die

Anpassungen der Lead-Buyer-Funktionen und die Weiterentwicklung bestehender Fachstellen zu einem Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum Beschaffung haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen, da deren Leistungsumfang im Rahmen dieser Neureglung nicht ausgebaut wird.

Auf Antrag der Baudirektion und der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2026 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Als Mitglieder der Kommission Beschaffungswesen werden für den Rest der Amtsdauer 2023–2027 gewählt:

- *Co-Präsidium*: Daniel Wüger, geboren 1971, Stv. Generalsekretär, Abteilungsleiter Stab, Baudirektion, und Markus Kirchhofer, geboren 1981, Amtschef kdmz, Finanzdirektion
- *Direktion der Justiz und des Innern*: Christof Schippers, geboren 1969, Leiter Business Support & Governance, Digital Solutions, Generalsekretariat
- *Sicherheitsdirektion*: Jennifer-Kim Stucker, geboren 1989, Verträge/ Beschaffungen, Kommandobereich 2, Kantonspolizei Zürich
- *Finanzdirektion*: Stefan Hämmerli, geboren 1968, Juristischer Sekretär mbA, Leiter Versicherungsdienst, Generalsekretariat
- *Volkswirtschaftsdirektion*: Matthias Renggli, geboren 1977, Jurist / Stv. Leiter Rechtsdienst, Amt für Mobilität
- *Gesundheitsdirektion*: Vjollca Gashi, geboren 1992, Juristin, Generalsekretariat
- *Bildungsdirektion*: Flavio Bolli, geboren 1991, Juristischer Sekretär, Generalsekretariat
- *Baudirektion*: Petra Luchsinger, geboren 1975, Juristische Sekretärin mbA, Generalsekretariat
- *Staatskanzlei*: Peter Hösli, geboren 1964, Chef Rechtsdienst.

IV. Die Kommission Beschaffungswesen konstituiert sich im Sinne der Erwägungen per 1. Januar 2026.

V. Die Finanzdirektion wird beauftragt, eine Beisitzende oder einen Beisitzenden der Kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale (kdmz) für die Kommission Beschaffungswesen zu bezeichnen. Die Baudirektion wird beauftragt, je eine Beisitzende oder einen Beisitzenden des Generalsekretariats (Stab) und der Koordination für Bau und Umwelt für die Kommission Beschaffungswesen zu bezeichnen.

VI. Gegen die Verordnungsänderung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

VII. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt (siehe ABl 2025-07-25).

VIII. Mitteilung an die Gewählten (durch die Direktionen), die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli