

Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
Conferenza delle direttrici e dei direttori di finanza delle città



NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG. AKTUELLE PRAXIS IN SCHWEIZER STÄDTEN UND ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN

Auftrag: Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren

Autor: BSD Consulting, an ELEVATE company

IMPRESSUM

Auftraggeber:

Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD
Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern

Koordination: Michael Felber, Geschäftsführer

Autor:

BSD Consulting, an ELEVATE company
Pfungstweidstrasse 16, 8005 Zürich
www.elevatelimited.com

Mark Starmanns, Jasmin Widmer, Peter Teuscher

Danksagung:

Wir danken allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die zum Teil mehrfach für die Durchführung von Interviews zur Verfügung standen.

Bern: Marietta Weibel, Thomas Bongard
Genf: Leila El-Khadar, Simon Pierre Keller
Lausanne: Julie Würfel, Luc Perraux, Stéphane Rod
Luzern: Sibylle Sautier, Denise Häusermann Burri
Meyrin: Véronique Diebold
Uster: Sarina Laustela
Zürich: Sonja Gehrig, Daniel Berweger

BPUK: Dr. Regina Füeg, Geschäftsführerin

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINFÜHRUNG	5
2	DIE NEUEN RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR DIE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG IN STÄDTEN	7
3	ERGEBNISSE: WIE STÄDTE DIE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG UMSETZEN	10
3.1	GRUNDLAGEN DER STÄDTE FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG	10
3.1.1	<i>BEITRITT ZUR IVÖB 2019</i>	10
3.1.2	<i>GRUNDLAGEN DER STÄDTISCHEN VERWALTUNG FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG</i>	11
3.1.3	<i>WEITERBILDUNG UND NETZWERKE</i>	12
3.2	DIE ORGANISATION DER BESCHAFFUNG IN DER STADT	14
3.2.1	<i>KOORDINIERENDE DIENSTSTELLEN</i>	14
3.2.2	<i>ORGANISATION DER BESCHAFFUNG</i>	16
3.2.3	<i>BESCHAFFUNGSSOFTWARE</i>	16
3.3	UMSETZUNG DER NEUEN RECHTSSITUATION IM BESCHAFFUNGSPROZESS	17
3.3.1	<i>ANALYSE (MIT RISIKO-BEWERTUNG UND BEDARFS-ANALYSE)</i>	17
3.3.2	<i>ANFORDERUNGEN AN DIE NACHHALTIGKEIT</i>	18
3.3.3	<i>KONTROLLE DER EINHALTUNG DER SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN ANFORDERUNGEN</i>	21
3.3.4	<i>CONTROLLING DER NACHHALTIGEN BESCHAFFUNG INSGESAMT</i>	22
3.4	KOSTEN	23
4	FAZIT: HERAUSFORDERUNGEN UND ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN	25
4.1	HERAUSFORDERUNGEN	25
4.2	ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN	25
5	ANHANG	28

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box 1: Nachhaltige Beschaffung. Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes (2021)	9
Box 2: Plattform ChoufFair (Beispiel Bern)	12
Box 3: PAIR - Partenariat des Achats Informatiques Romands	13
Box 4: Fachstellen Beschaffungswesen (Beispiel Zürich und Bern)	14
Box 5: Aufgabenzuteilung Beschaffungswesen (Beispiel Luzern)	15
Box 6: CMAI - Das städtische Einkaufs- und Druckzentrum (Beispiel Genf)	15
Box 7: SALV - Service Achat et Logistique Ville (Beispiel Lausanne)	16
Box 8: Lebenszykluskosten in der Richtlinie Nachhaltige Beschaffung (Beispiel Luzern)	20
Box 9: Lebenszykluskosten in der Beschaffung von Elektrokehrfahrzeugen (Beispiel Luzern)	21
Box 10: Textilrechner (Beispiel Zürich)	21
Box 11: Pilotprojekt zum qualitativen Controlling (Beispiel Luzern)	22
Box 12: Vorprojekte zum Monitoring und zur Optimierung Bestellwesen (Beispiel Zürich)	23

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Die zentralen Neuerungen im Beschaffungsrecht	5
Tabelle 2: Beispiele für rechtliche und politische Grundlagen in den Städten	11

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BAFU: Bundesamt für Umwelt	KSFD: Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren
BKB: Beschaffungskonferenz des Bundes	LC: Life Cycle / Lebenszyklus
BöB: Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	LCA: Life Cycle Analysis
CMAI: Centrale municipale d'achat et d'impression	LKW: Lastkraftwagen
CO₂: Kohlenstoffdioxid	PAIR: Partenariat des Achats Informatiques Romands
ERP: Enterprise Resource Planning	PW: Personenkraftwagen
IAöB: Interessengemeinschaft eidgenössische Abschlüsse öffentliche Beschaffung	SALV: Service achat et logistique Ville (Lausanne)
IGöB: Interessengemeinschaft ökologische öffentliche Beschaffung	SECO: Staatssekretariat für Wirtschaft
IKT: Informations- und Kommunikationstechnik	SIMAP: Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz
ILO: International Labour Organisation	TCO: Total Costs of Ownership
IVöB: Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen	UGZ: Umwelt- und Gesundheitsschutz (Stadt Zürich)
KBOB: Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren	VöB: Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
KMU: Kleine und mittlere Unternehmen	WöB: Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung

1. EINFÜHRUNG

Am 1. Januar 2021 ist die Totalrevision des Bundes-Beschaffungsrechts in Kraft getreten. Damit wurden sowohl das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB 2019) als auch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB 2020) umfassend revidiert. Laut Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB)¹ werden mit der Revision die schweizweit harmonisierten Beschaffungsordnungen die Rechtssicherheit und die Anwenderfreundlichkeit erhöhen. Das soll für Unternehmen und vor allem KMU Vorteile bringen. Das BKB spricht von einem Paradigmenwechsel im öffentlichen Beschaffungswesen:

*Grosse Bedeutung kommt ausserdem der Umsetzung des vom Bundesparlament festgelegten **Paradigmenwechsels** im öffentlichen Beschaffungswesen hin zu mehr Nachhaltigkeit und Qualitätswettbewerb zu.¹¹*

Tabelle 1 stellt die zentralen Neuerungen des revidierten Beschaffungsrechts der bisherigen Rechtslage gegenüber (Quelle: Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung¹¹, leicht verändert).

TABELLE 1: DIE ZENTRALEN NEUERUNGEN IM BESCHAFFUNGSRECHT

Vorherige Rechtslage	Revidiertes Beschaffungsrecht
Das Beschaffungsrecht von Bund und Kantonen war uneinheitlich und zersplittert.	Schweizweit bestehen weitgehend harmonisierte Beschaffungsrechtsordnungen.
Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhielt den Zuschlag.	Das vorteilhafteste Angebot erhält den Zuschlag.
Zweckartikel: „Der Bund wollte (...) den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern.“	Der Zweckartikel führt neu die Nachhaltigkeit in ihren drei Dimensionen aus: „Das Gesetz bezweckt den wirtschaftlichen und volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel (...)“.
Soziale Kriterien sollten berücksichtigt werden.	ILO Kernarbeitsnormen sind zwingende Teilnahmebedingung.
In der öffentlichen Wahrnehmung stand das Preiskriterium oft im Vordergrund der Angebotsbewertung.	<ul style="list-style-type: none"> • Preis und Qualität sind Zuschlagskriterien der gleichen Stufe. • Allgemeine Stärkung der Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekte. • Das Gesetz stellt zusätzliche Vergabeinstrumente zur Verfügung, deren Anwendung qualitätsbezogene und nachhaltige Beschaffungen fördern. • Die zu beschaffenden Leistungen sollen mit Blick auf ihren gesamten Lebenszyklus bewertet werden.
Die Qualität stand als ein mögliches Zuschlagskriterium zur Auswahl.	Abhängig vom Beschaffungsgegenstand müssen geeignete qualitätsbezogene Kriterien definiert werden.
Die Vorgaben und Prozesse wurden als wenig flexibel wahrgenommen. Für die Beschaffung von innovativen Leistungen bzw. die Berücksichtigung von innovativen Lösungsansätzen bestand wenig Raum.	Gesetz und Verordnung stellen zusätzliche Werkzeuge und Verfahrensarten bereit, durch welche die Flexibilität in den Vergabeverfahren erhöht und die Beschaffung von innovativen Leistungen gezielt gefördert werden kann. (...)

Im Rahmen der Totalrevision wurde am 15. November 2019 auch die für Städte relevante **Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019)** einstimmig verabschiedet. Die beiden Bestimmungen BöB und IVöB sind nun so weit wie möglich aufeinander abgestimmt.^{IV} Im Juli 2021 waren mit dem Aargau und Appenzell-Innerrhoden zwei Kantone der IVöB 2019 beigetreten.^V Für alle anderen Kantone gilt weiterhin die IVöB vom 15.3.2001, wobei die meisten Kantone sich auf die neue IVöB einstellen.^{VI} Es ist davon auszugehen, dass die meisten Kantone innerhalb des nächsten Jahres der IVöB 2019 beitreten werden.

Untersuchungsziel: Mit der vorliegenden Auftragsstudie der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) wird vor dem Hintergrund der Totalrevision im Schweizer Beschaffungsrecht das Ziel verfolgt, einen Einblick in die aktuelle Beschaffungs-Praxis bei ausgewählten Schweizer Städten zu geben. Auf Wunsch der KSFD standen dabei drei Themen im Fokus: die Anpassung der nachhaltigen Beschaffung in der Praxis an die neuen rechtlichen Grundlagen, der Wissenstransfer zum Thema nachhaltige Beschaffung innerhalb der städtischen Verwaltung und die Organisation und Koordination der Beschaffung.

Methode: Für die Studie wurden fünf Fallstudien von grösseren Schweizer Städten (Bern, Genf, Luzern, Lausanne, Zürich) durchgeführt und verschriftlicht sowie zwei Fallstudien von kleineren Städten (Meyrin und Uster) durchgeführt. Die untersuchten Städte liegen in fünf Kantonen, in denen der Beitritt zur IVöB 2019 im Juli 2021 noch nicht erfolgt war. Im Rahmen jeder Fallstudie wurde mit ein bis drei GesprächspartnerInnen ein rund einstündiges Interview telefonisch durchgeführt, wobei sich das Gespräch an einem Leitfaden orientierte. Die GesprächspartnerInnen waren immer die jeweils für das Thema „nachhaltige Beschaffung“ verantwortlichen Fachpersonen. Zusätzlich wurde mit einer Fachperson gesprochen, die für die juristische bzw. wirtschaftliche Seite der Beschaffung verantwortlich und in der Regel bei der Finanzdirektion angegliedert ist. Die Ergebnisse der Gespräche wurden für die Fallstudien auf rund fünf Seiten zusammengefasst, den GesprächspartnerInnen für Anmerkungen und Korrekturen vorgelegt, und gemäss den Rückmeldungen überarbeitet. Zusätzlich wurden städtische Richtlinien und weitere Regularien zum Thema analysiert und in der Studie verarbeitet. In der Studie ist grundsätzlich anonymisiert, welche Stadt welche Aussage gemacht hat. Bezieht sich eine Aussage

auf ein öffentlich zugängliches Dokument der Stadt, ist dies nicht anonymisiert.

Grenzen der Methode: Die Studie erhebt keinen wissenschaftlichen Anspruch und keinen Anspruch auf Repräsentativität der Ergebnisse für alle Städte der Schweiz. Die Fallstudien sollen beispielhaft einen Einblick geben, wie verschiedene Städte in der Schweiz die nachhaltige Beschaffung organisieren und wie sie mit der Revision des Beschaffungsrechts umgehen. Die Studie kann und soll Städten Ideen aufzeigen, was möglich und herausfordernd sein kann. Zudem sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Städte (oder übergeordnete Instanzen) einzeln oder gemeinsam vorgehen könnten, um die nachhaltige Beschaffung voranzutreiben. Die Auflistung von Beispielen oder Dokumenten in der Studie ist eine Auswahl und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Interessante Praktiken und Beispiele der nachhaltigen Beschaffung aus den Städten können unerwähnt bleiben. Für die Einordnung der Aussagen wichtig ist, dass nur mit ein bis vier Personen pro Stadt gesprochen wurde, welche natürlich nicht die gesamte Bandbreite an Meinungen zur nachhaltigen Beschaffung in der jeweiligen Stadt widerspiegeln.

2. DIE NEUEN RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR DIE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG IN STÄDTEN

Die bisherige IVöB (2001)^{vii} – die im Juli 2021 noch in 24 Kantonen gültig ist – definiert als ihren Hauptzweck neben der Harmonisierung der Vergaberegeln „die Öffnung des Marktes der öffentlichen Beschaffungen der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben“. In den Zielen der IVöB 2001 wird die Nachhaltigkeit nicht erwähnt.^{viii} Nur Art. 11 IVöB 2001 verweist darauf, dass bei der Vergabe von Aufträgen bestimmte Grundsätze einzuhalten sind: „e. Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.“

Die Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen hat dazu geführt, dass sowohl im BöB als auch in der IVöB das Thema Nachhaltigkeit viel stärker integriert ist. Die Integration umfasst v.a. den Zweckartikel, Art. 12 und Art. 29 der IVöB 2019. Im **Zweckartikel** der IVöB 2019 (wie auch im BöB 2019) wurde die Nachhaltigkeit grundlegend verankert:^{ix}

Art. 2: Diese Vereinbarung bezweckt: (a) den wirtschaftlichen und den volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel. (...)

Art. 12(1) und 12(2) IVöB 2019 definieren, welche massgeblichen **sozialen Bestimmungen** einzuhalten sind:

*Art. 12(1): Für die im Inland zu erbringenden Leistungen vergibt der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag nur an Anbieter, welche **die im Inland massgeblichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen**, die Melde- und Bewilligungspflichten nach dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 gegen die **Schwarzarbeit** (BGSA), sowie die Bestimmungen über die **Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit** einhalten.*

*Art. 12(2): Für die im Ausland zu erbringenden Leistungen vergibt der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag **nur an Anbieter, welche mindestens die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach Massgabe von Anhang 3 einhalten. Der Auftraggeber kann darüber hinaus die Einhaltung weiterer wesentlicher internationaler Arbeitsstandards^x fordern und entsprechende Nachweise verlangen sowie Kontrollen vereinbaren.***

Im Vergleich zur IVöB 2001 ist dies ein qualitativer Sprung, da die IVöB 2019 explizit macht, dass ILO Kernarbeitsnormen bei Leistungen im Ausland eingehalten werden müssen und weitere ILO Normen eingefordert werden können. Nach Art. 26 kann zudem die Nichteinhaltung mit Sanktionen geahndet werden. Dies ist relevant, weil private Unternehmen in ihren Lieferketten schon lange die Einhaltung von ILO Normen verlangen und kontrollieren – und Betriebe und Fabriken in globalen Lieferketten in der Praxis dennoch regelmässig gegen diese Normen verstossen.

Herausfordernd für Städte an Art. 12(2) könnte sein, dass die IVöB nicht klar definiert, um welche „wesentlichen internationalen Arbeitsstandards“ es sich handelt, und welche Nachweise dafür gültig sind. Logisch wäre, wenn Städte sich dabei an den verbreiteten Sozialstandards (wie z.B. SA 8000, BSCI etc.) orientierten, welche neben den ILO Kernarbeitsnormen relevante Arbeitsnormen wie Arbeitszeiten, Löhne, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz berücksichtigen.

Art. 12(3) IVöB 2019 definiert, welche Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der Ressourcen einzuhalten sind:

Der Auftraggeber vergibt einen öffentlichen Auftrag nur an Anbieter, welche mindestens die am Ort der Leistung geltenden rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen einhalten; dazu gehören im Inland die Bestimmungen des schweizerischen Umweltrechts und im Ausland die vom Bundesrat bezeichneten internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt nach Massgabe von Anhang 4.^{xi}

Herausfordernd für Städte könnte dabei sein, sicherzustellen, dass die internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt von den Anbietern eingehalten werden, deren Identifizierung bei einem Anbieter komplex sein kann.

Nach **Art. 12(4)** IVöB 2019 sind auch **Subunternehmer** verpflichtet, die in Art 12(1-3) IVöB definierten Anforderungen einzuhalten.^{xiii} Da in globalen Lieferketten die Produktion oft an Subunternehmen ausgelagert wird, ist dieser Aspekt relevant. Es ist aber davon auszugehen, dass diese neue Anforderung für städtische Beschaffungsstellen eine Herausforderung darstellt, und dass es sich zeigen wird, wie die Städte diese Verpflichtung umsetzen werden.

Schliesslich erlauben Art. 12(5) und Art. 12(6) den Beschaffungsstellen, die Einhaltung der **Anforderungen kontrollieren** zu lassen.

***Art. 12(5):** Der Auftraggeber kann die Einhaltung der Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 3 kontrollieren oder die Kontrolle Dritten übertragen, (...^{xiii}).*

***Art. 12(6):** Die mit der Einhaltung der Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 3 befassten Behörden und Kontrollorgane **erstatten dem Auftraggeber Bericht über die Ergebnisse der Kontrollen** und über allfällige getroffene Massnahmen.*

Die explizite Möglichkeit, die Einhaltung der Anforderungen kontrollieren zu lassen, stellt für die Städte die Chance dar zu prüfen, ob ihre Anforderungen auch tatsächlich von den Lieferanten umgesetzt werden. Dies ist relevant, weil bekannt ist, dass eine Formulierung von Nachhaltigkeits-Anforderungen im nachhaltigen Lieferkettenmanagement ohne eine Kontrolle von Lieferanten (z.B. über Selbstdeklarationen zur Einhaltung von ILO Kernarbeitsnormen) in der Regel ignoriert wird.

Für die nachhaltige Beschaffung ist ferner **Art. 29** IVöB 2019^{xiv} relevant, der dem Auftraggeber explizit die Möglichkeit gibt, die Nachhaltigkeit und explizit **Lebenszykluskosten in den Zuschlagskriterien** zu verankern. Zusätzlich kann auch berücksichtigt werden, wie der Anbieter soziale Aspekte (z.B. Ausbildungsplätze) anbietet. Die Integration der Lebenszykluskosten in die Zuschlagskriterien ist eine Möglichkeit, Angebote zu berücksichtigen, die Nachhaltigkeit ganzheitlich interpretieren, weil sie den gesamten Lebenszyklus betrachten. Da die Integration von Lebenszykluskosten komplex ist, ist es interessant zu sehen, wie dies in der Praxis der Städte umgesetzt wird.

Im Rahmen der Revision des Beschaffungsgesetzes wurden durch die Bundesverwaltung zwei zentrale Dokumente für die Beschaffungsstellen des Bundes entwickelt, welche strategische und pragmatische Empfehlungen für die Bundesbeschaffung geben. Da das BöB und die IVöB durch die Revision weitgehend

harmonisiert wurden, bieten beide Dokumente auch für Städte einen gewissen Orientierungsrahmen. Unter Leitung der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) hat der Bundesrat 2020 die **„Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts“** für die Strategieperiode 2021-2030“ verabschiedet (im Anhang werden die wichtigsten Punkte zusammengefasst).^{xv} Zwar zielt diese Strategie auf die Bundesebene und das BöB/IVöB ab, sie hat aber auch Auswirkungen auf die Beschaffung auf der kantonalen oder städtischen Ebene.

Zudem veröffentlichte die BKB im Juni 2021 das Dokument **„Nachhaltige Beschaffung. Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes“**. Darin werden vor dem Hintergrund der Totalrevision auf knapp 20 Seiten Empfehlungen zu den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kriterien erläutert, wie diese in Ausschreibungen anzuwenden sind (Box 1 gibt einen sehr kurzen Einblick).

Die vorliegende Studie verweist später wiederholt auf diese Empfehlungen, um zu zeigen, wie Bundesbeschaffende mit bestimmten Fragen umgehen können. Beschaffende von Städten müssen sich nicht an den Dokumenten orientieren, sie können sich aber Ideen abholen. Zusammengefasst bietet die IVöB 2019 die Chance, soziale und ökologische Anforderungen bei öffentlichen Aufträgen umfassend im Hinblick auf die Lieferkette einzufordern und die Einforderung auch kontrollieren zu lassen. Die Studie geht unter anderem darauf ein, wie Städte in der Praxis mit den offenen Fragen umgehen:

- Wie stellen die Städte sicher, dass ILO Kernarbeitsnormen eingehalten werden (v.a. da Selbsterklärungen in der Lieferkette keine Wirkung zeigen)? (Art. 12(2 und 5))
- Welche über ILO Kernarbeitsnormen hinausgehenden internationalen Normen nach Art. 12(2) fordern Städte ein?
- Wie fordern Städte die Einhaltung nationaler Umweltgesetze im Ausland nach Art. 12(3) ein, und wie überprüfen sie die Einhaltung? Wie fordern sie die komplexen von der Schweiz ratifizierten internationalen Umweltübereinkommen von den Anbietenden ein?
- Wie fordern sie die Verpflichtung der Sublieferanten nach Art. 12(4) ein, und wie kontrollieren sie die Umsetzung nach Art. 12(5 bzw. 6)?
- Wie nutzen sie die Möglichkeiten, Lebenszykluskosten umzusetzen?

BOX 1: NACHHALTIGE BESCHAFFUNG. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE BESCHAFFUNGSSTELLEN DES BUNDES (2021)

Das Dokument enthält auf zwei Seiten kurz zusammengefasste Empfehlungen zur Umsetzung der ökologischen Kriterien (zwingende Teilnahmebedingungen, technische Spezifikationen, Eignungskriterien, Zuschlagskriterien), sozialen Kriterien (zwingende Teilnahmebedingungen, Zuschlagskriterien) und wirtschaftlichen Kriterien (Wettbewerb, Zuschlagskriterien, Lebenszykluskosten, Dumpingangebote) an die Beschaffungsstellen des Bundes.

Es gliedert sich wie folgt:

- Bedarfs- und Marktanalyse sowie Analyse der Lieferkette
- Ökologische Nachhaltigkeit
- Soziale Nachhaltigkeit
- Volkswirtschaftliche Nachhaltigkeit
- Dritte (SubunternehmerInnen und Unterlieferantinnen)
- Nachweis und Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen
- Vertrag und AGBs

3. ERGEBNISSE: WIE STÄDTE DIE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG UMSETZEN

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Städten zusammengefasst und gegenübergestellt mit dem Ziel, die Bandbreite der Sichtweisen und Praktiken hinsichtlich der nachhaltigen Beschaffung aufzuzeigen. Abschnitt 3.1 widmet sich den rechtlichen, politischen und verwaltungsinternen **Grundlagen** der Städte für eine nachhaltige Beschaffung – dabei wird auch die Anpassung an die rechtlichen Grundlagen der neuen IVöB diskutiert. In diesem Abschnitt wird auch die Weiterbildung thematisiert. In Abschnitt 3.2 geht es um die **Beschaffungsstruktur** bei den Städten, d.h. wie die Beschaffung organisiert und koordiniert wird. Abschnitt 3.3 thematisiert die Umsetzung der Nachhaltigkeit im **Beschaffungsprozess**, wobei auf vier klassische Schritte fokussiert wird (Analyse, Definition der Anforderungen, Kontrolle der Nachweise, Controlling). Schliesslich geht Kapitel 3.4 auf die **Kosten** der nachhaltigen Beschaffung ein, u.a. auf die **Lebenszykluskosten**.

3.1 GRUNDLAGEN DER STÄDTE FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG

Für Städte gelten die IVöB zusammen mit dem kantonalen Beitrittsgesetz und möglichen kantonalen Ausführungsbestimmungen als rechtliche Grundlagen (siehe Kapitel 3.1.1). Darüber hinaus gibt es in den städtischen Verwaltungen sehr unterschiedliche Grundlagen (politische, rechtliche bzw. verwaltungsinterne) für eine nachhaltige Beschaffung, die in 3.1.2 besprochen werden. Kapitel 3.1.3 thematisiert schliesslich, wie die Verwaltungen mit der Weiterbildung der Mitarbeitenden hinsichtlich Nachhaltigkeit umgehen.

3.1.1 BEITRITT ZUR IVÖB 2019

Jeder Kanton muss per Beitrittsgesetz der neuen IVöB 2019 beitreten. Im Juli 2021 war dies in zwei Kantonen (AG, AI) erfolgt, 14 Kantone hatten das kantonale Beitrittsverfahren eingeleitet und zehn Kantone hatten dies noch nicht getan (bei den Fallstudien war das der Kanton Genf).^{xvi} Die GesprächspartnerInnen erwarten, dass der Beitritt des jeweiligen Kantons zur neuen IVöB in der ersten Hälfte von 2022 in Kraft tritt. In den Gesprächen wurden keine grösseren Diskussionen oder Änderungen im Rahmen des Beitritts erwartet. Dennoch weisen einzelne GesprächspartnerInnen darauf hin, dass einzelne Themen noch in der Diskussion sind, beispielsweise die Umsetzung der Lohngleichheit sowie die Bewertung der unterschiedlichen Preisniveaus als Zuschlagskriterium.

Alle GesprächspartnerInnen begrüessen grundsätzlich die erweiterten Möglichkeiten und Handlungsspielräume, welche die neue IVöB bietet; die meisten sagen, dass sie sich schon darauf vorbereiten. Positiv betont wurden in den Gesprächen unter anderem folgende Aspekte:

- Die IVöB harmonisiere die rechtlichen Grundlagen und behebe damit viele der bisherigen Widersprüche zwischen dem Bundesgesetz und der IVöB, was die tägliche Arbeit erleichtere.
- Die Totalrevision werde zu einem Qualitätswettbewerb statt einem Preiswettbewerb führen.
- ILO Kernarbeitsnormen seien jetzt zwingend einzuhalten (was zuvor nicht gewesen sei).
- Die neue IVöB biete neue Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich Lebenszykluskosten, deren Anwendung nun ausdrücklich zulässig bzw. sogar geboten seien.
- Die grösseren Handlungsspielräume in der rechtlichen Grundlage vereinfachten die Argumentation gegenüber dem Stadtrat, beispielsweise bei der Beschaffung von E-Fahrzeugen, die in der Anschaffung teurer seien.

Alle GesprächspartnerInnen sagen auch, dass die Revision der IVöB zu **keinen grundsätzlichen Veränderungen** in der städtischen nachhaltigen Beschaffungsstrategie oder -praxis führen werde. Dafür genannte Gründe sind, dass die Städte die durch die neue IVöB gegebenen Spielräume bereits umfassend ausschöpften oder: „Es finde bereits ein Qualitätswettbewerb statt eines Preiswettbewerbs statt“.

In der Tat geht es in der neuen IVöB 2019 stark um die Grundhaltungen zur Nachhaltigkeit und zum Qualitätswettbewerb, die bereits von den befragten Städten getragen werden. Die mit der IVöB einhergehenden Pflichten beschränken sich auf die in Art. 12(2) definierte Pflicht zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen, die Pflicht aus Art. 12(3) hinsichtlich der Umsetzung der Umweltgesetzgebung sowie die Pflicht aus Art. 12(4), dies auch auf Sublieferanten zu übertragen. Die Umsetzung „weiterer internationaler Arbeitsnormen“ aus Art. 12(2), die Kontrolle der Umsetzung der Anforderungen sowie Art. 29 sind freiwillig. In Kapitel 3.3 wird gezeigt, wie die Pflichten und Möglichkeiten aus Art. 12 und Art. 29 bereits umgesetzt werden.

Auch wenn sich für die Städte, die aktuell bereits ILO Kernarbeitsnormen und ökologische Kriterien verlangen, durch die IVöB 2019 in der nachhaltigen Beschaffungspraxis gefühlt nicht viel ändert, sollten die internen Richtlinien und Verordnungen an die neuen rechtlichen Grundlagen angepasst werden, damit die sich neu ergebenden Chancen berücksichtigt werden können. So will eine Stadt beispielsweise eine Vernehmlassung zur Anpassung der Beschaffungsverordnung durchführen, und in einer anderen Stadt sollen bis zum Beitritt zur IVöB 2019 die Einkaufspraxis verifiziert sowie Umsetzungshilfen und Vorgaben aktualisiert werden. Zudem planen die meisten Städte im Rahmen der Implementierung der IVöB, die Beschaffenden in der Stadt über die neuen Grundlagen zu informieren,

z.B. in Form schriftlicher Informationen oder mündlich über Workshops. Eine Stadt sagt, dass alle Bedarfsstellen eine Einführung zur neuen rechtlichen Situation bekämen, eine andere will die in der neuen IVöB festgelegte Ausbildungspflicht intern besprechen.

3.1.2 GRUNDLAGEN DER STÄDTISCHEN VERWALTUNG FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG

Die Städte erwähnen eine Vielzahl an rechtlichen oder politischen Grundlagen, welche die nachhaltige Beschaffung in der Stadt beeinflussen. Tabelle 2 gibt einen Überblick.

TABELLE 2: BEISPIELE FÜR RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN IN DEN STÄDTEN

Ansatz / Beispiel	Erläuterung
Submissionsreglement & -leitfaden	Interpretieren die gesetzlichen Bestimmungen für Submissionen und enthalten relativ allgemeine Bestimmungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit: unter anderem werden die Nachhaltigkeits-Kriterien angesprochen (bevorzugt in der Leistungsdefinition), wie auch der Bedarf, die Gewährleistung des Wettbewerbs, die Verwendung von Labels und Zertifikaten (etablierte Labels können in die Ausschreibung aufgenommen werden, wenn sie nicht übermässig markteinschränkend sind). Beispiel: Uster 2020: Submissionsreglement.
Leitbild nachhaltige Beschaffung	Ein Leitbild nachhaltige Beschaffung definiert übergeordnete Leitsätze und Ziele, die in der Regel für die Praxis konkretisiert werden müssen. Einige Städte haben interne Leitbilder. Beispiel: Bern 2013: Leitbild nachhaltige Beschaffung Bern
Richtlinien ähnlich: Leitbild oder Einkaufsempfehlungen	Viele der Städte verfügen über eine Richtlinie oder ein ähnliches Dokument (Empfehlungen, Leitbilder) hinsichtlich einer nachhaltigen Beschaffung. Diese Dokumente operationalisieren die Submissionsreglemente für die Praxis. Definiert werden Aspekte wie das grundsätzliche Vorgehen, die Grundlagen und Grundsätze (u.a. zu Lebenszykluskosten), die Verantwortlichkeiten und zum Teil das Controlling. Inhaltlich unterscheiden sich die Richtlinien-Dokumente teilweise stark: Während in einer Stadt die Anforderungen als obligatorische Mindestkriterien definiert werden, stellen sie in einer anderen Stadt Empfehlungen dar. Bei der Entwicklung solcher Richtlinien werden die relevanten EinkäuferInnen und Einkäufer in der Regel involviert. Beispiele: Luzern 2020: Richtlinien nachhaltige Beschaffung. Zürich 2010: Richtlinie soziale Nachhaltigkeit. Zürich 2016: Richtlinie ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess. Uster 2021: Einkaufsempfehlungen.
Stadtratsbeschlüsse	Die meisten der Städte verweisen auf Stadtratsbeschlüsse zur nachhaltigen Beschaffung. In Stadtratsbeschlüssen ist z.B. festgehalten, dass ILO Kernarbeitsnormen (mindestens per Selbstdeklaration) eingefordert werden müssen. Beispiel: Uster (2020): Submissionsreglement.

Ansatz / Beispiel	Erläuterung
Verhaltenskodex	<p>Verhaltenskodizes können verschieden sein. In Bern ist der Kodex sehr allgemein gehalten, während er in Zürich auch die ILO Kernarbeitsnormen umfasst, Subunternehmen definiert und vom Lieferanten unterzeichnet werden muss. Weitere ILO Normen sind in den aktuellen Verhaltenskodizes noch nicht enthalten.</p> <p>Beispiele: Zürich (ohne Datum): Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich.^{xvii} Bern (2020): Verhaltenskodex der Stadtverwaltung Bern.^{xviii}</p>
Klimastrategie / Klimaziele / Massnahmenpläne	<p>Die meisten der analysierten Städte haben eine Klimastrategie, Klimaziele bzw. Klimamassnahmenpläne und Ähnliches. Die meisten Städte betonen, dass diese sie bei der Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung unterstützen, gerade wenn bestimmte Vorgaben zu höheren Einkaufspreisen führen. Dies trifft vor allem auf die Beschaffung von klimaintensiven Produkten zu (z.B. Fahrzeuge, Gebäude).</p> <p>Beispiele: Uster (2020): Umfassender Klimamassnahmenplan. Bern: Energie- und Klimastrategie 2025 (von 2015)^{xix} Zürich: Klimapriorisierende Beschaffung (2019); Weisung Klimaneutral 2040 (von 2021)^{xx}</p>

3.1.3 WEITERBILDUNG UND NETZWERKE

Die interne bzw. externe Weiterbildung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die vielen Beschaffenden in einer Stadt verstehen, wie sie eine nachhaltige Beschaffung umsetzen können und sollen. Auch deshalb haben sich mit der Totalrevision die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden in der **Interessengemeinschaft eidgenössische Abschlüsse öffentliche Beschaffung (IAÖB)** zusammengeschlossen. Zu der Entwicklung dieser IG geben die befragten Städte keine Informationen.

Verschiedenen Städte betonen einerseits, dass nicht immer alle Beschaffenden professionell ausgebildete Beschaffende sind. Das kann dazu führen, dass manche Beschaffende ein geringes Verständnis für die Komplexität eines Beschaffungsprozesses haben (z.B., dass er eine Bedarfsanalyse enthält und am Ende ein Controlling). Andererseits sind Beschaffende oft nicht im Bereich der *nachhaltigen* Beschaffung ausgebildet und bringen dann möglicherweise wenig Verständnis für den Aufwand einer nachhaltigen Beschaffung mit.

Im Hinblick auf die **Weiterbildung** der Beschaffenden bzw. den **stadtinternen Informationsfluss** zum Thema nachhaltige Beschaffung können allein anhand der Fallbeispiele die folgenden fünf Ansätze unterschieden werden:

Weiterbildungen und Workshops (extern)

Verschiedene Städte entsenden die Beschaffenden in **externe Kurs-Angebote** zur nachhaltigen Beschaffung (z.B. von Pusch, Haute Ecole de Genève).

Weiterbildung bzw. Informationsweitergabe (intern)

Die meisten der Städte führen intern bedarfsorientierte **Weiterbildungen, Workshops oder Erfahrungsaustausche** für die Beschaffenden durch, wobei sich die Formate, Zielgruppen, Häufigkeiten und Inhalte sehr unterscheiden. Die Austausche dauern von rund einer Stunde bis zu einem Tag und finden unterschiedlich häufig statt. Teils werden Weiterbildungen oder Austausche für alle Beschaffenden organisiert, teilweise für eine Auswahl an Beschaffenden (z.B. die Beschaffenden einer Produktgruppe). Ein besonders strukturiertes Beispiel der internen Weiterbildung wurde in Bern mit der Plattform ChoufFair (siehe Box 2) etabliert.

BOX 2: PLATTFORM CHOUFFAIR (BEISPIEL BERN)

Die Stadt Bern hat bereits 2011 ein besonders interessantes Beispiel zum internen Lernen bzw. zur Informationsweitergabe mit der Austauschplattform ChoufFair entwickelt. Die Plattform wurde dafür geschaffen, innerhalb der Verwaltung das Wissen zur nachhaltigen Beschaffung auszutauschen und die Beschaffenden ajour zu halten. Insgesamt nehmen rund 30-40 Beschaffende an ChoufFair teil. Es gibt drei Gefässe:

- **Eine Kurzplattform: Austausch drei bis vier Mal im Jahr über 1h, Inhalt spontan,**
- **die Grosse Plattform: ein bis zwei Mal im Jahr Treffen ½ Tag mit Inputs,**
- **Fachgruppen: je nach Bedarf.**

Städte, die mit **Lead-Einkaufenden** arbeiten, nutzen diese Struktur zur Weitergabe von Informationen zum Thema nachhaltige Beschaffung. Lead-Einkaufende nehmen in der Regel an koordinierenden Sitzungen teil, durch die auch der Informationsfluss zum Thema Nachhaltigkeit gewährleistet wird. In Zürich^{xxi} gibt es ferner ein **Beschaffungskernteam** mit jeweils mindestens einer Person aus allen Departementen. Es ist das Koordinations- und Steuerungsgremium der Beschaffung in der Stadt, das sich regelmässig v.a. auch strategisch austauscht.

Interne Hilfsmittel und Mechanismen

Die **Intranets** der Städte sind beliebte Mittel, um den Beschaffenden nachhaltigkeitsrelevante KPIs, Beispiele, Merkblätter für eine nachhaltige Beschaffung nahezubringen. Eine der Beispiel-Städte hat umfassende Informationen zur nachhaltigen Beschaffung im Intranet aufgebaut und betont, dass eine Holpflicht für die Beschaffenden bestehe. Es kann vorkommen, dass Beschaffende dieser Holpflicht nicht nachkommen – sodass die Beschaffenden, obwohl Ihnen die richtigen Informationen zur Verfügung stehen, nicht ajour sind, was die Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung erschweren kann. Die Gründe dafür können vielfältig sein (z.B. zu wenig Ressourcen, Desinteresse etc.).

Einige der Fachstellen für nachhaltige Beschaffung erarbeiten spezielle **Ausbildungsmodule** zur IVöB oder Tools wie Checklisten, die vor allem von kleineren Beschaffungsstellen als Orientierungshilfe verwendet werden sollen. In einer Stadt schult die Dienststelle für nachhaltige Beschaffung die Beschaffenden proaktiv zur Sensibilisierung von Lebenszykluskosten.

Recht speziell ist ein Mechanismus in einer der Städte: Dabei hinterfragt ein internes Team bei jeder Ausschreibung systematisch den Bedarf und prüft, ob der Bedarf tatsächlich besteht und ob die Beschaffung tatsächlich dem Bedarf entspricht.

Direkter Austausch mit der zuständigen Dienststelle

Fast jede Stadt sagt, dass die Beschaffenden jederzeit **Fragen an die Fachstelle für nachhaltige Beschaffung richten** können und sich auf diese Weise sehr individuell und komfortabel unterstützen lassen können. Teilweise werden die zuständigen Fachstellen für nachhaltige Beschaffung bei grösseren Beschaffungen bewusst integriert, wobei diese Methode bei den meisten Städten auch an Kapazitätsgrenzen stösst. Andere Städte versuchen Dienststelle für Dienststelle für die Nachhaltigkeit zu sensibilisieren.

Netzwerke

Die meisten der befragten Städte sind Mitglied in der IGöB oder bei Coord21 – wo sich v.a. die Angestellten der Dienststelle für nachhaltige Beschaffung mit anderen Fachpersonen austauschen und sich die partizipierenden Fachleute auf diese Art indirekt weiterbilden können. Die Beschaffenden selbst nehmen seltener an den Veranstaltungen der Netzwerke teil.

In bestimmten Städten stehen die Fachpersonen im direkten Austausch mit Einzelpersonen im Kanton, die sich besonders gut mit der nachhaltigen Beschaffung auskennen und deshalb offen für den Austausch und Kooperationen sind.

Ein weiteres spezielles Netzwerk ist der gemeinnützige Verein PAIR (Partenariat des Achats Informatiques Romands), bei dem rund 40 öffentliche Institutionen (v.a. Städte und Kantone) aus der Romandie Mitglied sind.^{xxii} Die Mitgliedschaft in diesem Verein vereinfacht den Beteiligten die nachhaltige Beschaffung von IKT, wo die Produkte in der Regel in komplexen Lieferketten hergestellt werden.

BOX 3: PAIR - PARTENARIAT DES ACHATS INFORMATIQUES ROMANDS

Die Aufgabe des Vereins PAIR besteht darin, öffentliche Beschaffungen im IT-Bereich (PCs, Laptops, Drucker) zusammenzulegen, damit seine Mitglieder Produkte und Dienstleistungen zu den bestmöglichen Bedingungen erwerben können. Die letzte öffentliche Ausschreibung umfasste ein Einkaufsvolumen von 14 Millionen Franken pro Jahr. Der Verein PAIR legt grosses Gewicht darauf, dass die Anbieter soziale und ökologische Kriterien erfüllen, namentlich solche, die sich aus den einschlägigen Labels ergeben. Die Überprüfung ihrer Anwendung erweist sich in der Praxis jedoch als schwierig. Um dem abzuweichen und sein soziales Engagement zu stärken, ist PAIR vor kurzem der Organisation Electronics Watch beigetreten. Diese internationale NGO setzt sich aus öffentlichen Institutionen und Gemeinwesen zusammen. Ihr Ziel ist es, öffentliche Vergabestellen dabei zu unterstützen, die Einhaltung der Menschenrechte und der grundlegenden Arbeitsrechte (keine Zwangsarbeit, Gesundheit am Arbeitsplatz, keine prekären Anstellungsverhältnisse) an den Produktionsstandorten der Lieferanten zu gewährleisten.

Quelle: Kanton Freiburg^{xxiii}

3.2 DIE ORGANISATION DER BESCHAFFUNG IN DER STADT

Eine zweite zentrale Frage dieser Studie ist, wie die Beschaffung intern organisiert bzw. koordiniert wird. Aufgrund der Komplexität des Themas legt das Kapitel nur Grundtendenzen bei den Städten dar, statt auf Details der Beschaffungs-Organisation einzugehen, die oftmals kontextuell abhängig sind.

3.2.1 KOORDINIERENDE DIENSTSTELLEN

In allen Fallbeispielen sind mindestens zwei verschiedene Dienststellen in die Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung involviert. Eine davon ist oftmals bei einer Umwelt-Dienststelle angesiedelt und dafür zuständig, dass die Nachhaltigkeit strategisch in die Beschaffung integriert wird, dass die entsprechenden Grundlagen dafür bereitstehen bzw. die Beschaffenden beraten und unterstützt werden (z.B. Zürich: Kompetenzzentrum Nachhaltige Beschaffung; Bern: Umweltmanagement im Amt für Umweltschutz; Uster: Umwelt;

Lausanne: Referat für Nachhaltigkeit und Partizipation; Genf: Agenda21-Büro). In der Regel ist eine Fachperson bei einer solchen Dienststelle angestellt, die aber oft nicht nur die nachhaltige Beschaffung als Thema bearbeitet, sondern noch andere Nachhaltigkeits-themen koordiniert bzw. implementiert (zum Beispiel Implementierung SDGs, Klimastrategie, Klimamassnahmen, Einführung von Fairtrade Kaffee). Das Pensum der entsprechenden Fachpersonen für die nachhaltige Beschaffung reicht von 10 Prozent bis zu einer vollen Stelle. Diese Fachpersonen sind in der Regel nicht weisungsbefugt. Zudem lassen sich einige der Städte bei spezifischen Themen – z.B. bei Labels und Standards – von externer Expertise unterstützen.

Eine weitere für die nachhaltige Beschaffung relevante Dienststelle ist oft an der Finanzdirektion angesiedelt (z.B. Bern / Zürich: **Fachstelle Beschaffungswesen**, siehe Box 4). Sie ist zuständig für die Koordination des Beschaffungswesens bzw. die Umsetzung und Abwicklung der öffentlichen Vergaben.

BOX 4: FACHSTELLEN BESCHAFFUNGSWESEN (BEISPIEL ZÜRICH UND BERN)

Zürich: Die Fachstelle Beschaffungswesen (FBZ) koordiniert das städtische Beschaffungswesen. Sie hat eine Querschnittsfunktion ohne verbindliche Weisungsbefugnis, kommuniziert über ihr Fachintranet, berät und erarbeitet Grundlagen und schult Beteiligte. Die FBZ macht dem Beschaffungskernteam (BKT) Vorschläge über zu koordinierende Beschaffungen, entwickelt übergeordnete Handlungsanweisungen z.H. des Stadtrats und integriert die Nachhaltigkeitsanforderungen in stadtweit koordinierten Submissionen. Die erarbeiteten Grundlagen und Dokumente werden jeweils über das BKT oder, wo nötig, mit einem Stadtratsbeschluss für verbindlich erklärt.

Bern: Die Fachstelle Beschaffungswesen berät mit sieben Mitarbeitenden unter der Leitung von Marietta Weibel die Dienststellen und Anstalten der Stadt bei allen Fragen zum Beschaffungswesen. Sie führt als Kompetenzzentrum der Stadt Bern sämtliche Beschaffungen im offenen und im selektiven Verfahren sowie im Einladungsverfahren durch. Freihändige Verfahren begleitet sie nach Bedarf. Die Fachstelle Beschaffungswesen publiziert quartalsweise im Internet alle rechtskräftigen Auftragsvergaben über CHF 100.000. Die Beschaffungskommission ist in Bern ein paritätisch zusammengesetztes Gremium, welches durch den Direktor für Finanzen, Personal und Informatik von Amtes wegen präsiert wird. Je sechs Mitglieder vertreten die Arbeitnehmer- (Sozialpartner) und sechs die Arbeitgeberseite (Gewerbeverbände).

In **Luzern** gibt es zusätzlich zu der in Box 5 beschriebenen Struktur des Beschaffungswesens mit Lead-Einkaufenden und operativen EinkäuferInnen eine Stelle beim Stab Finanzdirektion, welche die Beschaffenden im Hinblick auf die nachhaltige Beschaffung juristisch berät.

BOX 5: AUFGABENZUTEILUNG BESCHAFFUNGSWESEN (BEISPIEL LUZERN)^{xxiv}

Die Leitung **Beschaffungswesen / Strategischer Einkauf** „ist verantwortlich dafür, dass die Beschaffung in der Stadt Luzern koordiniert und gemäss dem Beschaffungsleitbild der Stadt Luzern erfolgt. Sie ist erste Ansprechperson für die Direktionen und die Lead-Einkäufer in allen Fragen des Beschaffungswesens. Sie stellt sicher, dass der Stadtrat über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen verfügt. Dazu arbeitet sie bei der Vorbereitung von strategischen Entscheidungen zum Beschaffungswesen eng mit den jeweils betroffenen Fach- und Querschnittspersonen zusammen“.

Lead-EinkäuferIn: „Die Lead-Einkäufer sind für die Beschaffung der zugeordneten Produkte für alle Dienstabteilungen der Stadt Luzern zuständig. Eine Person kann/soll durchaus für mehrere Produktgruppen zuständig sein. Das bedeutet z. B., dass Verträge für die Lieferung von Treibstoffen oder Reinigungsmitteln für die gesamte Stadtverwaltung von einer Stelle aus erarbeitet werden und dann für alle betroffenen Stellen verbindlich sind. Die Anforderungen der einzelnen Dienstabteilungen wurden vom Lead-Einkäufer erfasst und sind bei den Vertragsverhandlungen berücksichtigt.“

Operative EinkäuferIn: „Die operativen Einkäufer sind für die zeitgerechte Bestellung und die Kontrolle der gelieferten Ware sowie des Rechnungswesens zuständig. Sie bzw. die Dienstabteilungsleitenden nehmen die Budgetkompetenz wahr. In einzelnen Teilbereichen wie z.B. bei dezentralen Stellen (Schulhauswarte) können jährliche Betragslimite festgelegt werden, für welche die Einkäufer direkt Kleinmaterial einkaufen können.“

Sortimentsteams: „Die Sortimentsteams werden vom zuständigen Lead-Einkäufer je Produktgruppe zusammengestellt. Sie vertreten die Verbraucher der eingekauften Sachmittel. Sie bringen die Erfahrungen mit den Sachmitteln, die Anforderungen an diese sowie den Bedarf von neuen Sachmitteln ein.“

Liniovorgesetzte: Sicherstellung der Einhaltung der Prozesse und Vorgaben im Beschaffungswesen durch das eigene Personal

In **Genf** gibt es CMAI „Centrale municipale d’achat et d’impression“, bei der acht Personen fast alle (es fehlen Fahrzeuge) Beschaffungen über dem Schwellen-

wert - und die meisten Beschaffungen über 100.000 CHF - zentral abwickeln. Eine dieser acht Personen ist besonders für die Nachhaltigkeit zuständig.

BOX 6: CMAI - DAS STÄDTISCHE EINKAUFS- UND DRUCKZENTRUM (BEISPIEL GENF)

Das städtische Einkaufs- und Druckzentrum (CMAI) ist ein Kompetenzzentrum im Dienste der Verwaltung für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen, den Druck von Dokumenten und Versicherungen. Es hat die Aufgabe, die vom Verwaltungsrat festgelegte Politik in diesen drei Bereichen umzusetzen und die Verwaltung mit ihrem Fachwissen, insbesondere im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, zu unterstützen.

Im CMAI führen acht EinkäuferInnen Beschaffungen durch. Sie haben alle ihre eigenen Themenschwerpunkte. Eine der EinkäuferInnen ist am CMAI für Fragen zur Nachhaltigkeit zuständig.

Das CMAI führt fast alle Beschaffungen oberhalb der Schwellenwerte durch. Fahrzeuge und Bau wird von zwei weiteren Dienststellen zentral beschafft. Alle von der CMAI durchgeführten Beschaffungen sind intern in einer XLS-Datei aufgelistet - und werden zusätzlich in der interaktiven Service-Now-Plattform aufgelistet.

In **Lausanne** ist die zentrale Beschaffung über die Abteilung „Service achat et logistique Ville“ (SALV) organisiert, über das die Beschaffung verschiedener Produktgruppen (Beleuchtung, Möbel, Fahrzeuge, Schulmaterialien, zudem sind z.B. die kommunalen und

industriellen Dienste hier angesiedelt) zentral abgewickelt wird. Einige andere Beschaffungen laufen zentral über eine andere Stelle oder dezentral, wobei die SALV konsultiert werden kann.

BOX 7: SALV - SERVICE ACHAT ET LOGISTIQUE VILLE (BEISPIEL LAUSANNE)

Der Dienst führt für alle Abteilungen der Verwaltung diverse Aufträge durch. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Leitung der Einkaufskommission der Stadt (CAV), die für die Auswahl der Produkte verantwortlich ist, die in die Liste aufgenommen werden sollen.
- Anschaffung von Geräten, insbesondere für Strom, Wasser, Gas, Fernwärme und Multimedianeetze.
- Bereitstellung von Dienstleistungen über die LausaShop-Plattform.
- Koordination des Kaufs von Fahrzeugen für alle Abteilungen. Zusätzlich kauft die Stelle auch selbst einen Grossteil der Fahrzeuge ein. Der Einkauf von Fahrzeugen durch andere Dienstleistungsgstellen muss intern durch das SALV abgesegnet werden. Zusätzlich koordiniert das SALV auch die Umsetzung der Mobilitätsstrategie der Stadt (Plan Mobilité Lausanne).
- Lieferung der auf der zentralen Plattform bestellten Waren an alle städtischen Abteilungen.
- Einen Grossteil der Produkte werden auch beim SALV im Lager aufbewahrt (mit gewissen Ausnahmen von Produktgruppen, die direkt bestellt werden können).

3.2.2 ORGANISATION DER BESCHAFFUNG

Bei den untersuchten Städten wird die Beschaffung in der Regel zentral und dezentral organisiert. Am meisten verbreitet ist das **dezentrale Modell**, bei dem einzelne Einheiten (z.B. Dienststellen / Dienstabteilungen / Direktionen) grundsätzlich Beschaffungsautonomie haben und für sich selbst die relevanten Beschaffungen durchführen und selbständig abwickeln, und zwar sowohl freihändige Vergaben als auch Ausschreibungen auf SIMAP. In grösseren Städten können das bis zu 40-50 Dienststellen sein. Dabei sind freihändige Vergaben grundsätzlich häufiger dezentral organisiert als Ausschreibungen. In einigen Städten gibt es neben der dezentralen Beschaffung – meistens für bestimmte Produktgruppen oder für alle Ausschreibungen ab einem gewissen Schwellenwert – eine **zentrale Beschaffung**, bei der eine Dienststelle Produkte für sich und die gesamte Stadt beschafft (z.B. Lausanne: SALV; Genf: CMAI, Bern: Fachstelle Beschaffung, Zürich: Fachstelle Beschaffungswesen). Zentral werden eher standardisierte Produkte beschafft oder Ausschreibungen über den Schwellenwerten abgewickelt (u.a. Büromaterialien, Büromöbel, Papier & Druckerzeugnisse, IT, Fahrzeuge). In Genf und Bern laufen die meisten Ausschreibungen über eine zentrale Stelle. Einige Städte arbeiten (bei ausgewählten Produkten) mit **Lead-Einkaufenden** (z.B. für Luzern siehe Dokument Zuständigkeiten im Beschaffungswesen^{xxv}), welche die Beschaffung von ausgewählten Warengruppen zentral durchführen.

Zum Teil gibt es **Mischformen**. Beispiel: Die dezentrale Dienststelle definiert den Bedarf und kauft ein – wobei der Beschaffungsprozess von einer zentralen Stelle durchgeführt wird. Ähnlich ist die **koordinierte**

Beschaffung, bei der Beschaffungsstellen mit Querschnittsfunktionen die Ausschreibungen gesamtstädtisch erstellen und koordinieren. Ein Rahmenvertrag regelt dann die Einkaufs- und Produktkonditionen, auf deren Basis die Dienstabteilungen ihre Bedarfe direkt abrufen.

Verbreitet sind neben den **Lead-EinkäuferInnen** auch koordinierende Einheiten. Beispielsweise hat die Stadt Zürich ein **Beschaffungskernteam** mit VertreterInnen aus allen Departements, welches das Koordinations- und Steuerungsgremium bildet, strategische Entscheidungen trifft und Informationen weiterleitet. Dies erleichtert die zentrale Koordination.

Für die Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung ist es nach Aussage einiger GesprächspartnerInnen bei einer zentral organisierten Beschaffung einfacher, stadtweit einheitliche Mindeststandards bei den Nachhaltigkeitskriterien einzufordern und die Umsetzung zu kontrollieren bzw. zu messen (siehe auch Kapitel 3.3.4). Bei der dezentralen Beschaffung ist das teilweise gar nicht möglich. Deshalb treiben einige der Städte die Zentralisierung der Beschaffung voran – oder haben alternativ keine Kontrolle über die Nachhaltigkeit der Einkäufe insgesamt.

3.2.3 BESCHAFFUNGSSOFTWARE

Grundsätzlich verwenden die meisten der Städte mindestens ein ERP(Enterprise-Resource-Planning)-System für die Abwicklung der Bestellungen – teilweise von der Firma SAP. Historisch gewachsen, sind zum Teil bei verschiedenen Dienststellen verschiedene ERP-Systeme im Einsatz. Es kommt auch vor, dass

einzelne Dienststellen noch ohne ein ERP-System beschaffen (in einer der Städte sind ca. 20 Prozent des Beschaffungsvolumens noch nicht über ERP-Systeme abgedeckt).

Die verwendeten ERP-Systeme können zum Teil Nachhaltigkeits-Informationen miteinfassen (z.B. die Leistungskriterien und teilweise auch Zuschlagskriterien), aber keins der von den untersuchten Städten verwendeten ERP-Systeme kann aktuell die berücksichtigten Nachhaltigkeits-Kriterien oder auch Klima-Impacts für das Controlling auswerten.

Einige Städte kommentieren, dass verschiedene Faktoren im Rahmen der Verwendung der ERP-Systeme dazu beitragen, dass das Controlling der Integration von Nachhaltigkeits-Kriterien in die Beschaffung schwierig und die Kalkulation des CO₂-Fussabdrucks der Beschaffung der Stadt unmöglich werde:

- Einzelne Dienststellen oder Dienstabteilungen verwenden gar kein ERP-System (dann fehlen die notwendigen Informationen für die Bewertung der Nachhaltigkeit).
- Es werden nicht die richtigen Daten erhoben (es fehlen Mengen oder Details, die Impact errechnen lassen).
- Es werden zu viele verschiedene ERP-Systeme verwendet (dann ist es mühsam und kostspielig, die Daten zusammenzuführen oder die Zusammenführung zu koordinieren).
- Bei den zuständigen Entscheidungsträgern fehlt das Verständnis für die Notwendigkeit der Verwendung professioneller Systeme.

Trotz der Hindernisse ist das Thema ERP bei vielen der Städte relevant, vor allem, weil die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten und Klima-Impacts immer relevanter wird (siehe 3.3.2).

Shops

Einige der Städte haben einen verwaltungsinternen Shop für besonders häufig gebrauchte Standardprodukte (z.B. Büromaterialien). Der Shop wird von einer Dienststelle betreut, andere Dienststellen können dort direkt Produkte abrufen. Solche Shops erleichtern die Integration von Nachhaltigkeitskriterien durch die Zentralisierung, wenn dies erwünscht ist.

3.3 UMSETZUNG DER NEUEN RECHTSSITUATION IM BESCHAFFUNGSPROZESS

Wie nutzen die Städte bereits die neuen durch Art. 12 und Art. 29 geschaffenen Möglichkeiten, soziale und ökologische Anforderungen in die Beschaffung zu integrieren? Diese Frage wird entlang von vier Prozessschritten eines strategischen nachhaltigen Lieferkettenmanagements analysiert: Analyse – Anforderungen an die Nachhaltigkeit – Kontrolle der Anforderungen – Controlling.

3.3.1 ANALYSE (MIT RISIKO-BEWERTUNG UND BEDARFS-ANALYSE)

Da nicht alle Themen gleichzeitig bearbeitet werden können, wird beim strategischen nachhaltigen Lieferkettenmanagement normalerweise zunächst einmal die Lieferkette mit ihren Nachhaltigkeits-Hotspots analysiert, um nach Bedarf die geplanten Massnahmen zu priorisieren. Die BKB-Empfehlungen verweisen für die Priorisierung auf Hilfsmittel (wie z.B. die Relevanzmatrix vom BAFU, den Umweltatlas der Lieferketten und ein SECO-Tool für länderspezifische Risikoanalyse).^{xxvi} Deshalb wurden die Städte gefragt, wie sie die Lieferkette analysieren und die Massnahmen in der nachhaltigen Beschaffung priorisieren.

Analyse der Lieferkette & Priorisierung der Massnahmen

Die meisten der Städte erklären, dass die nachhaltige Beschaffung in jedem Produktbereich wichtig sei, und dass in jedem Produktbereich die relevanten Kriterien berücksichtigt werden müssten. Entsprechend würden die allgemeineren Richtlinien, Vorlagen und Verhaltenskodizes auf alle Produktgruppen angewandt. Die meisten Städte definieren jedoch ökologische Anforderungen spezifisch für Produktgruppen, was eine indirekte Priorisierung bestimmter Produktgruppen darstellt. Zudem werden die Nachhaltigkeitsanforderungen in der Regel bei Ausschreibungen konsequenter implementiert als bei der freihändigen Beschaffung, was eine Priorisierung nach Beschaffungsvolumen darstellt.

Thematisch priorisieren die meisten der analysierten Städte die ILO Kernarbeitsnormen und Klimaziele. Hinsichtlich der Umsetzung der ILO Kernarbeitsnormen priorisiert keine der Städte mit einem Tool (wie zum Beispiel dem oben erwähnten SECO-Tool) die Lieferketten nach Risikoländern. Stattdessen werden die ILO Kernarbeitsnormen in einem grundlegenden Dokument (z.B. Verhaltenskodex oder Richtlinien für

ausgewählte Produktgruppen) verankert und es wird von allen Lieferanten verlangt, den Kodex zu unterschreiben.

Vermutlich wird die Pflicht zur Einhaltung auch deshalb auf alle Beschaffungen übertragen (anstatt nur auf eine Auswahl), weil die Bieter neben der Unterschrift unter die Selbstdeklaration oftmals nichts Weiteres erfüllen müssen, was für die Städte und die Bieter sehr einfach umzusetzen ist. Doch die Praxis zeigt, dass die Unterschrift unter eine Selbstdeklaration i.d.R. nicht bewirkt, dass die ILO Normen auch tatsächlich von dem Lieferanten und erst recht nicht von den Sublieferanten implementiert werden.

Eine weitere Priorität der Städte ist die **Erreichung von Klimazielen** (siehe Tabelle 2 oben), was oftmals auf eine gesamtstädtische Klimastrategie zurückgeht. So ist in manchen Städten die nachhaltige Beschaffung eine Massnahme aus der Klimastrategie, was die nachhaltige Beschaffung laut GesprächspartnerInnen erleichtert. Beispielsweise erklärt eine Stadt, dass die politischen Anforderungen an die Klimaziele die Beschaffung von Elektro-Fahrzeugen vereinfachen, weil nicht mehr lange über höhere Einkaufspreise diskutiert wird. In anderen Städten werden aktuell Merkblätter und ökologische Kriterien für Produktgruppen entwickelt, die für die Klimabelastung besonders relevant sind.

Kritisch angemerkt zu der Umsetzung der Klimaziele wurde, dass für eine systematische Bearbeitung der nachhaltigen Beschaffung und insbesondere der Klimaziele Nachhaltigkeitsdaten fehlten (sowohl Informationen über die eingekauften Produkte und Mengen als auch Informationen über die CO₂-Bilanz der Produkte). Auch deshalb spielt das Controlling eine zunehmend wichtige Rolle (siehe 3.3.4).

Bedarfs-Analyse

Einige Städte betonen sehr explizit bei Fragen zu Nachhaltigkeits-Kriterien, dass für sie der erste und wichtigste Schritt einer nachhaltigen Beschaffung die Beschäftigung mit dem Bedarf sei. Die Nachhaltigkeits-Stellen dieser Städte befragen also die Beschaffenden zuerst dazu, ob die angestrebte Beschaffung zu dem Bedarf passt, oder ob man den Bedarf nicht anders decken kann. Dabei wird auch gefragt, ob man den Bedarf nicht über eine andere Möglichkeit als den Kauf eines Produkts abdecken kann. Die Städte verfolgen verschiedene Massnahmen, um die Abfrage des Bedarfs stärker zu integrieren:

- Städte haben Arbeitsgruppen eingerichtet, die den Bedarf bei Beschaffungen systematisch hinterfragen.
- Städte kaufen Produkte, die in der Stadt oft gebraucht werden, die sich die verschiedenen Dienststellen ausleihen können. Dabei handelt es sich aber um erste Versuche, der Ansatz ist noch nicht strategisch implementiert.
- Eine Stadt hat eine Vorgabe, dass **Produkte so standardisiert wie möglich** beschafft werden müssen. Dies hilft dann wiederum, die Produkte stadintern zu verleihen, tauschen oder verkaufen.
- In einer Stadt **verbietet die zentrale Beschaffungsstelle die Beschaffung neuer Möbel ohne Autorisierung**. Das heisst, wenn eine Dienststelle Möbel beschaffen will, dann darf sie das nur, wenn es die zentrale Fachstelle für Nachhaltigkeit erlaubt. Diese Fachstelle hat den Überblick über die vorhandenen Möbel und weiss, ob das gewünschte Mobiliar bereits in der Stadt verfügbar ist.

3.3.2 ANFORDERUNGEN AN DIE NACHHALTIGKEIT

Die IVöB 2019 erlaubt v.a. über Art. 12 und Art. 29, dass Städte Nachhaltigkeits-Anforderungen definieren können und sollen; alle der befragten Städte definieren ihre Nachhaltigkeits-Anforderungen, und zwar auf unterschiedliche Art und Weise:

- Die meisten Städte arbeiten mit **zentralen Richtlinien bzw. produktspezifischen Merkblättern** mit Mindestkriterien für die öffentliche Beschaffung. Zum Teil sind die Merkblätter mit den Kriterien öffentlich zugänglich, teilweise werden öffentliche Kriterien wie die von Coord21 verwendet, teilweise sind die Merkblätter mit den Produktkriterien intern (was aus einer Perspektive des gegenseitigen Lernens ineffizient ist). Die Richtlinien und Merkblätter haben teilweise einen verpflichtenden Charakter, zum Teil sind sie Empfehlungen. Das Vorhandensein von Richtlinien bzw. Merkblättern heisst nicht automatisch, dass alle Beschaffungen davon abgedeckt sind, da dezentral beschaffende Dienststellen nicht immer mit den Richtlinien oder Merkblättern arbeiten. Deshalb wünschen sich einige der für die nachhaltige Beschaffung zuständigen Dienststellen für ein besseres Controlling der nachhaltigen Beschaffung, dass stadintern möglichst die gleichen Kriterien verwendet werden, was aber eine Herausforderung darstellen kann.
- Einige der Städte haben keine zentralen Kriterien, sondern leiten grundlegende Kriterien aus den

sozialen und ökologischen Risiken ab, übernehmen sie von Plattformen wie der WöB oder verwenden Kriterien von alten Ausschreibungen. Bei jeder (zentralen) Beschaffung hinterfragen dort die zentralen Dienststellen erneut, welche Kriterien zu der Beschaffung am besten passen. In der dezentralen Beschaffung arbeiten diese Städte eher mit **Checklisten** mit allgemeinen Fragen (z.B. ob die Materialien rezyklierbar sind). Dieser Ansatz, die Kriterien jedes Mal neu zu definieren, funktioniert vor allem mit Beschaffenden, die die Zeit und Ressourcen mitbringen, sich jedes Mal neu mit den Kriterien zu beschäftigen.

- Die für das Thema nachhaltige Beschaffung zuständigen Dienststellen laden in der Regel die **Beschaffenden ein, sie zu konsultieren**. Zum Teil geschieht dies systematisch (z.B. wird in einer Stadt die entsprechende Dienststelle systematisch bei allen ordentlichen Beschaffungen involviert), in anderen Fällen wird die Dienststelle mit den Fachleuten zur Nachhaltigkeit sporadisch zu einzelnen Fragen einbezogen.
- Ist besonderes Fachwissen nötig (zum Beispiel zu Nachhaltigkeitsstandards), dann werden zum Teil **externe Berater konsultiert**.

Verschiedene Städte betonen explizit, dass es beschaffungsrechtlich sehr wichtig sei, dass die Kriterien so definiert werden, dass ein **ausreichendes Angebot** besteht. Einige sehen sich deshalb in gewisser Weise abhängig von dem Angebot auf dem Markt. Dem steht jedoch entgegen, dass gerade die Totalrevision Beschaffende dazu auffordert, Innovationen durch die Beschaffung anzustossen, wodurch das Angebot auf dem Markt entwickelt werden kann (siehe Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung: Innovative Beschaffungen).

Grundsätzlich ist die Dynamik bei **Nachhaltigkeits-Kriterien und -Standards** auch für die Fachleute herausfordernd; viele der Städte haben Mühe mit diesen Themen und wüssten teilweise nicht mehr, was (in einer Produktgruppe) überhaupt nachhaltig sei. Schwierig sei auch, die Fachkompetenz zu entwickeln, in welchen Bereichen die Verwaltung vor allem eine nachhaltige Wirkung im Einkauf erzielen kann. Einige Städte betonen explizit, dass sie bei der Definition der Kriterien darauf achten, dass KMU nicht ausgeschlossen werden, weshalb sie weniger mit Nachhaltigkeits-Standards arbeiteten. Aber auch die positive Seite der Dynamik wird gesehen. So sagt ein Gesprächspartner: „Anforderungen, die heute nur von wenigen Bietern geleistet werden, können schon morgen zur Normalität im Markt

geworden sein.“ Zudem wurde die Hoffnung geäußert, dass die WöB den Städten mit vordefinierten Kriterien oder dass das Vorhaben „Gemeinsamer Beschaffungsleitfaden / TRIAS“ (siehe Anhang 1) helfen könnten, das Thema effizienter umzusetzen.

Soziale Kriterien

Gemäss IVöB 2019 dürfen öffentliche Aufträge nur an Anbieter vergeben werden, welche nachweisen können, dass sie mindestens die **ILO Kernarbeitsnormen** einhalten, wenn die Leistungen im Ausland erbracht werden. Alle analysierten Städte fordern in ihren öffentlichen Aufträgen bereits heute die Umsetzung der ILO Kernarbeitsnormen (wobei dies nicht unbedingt in jeder Stadt auf alle Beschaffungen zutrifft, v.a. die dezentralen nicht). Die Städte haben unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Erbringung von Nachweisen für die ILO Normen:

- Die Stadt fordert vom Anbieter lediglich die Umsetzung der ILO Kernarbeitsnormen (aber verlangt keinen Nachweis).
- Sie fordert vom Anbieter eine Selbstdeklaration ein.
- Sie fordert als Nachweis Nachhaltigkeitsstandards oder Zertifikate ein.
- Fast keine Stadt gibt ein Sozialaudit selbst in Auftrag (was nach Art. 12(5) möglich ist).

Die von der IVöB 2019 Art. 12(2) gegebene Möglichkeit, **weitere „wesentliche internationale Arbeitsstandards“** einzufordern, wurde von keiner Stadt explizit erwähnt. Zum Teil wird dies bereits von einigen Städten implizit umgesetzt, wenn sie mit Nachhaltigkeitsstandards als Nachweise für ILO Kernarbeitsnormen arbeiten (z.B. bei PAIR). Unklar ist, ob die Städte diese neue Möglichkeit umfassend umsetzen werden, d.h. die Richtlinien und Dokumente noch entsprechend anpassen und die Beschaffenden entsprechend schulen werden.

Nach der IVöB 2019 Art. 12(4) müssen auch Subunternehmer die Bestimmungen von Art. 12(1-3) umsetzen. Die Interviews deuten darauf hin, dass dies aktuell, wenn überhaupt, nur vereinzelt umgesetzt wird.

Vor dem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass eine Stadt meint, dass die Implementierung sozialer Kriterien weitaus schwieriger sei als die Implementierung ökologischer Kriterien. Ein Grund dafür kann sein, dass bei den ökologischen Kriterien in der Regel verwendbare Kriterien-Sets und/oder Nachhaltigkeits-Standards existieren, an denen sich die Städte bedienen können. Bei den sozialen Kriterien müssten die Städte – um

es richtig zu machen – entweder mit Sozialstandards oder über Audits und Fabrikentwicklung arbeiten, was beides aufwändig und teuer ist. So überrascht es nicht, dass die Fallstudien zeigen, dass die Städte zur Umsetzung der ILO Normen oft nicht die in der Praxis notwendigen Massnahmen treffen.

Ökologische Kriterien

Die Umsetzung ökologischer Kriterien scheint für die Städte insgesamt weniger kompliziert zu sein als die Umsetzung sozialer Kriterien. Die meisten Städte definieren produktgruppenspezifische ökologische Kriterien und kontrollieren die Einhaltung dann über Zertifikate oder Standards.

Zwei Städte verfolgen v.a. bei der dezentralen Beschaffung den etwas anderen Ansatz, Fragen über die Produktionsweise an die Anbieter zu stellen und diese dann zu bewerten.

Auffällig ist, dass die städtischen Richtlinien teilweise keine Kriterien umfassen, die 1:1 in die Beschaffung integriert werden können, sondern die Richtlinie den Beschaffenden einen Spielraum offenlässt. Diese Interpretation kann auch daran liegen, dass die produktgruppenspezifischen Anforderungen teilweise intern sind und im Rahmen der Fallstudie nicht eingesehen wurden.

Relevant im Themenkomplex ökologische Kriterien sind zudem die beiden Themen „Definition des Bedarfs“ (siehe 3.3.1) sowie die Klimawirkung der Beschaffung. Zudem wird die Integration der Lebenszykluskosten immer wichtiger.

Lebenszykluskosten

Die neue IVöB schafft u.a. in Art. 29 die Möglichkeit, Lebenszykluskosten (LC-Kosten) in Beschaffungen zu verwenden – was von den meisten GesprächspartnerInnen explizit begrüsst wird. So erwähnen die meisten der Städte in ihren allgemeinen Politiken oder Grundsätzen die Lebenszykluskosten als übergeordnetes Thema oder betonen die Notwendigkeit, dass Beschaffende den gesamten Lebenszyklus berücksichtigen sollten (siehe zum Beispiel Box 8: Lebenszykluskosten in der Richtlinie NHB). Die meisten der befragten Städte haben bereits in ausgewählten Beschaffungen LC-Kosten berücksichtigt, beispielsweise (siehe auch Box 9):

- Integration von Total Costs of Ownership (TCO) v.a. bei der Beschaffung in den Produktgruppen IT, Fahrzeuge, Büroausstattung oder Bau.
- Bei der Analyse von Hotspots.

- Bei der Berücksichtigung der Haltbarkeit von Produkten in der Beschaffung oder durch den Austausch zwischen Einkaufenden und Bietenden zur Verlängerung der Lebensdauer von Produkten durch Wiederverwendung und Recycling.

Aber keines der Fall-Beispiele integriert LC-Ansätze aktuell strategisch oder systematisch in die nachhaltige Beschaffung. Unter anderem wird das mit der Komplexität des Themas begründet, den fehlenden Grundlagen oder den intern fehlenden Experten. Idealerweise müssten warengruppenspezifische Lösungen entwickelt werden, was die Integration aber noch aufwändiger macht. Einige der Städte hoffen deshalb, dass die WöB Tools für die Berechnung von LC-Kosten zur Verfügung gestellt wird. Andere Städte wollen die Beschaffenden in Zukunft zur Integration von LC-Kosten schulen, weil bestimmte LC-Kosten sehr einfach zu berechnen seien.

BOX 8: LEBENSZYKLUSKOSTEN IN DER RICHTLINIE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG (BEISPIEL LUZERN)

„... Die Stadt Luzern betrachtet Produkte und Dienstleistungen ganzheitlich über deren vollständigen Lebenszyklus. Neben den Anschaffungskosten für die beschaffende Stelle haben Produkte und Dienstleistungen während ihres Lebenszyklus auch Wirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt, welche wiederum mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sein können. Diese Aspekte sollen vermehrt mit einbezogen werden. Der ökonomische Aspekt (Preis) bleibt auch bei einer nachhaltigen Beschaffung gemäss dieser Richtlinie ein wesentliches Kriterium; gemäss Rechtsprechung ist er selbst bei hohem Dienstleistungsanteil mit mindestens 20% zu berücksichtigen.“

„... Die Stadt beachtet bei der Definition des vorteilhaftesten Angebots die ökologischen und sozialen Kosten des gesamten Lebenszyklus des Produktes inkl. dessen Entsorgung ...“

Quelle: Richtlinie Nachhaltige Beschaffung Luzern

BOX 9: LEBENSZYKLUSKOSTEN IN DER BESCHAFFUNG VON ELEKTROKEHRICHTFAHRZEUGEN (BEISPIEL LUZERN)

Der Stadt Luzern ist es wichtig, den ökologischen Aspekt eines alternativen Antriebs unter der Berücksichtigung eines zuverlässigen Einsatzes in den Mittelpunkt zu stellen. Die Stadt setzt deshalb auf Fahrzeuge mit alternativen Antrieben (z.B. Elektrofahrzeuge).

Bei der Beschaffung von **Elektrokehrichtfahrzeugen** hat die zuständige Dienstabteilung aufgrund der Komplexität und der Situation, dass es für diesen Bereich eine neue Antriebstechnologie war, eine Studie erstellen lassen, welche die Technologie, die Kosten und Risiken aufzeigte. Im LKW-Bereich war nebst der Nachhaltigkeit auch die Sicherheit bezüglich Einsatzfähigkeit ein sehr wichtiger Aspekt. Die effektiven Lebenszyklen waren schwierig umfassend zu beziffern, u.a. weil bei den Kosten für Planung, Entwicklung und Entsorgung die Lieferanten keine gesicherten Auskünfte erteilen konnten. Bei Standardfahrzeugen wie PWS und Lieferwagen ist es schon besser möglich, diese anhand der Energieetiketten zu vergleichen. Bei diesen Fahrzeugen sind auch bereits mehr Erfahrungen vorhanden, was den Einsatz betrifft.

Der Start mit einem einzelnen Testfahrzeug hat sich als zielführend erwiesen. Danach kann man betriebs-sichere Entscheidungen treffen und wird nicht von unangenehmen Nebenwirkungen, zum Beispiel bei einer gleichzeitigen Beschaffung von ganzen Flotten, überrascht.

3.3.3 KONTROLLE DER EINHALTUNG DER SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN ANFORDERUNGEN

Die IVöB 2019 Art. 12 (5) erlaubt es dem Auftraggeber, die Einhaltung der sozialen und ökologischen Anforderungen zu kontrollieren oder die Kontrolle Dritten zu übertragen. Für die Kontrolle stehen verschiedene Möglichkeiten bereit – u.a. Selbstdeklarationen, Standards und Zertifikate oder Audits (siehe BKB-Empfehlung 2021), wobei keine der befragten Städte mit sozialen Audits arbeitet.

Von verschiedenen Städten wird betont, dass die Komplexität und Dynamik beim Thema Nachhaltig-

keits-Standards als Nachweise für die Kriterien ein grosses Thema ist und eine Herausforderung darstellt. Während einige Städte mit Standards und Zertifikaten arbeiten, versuchen andere Städte, eher auf Standards und Zertifikate zu verzichten und eher mit allgemeinen Checklisten zu arbeiten. Sie sagen, sie hätten Angst, dass sie mit Standards KMU ausschliessen (diese Aussage überrascht etwas, weil viele andere Städte erfolgreich mit Kriterien arbeiten).

Ein gutes Beispiel für das Arbeiten mit Nachhaltigkeits-Standards ist der Textilrechner der Stadt Zürich, welcher es den Beschaffenden vereinfacht, die von den Anbietern eingereichten Nachweise zu kontrollieren (siehe Box 10).

BOX 10: TEXTILRECHNER (BEISPIEL ZÜRICH)^{xxvii}

Der Textilrechner wurde im Auftrag des Umwelt- und Gesundheitsschutzes Zürich von Quantis erstellt. Er errechnet einen CO₂-Fussabdruck für Angebote und zeigt, ob die sozialen Anforderungen umgesetzt werden. Die Grundlagen zu sozialen Kriterien und die Verbindungen zu den Standards und Zertifikaten wurden von BSD Consulting recherchiert. Die ökologischen Kriterien basieren auf Empfehlungen des BAFU. Die Ökobilanz zur Berechnung der Treibhausgasemissionen basiert auf der WALDB-Datenbank (World Apparel and Footwear Life Cycle Database) von Quantis. Diese Datenbank verfügt über Emissionsfaktoren zu den Produktionsschritten der Textilproduktion und basiert auf der bewährten Schweizer Ökobilanzdatenbank ecoinvent. Der Textilrechner erfasst folgende Angaben des Anbieters: Eigenschaften des Produkts und die Lieferkette (1), Standards, Zertifikate, Labels, Initiativen (2), soziale (3a) und ökologische Aspekte (3b) entlang der Lieferkette. Als Resultat bewertet der Textilrechner die Erfüllung der Sozial- und Umweltkriterien (4). Mit der hinterlegten Ökobilanz-Datenbasis (5) werden die vermiedenen Treibhausgasemissionen der Textilien berechnet (6). Die berechnete Klimawirkung basiert auf Angaben zu den verwendeten Fasern (z.B. Baumwolle, Wolle, Polyester), zu Technologien und Prozessen (z.B. Anbaumethode, Spinntechnik), zu den Produktionsstandorten (z.B. Energiemix), zum Transport und zur Entsorgung der Textilien. Nicht mitberücksichtigt in der Klimawirkung ist die Nutzungsphase.

3.3.4 CONTROLLING DER NACHHALTIGEN BESCHAFFUNG INSGESAMT

Das Thema Controlling der nachhaltigen Beschaffung insgesamt gewinnt vor dem Hintergrund an Bedeutung, dass Städte sich konkrete Ziele im Klimabereich setzen, die auch auf die Beschaffung angewandt werden. Vor ein paar Jahren – so zeigt zum Beispiel eine Studie von 2018 zu Hilfsmitteln für die nachhaltige Beschaffung^{xxviii} – wurde das übergeordnete Controlling von Nachhaltigkeits-Anforderungen kaum umgesetzt. Deshalb analysiert die vorliegende Studie, wie die Städte mit dem übergeordneten Controlling in der Umsetzung ihrer Nachhaltigkeits-Strategie bzw. der -Anforderungen umgehen.

Insgesamt stellt das Controlling für alle analysierten Städte eine Herausforderung dar. So hat keine der Städte einen umfassenden Überblick darüber, was gesamtstädtisch beschafft wird (weder Mengen, Produkte, geforderte Nachhaltigkeits-Anforderungen oder Nachhaltigkeits-Wirkungen). Dies trifft vor allem auf die dezentral beschaffenden Dienststellen zu, aber teilweise auch auf die zentral beschaffenden Dienststellen. Dennoch geben Städte an, dass ein Controlling der Umsetzung der Nachhaltigkeit in der Beschaffung wichtig sei, und entwickeln es deshalb weiter.

Warum wünschen sich die Städte ein Controlling der Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien?

- Städte möchten ein Controlling-System haben, weil sie generell mehr Transparenz über die Umsetzung der Nachhaltigkeits-Kriterien haben möchten.
- Städte wollen den Klima-Fussabdruck der Beschaffung errechnen.
- Eine Interview-Partnerin findet: „Eine Richtlinie mit Nachhaltigkeits-Kriterien macht ohne ein Controlling keinen Sinn.“

Während eine Stadt klar sagt, dass es selbstverständlich sei, dass nicht jede einzelne Beschaffung kontrolliert werden kann, haben andere Städte in ersten Ansätzen ein Controlling aufgebaut bzw. pilotieren ein Controlling-System (siehe Box 11 & Box 12).

Welche Ansätze eines Controllings bestehen bereits, und wie werden sie weiterentwickelt?

Eine der Fallbeispiel-Städte überprüft entsprechend der Einkaufsrichtlinie zweimal jährlich, ob bei den Beschaffungen über CHF 25.000 die Nachhaltigkeits-Kriterien aus der Einkaufsrichtlinie umgesetzt wurden. Diese Daten werden dann einmal im Jahr ausgewertet.

Dieses einfache Controlling funktioniert ganz ohne Software, aber die zuständige Person müsse „den Leuten hinterherrennen“. Zudem werde nur ein Teil der Beschaffungen erfasst. In zwei Städten wird aktuell ein verbessertes Controlling in Projekten entwickelt (siehe Box 11 und Box 12). Eine Stadt wählt ein neues ERP-System u.a. danach aus, dass ein Controlling möglich ist, und eine Stadt sagt, dass die Anpassung der Beschaffungs-Software und der -abläufe zu ressourcenintensiv und zu wenig prioritär sei und deshalb aktuell nicht umgesetzt werde.

BOX 11: PILOTPROJEKT ZUM QUALITATIVEN CONTROLLING (BEISPIEL LUZERN)

Im Pilotprojekt (1.9.2020-28.2.2021) wurden per Formular zusätzliche Informationen zum beschafften Produkt erfasst, unter anderem: **Welches Produkt wurde gekauft? Wann und von wem? Konnten „sämtliche Produktkriterien der Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern eingehalten werden? Trägt die beschaffende Person ein „Nein“ ein, muss sie dies begründen. Die Informationen sollen künftig jährlich für die Lead-Einkaufenden zusammengestellt werden. Sie sollen auch dazu beitragen, dass die Richtlinie weiterentwickelt werden kann. Mit Hilfe des Controllings erfasst die Stadt, wie gut sich die Richtlinie umsetzen lässt. Zudem gibt sie die Möglichkeit, gegenüber der Politik Interessensabwägungen einzuleiten, falls zum Beispiel nachhaltigere Produkte teurer als nicht nachhaltige Produkte sind.**

BOX 12: VORPROJEKTE ZUM MONITORING UND ZUR OPTIMIERUNG BESTELLWESEN (BEISPIEL ZÜRICH)

Monitoring nachhaltige Beschaffung: Das Vorprojekt beschäftigt sich mit der Entwicklung und dem Aufbau einer technischen Lösung im SAP, um die interne Informationsweitergabe zu verbessern und das automatisierte Monitoring zur nachhaltigen Beschaffung zu ermöglichen. Ferner werden Key Performance Indikatoren (KPI) entwickelt, anhand derer die Stadt auswerten kann, welche Produktgruppen nachhaltig beschafft wurden.

Optimierung Bestellwesen: Ziel des Vorprojektes ist, den Vertretern der verschiedenen Dienstabteilungen aufzuzeigen, wie sich die heutige Datenlandschaft in der Stadt präsentiert. Damit sollen die meist kleineren Dienstabteilungen vom Nutzen eines Bestellsystems überzeugt werden, welches den städtischen Anforderungen genügt sowie die Datenqualität verbessert.

Welche Herausforderungen bestehen beim Aufbau eines Controlling-Systems?

Den Dienststellen, die ein Controlling der Umsetzung der Nachhaltigkeits-Kriterien bzw. des Klima-Fussabdrucks in der stadtweiten Beschaffung aufbauen sollen, fehlen ganz grundlegend die dafür notwendigen Daten, was verschiedene Gründe haben kann. Ein Grund ist, dass die verwendete **Beschaffungssoftware** die Nachhaltigkeits-Kriterien zwar teilweise miterfasst, aber die für ein umfassendes Controlling **notwendigen Daten fehlen**. Weitere Gründe dafür sind, dass die **Beschaffung** oftmals **dezentral^{xxix}** strukturiert ist, Dienststellen i.d.R. eine Beschaffungsautonomie haben, und deshalb ein Teil der Beschaffungen nicht zentral erfasst wird; oder die relevanten Informationen stehen der für das Controlling verantwortlichen Dienststelle nicht zur Verfügung.

Kein Controlling der Klimawirkung der Beschaffung

Während die qualitative Auswertung der für die Beschaffungen gesetzten Nachhaltigkeits-Anforderungen noch umsetzbar scheint, findet ein **quantitatives Controlling der Klimawirkungen** der Beschaffung in keiner der Städte statt (eine der Städte berechnet nicht die Klimawirkungen der Beschaffungen, sondern die Wirkungen für die gesamte Stadt).

Für eine umfassende und qualitativ hochwertige Bewertung der Klimawirkung der Beschaffung fehlen den zuständigen Dienststellen in der Regel erstens die Daten (Mengen & Produkte). Zweitens fehlen die Informationen über die Klimawirkungen aller beschafften Produkte entlang des Lebenszyklus. Die Verantwortliche in einer Stadt gab an, dass ihnen aktuell die Qualität der Daten zur Messung der Klimawirkungen in der Lieferkette nicht ausreicht, während eine andere Stadt glaubt, dass sie einen Klima-Fussabdruck errechnen könne, wenn sie intern die relevanten Daten bekommt. Die Unterschiede in den Aussagen können auf unter-

schiedliche Ressourcen zurückzuführen sein, die den Stellen zur Verfügung stehen.

Fest steht sicherlich, dass die Bewertung der Nachhaltigkeits-Wirkungen inklusive der Klimawirkungen von Beschaffungen eine komplexe Angelegenheit ist. Dies gilt insbesondere, wenn die für nachhaltige Beschaffung verantwortliche Person in einer Stadt zu wenige Ressourcen zur Verfügung hat. **Offen bleibt also, wie die Städte die Erreichung ihrer Klimaziele in der Beschaffung messen wollen.**

3.4 KOSTEN

Ein sehr relevantes und oft umstrittenes Thema ist für die meisten Beschaffenden das Thema der Kosten einer nachhaltigen Beschaffung; kurz: Kostet die nachhaltige Beschaffung mehr Geld?

Rein theoretisch sollte die nachhaltige Herstellung eines Produkts mehr Geld kosten, und zwar, weil bei der konventionellen Produktion externe Kosten auf die Gesellschaft übertragen werden, während die nachhaltige Beschaffung diese externen Kosten verhindert bzw. in die Preise integriert. Beispiel Extremwetterereignisse: Durch den Klimawandel treten diese häufiger auf, die externen Kosten von Verbrennungsmotoren umfassen also auch die durch diese Wetter verursachten Schäden. Entsprechend müsste der Energiepreis entsprechend steigen – auch wenn die Bezifferung der Mehrkosten nicht einfach ist. In der Praxis müssen nachhaltige Produkte aber nicht immer mehr kosten, weil die Preise von verschiedenen Faktoren abhängen, u.a.:

- von den produzierten Mengen (der oft wichtigste Preistreiber – viel wichtiger als die Nachhaltigkeit – ist die bestellte Menge).

- von den politischen Rahmenbedingungen (ob sie die Externalisierung von externen Kosten und damit letztendlich einen unfairen Wettbewerb zulassen oder ob sie z.B. gegensteuern).
- von Innovationen (verschiedene Arten von Innovationen können nachhaltige Beschaffungen günstiger machen im Vergleich zur konventionellen Beschaffung).
- davon, ob ein konkretes Produkt beschafft werden muss oder ob eine Funktion ausgeschrieben wird (wenn anstelle eines konkreten Produkts (z.B. eine Lampe) eine Funktion (z.B. Helligkeit) beschafft wird, kann der Anbieter oft eine günstigere und nachhaltigere Lösung anbieten).

Deshalb wurde in der Studie gefragt, ob es Erfahrungen damit gibt, dass eine nachhaltige Beschaffung weniger kostenintensiv ist. Städte mit verbindlichen Nachhaltigkeitszielen sagen eher, dass es bislang keine grösseren Diskussionen um (massvoll) höhere Kosten gab. Dies lässt sich besonders gut am Beispiel von Elektro-Fahrzeugen illustrieren, die in der Anschaffung teurer sind als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Andere Städte bekommen aufgrund der höheren Anschaffungskosten die Beschaffung von Elektrofahrzeugen nicht genehmigt. Folgende Gründe machten den Unterschied aus:

- Es wurden keine Diskussionen über Kosten geführt, weil die Mindestkriterien von Anfang an realistisch gesetzt wurden.
- Die Stadt hatte sich ehrgeizige Klimaziele gesetzt (auch im Bereich der Fahrzeugbeschaffung), und als eine dafür notwendige Massnahme war u.a. der Kauf von Elektro-Fahrzeugen definiert. Definiert die Politik also die Rahmenbedingungen, dann lassen sich nachhaltige Beschaffungen einfacher umsetzen.
- Anstatt die Anschaffungskosten zu bewerten, werden die TCO-Kosten über einen längeren Zeitraum bewertet. In dem Fall gleichen sich die Kosten oft an und ggf. ist die nachhaltige Variante sogar preiswerter. Dies erfordert jedoch ein Umdenken bei den Beschaffenden von einer kurzfristigen Beschaffung hin zu längeren Investitionszeiträumen.
- Teilweise konnten durch das Hinterfragen des Bedarfs die höheren Anschaffungskosten kompensiert werden, indem zum Beispiel einfach ein kleineres Auto gekauft wurde, das den geforderten Bedarf abdeckte. Ein ähnliches Beispiel wurde bei der Beschaffung von Reinigungsmitteln genannt, wo insgesamt 20 Prozent weniger Reinigungsmittel für die gleiche Reinigungsleistung gebraucht wurde und damit gekauft werden musste. Auch

im Bereich der Ernährung sei eine Umstellung auf nachhaltige Produkte nicht zwangsweise mit Mehrkosten verbunden; zwar ist Biofleisch teurer als konventionelles Fleisch, wenn aber gleichzeitig das Gesamtangebot umgestellt wird, kann Bio-Fleisch verwendet werden, ohne dass die Kosten steigen müssen.

- Mit einem speziellen Angebot gegen Kostenbedenken für nachhaltigere Produkte geht die Stadt Lausanne vor. Und zwar hat die Stadt einen Fonds eingerichtet, der über die nächsten neun Jahre höhere Anschaffungskosten für klimateffizientere Produkte kompensieren lässt. Bei Fahrzeugen erwartet die Stadt, u.a. durch Innovationen, eine Kostenanpassung bis 2028, sodass der Fonds nach ein paar Jahren nicht mehr notwendig ist.

4. FAZIT: HERAUSFORDERUNGEN UND ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN

Abschliessend werden zunächst die von den Städten benannten zentralen Herausforderungen einer nachhaltigen Beschaffung zusammengefasst, bevor aus den Erkenntnissen Ideen für Entwicklungsmöglichkeiten abgeleitet werden.

4.1 HERAUSFORDERUNGEN

Folgende Herausforderungen wurden als zentral gesehen, um die nachhaltige Beschaffung zu implementieren:

- Viele Beschaffende nehmen an, dass die nachhaltige Beschaffung mit **höheren Kosten** verbunden ist – obwohl dies, v.a. wenn längerfristig und innovativ gedacht wird, nicht immer der Fall sein muss (siehe Kapitel 3.4).
- Obwohl vorhandene Richtlinien bereits den Paradigmenwechsel vom günstigsten zum wirtschaftlichsten Produkt eingeführt haben, ist die Idee, dass man das **„günstigste Produkt“** kaufen muss, scheinbar immer noch in vielen Köpfen verankert. Es wird also noch Zeit brauchen, bis der Paradigmenwechsel vollständig verankert ist.
- Die Frage, ob die Beschaffenden für die Ausschreibung eines nachhaltigen Produkts auch ein **hinreichend grosses Angebot** finden, wird teilweise als einschränkender angesehen als möglicherweise höhere Kosten einer nachhaltigen Beschaffung.
- Als herausfordernd wird der **interne Wissenstransfer** angesehen – insbesondere, das nachhaltige Fachwissen an die relevanten Entscheidungstragenden bzw. Beschaffenden zu bringen. Wenn die Beschaffung nicht zentral organisiert ist oder nicht mit Lead-Einkaufenden gearbeitet wird, stellt die dezentrale Beschaffungsstruktur eine besondere Herausforderung für die Wissensvermittlung dar.
- Die **dezentrale Beschaffungsstruktur** stellt eine Herausforderung bei der Implementierung und beim Controlling der nachhaltigen Beschaffung dar (falls nicht kontrolliert werden kann, ob die Richtlinien richtig umgesetzt wurden).
- Selbst wenn das Wissen den Beschaffenden zur Verfügung steht, ist nicht sicher, ob diese die Informationen auch lesen und umsetzen. Insofern ist nicht nur die Frage zentral, ob die Beschaffenden sich informieren, sondern auch, **ob sie das Wissen auch richtig anwenden**.
- Die für die nachhaltige Beschaffung zuständigen Dienstabteilungen haben nur **begrenzte Kapazitäten**, um Beschaffungen zu begleiten. Diese sind teilweise nicht so ausgestattet, dass die nachhaltige Beschaffung umfassend implementiert werden kann.

4.2 ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN

Die analysierten Städte gehören in der Schweiz zu den Vorreitern im Hinblick auf die nachhaltige Beschaffung – und dennoch sind sie mit vielen Herausforderungen konfrontiert. Teilweise versuchen die Städte, diese Herausforderungen intern zu lösen. Aber sie können auch miteinander kollaborieren und/oder auf bestehende gute Praxisbeispiele zurückgreifen. Bei vielen Herausforderungen bietet sich zudem an, dass übergeordnete Lösungen zur Verfügung gestellt werden. Die Fallstudien haben nicht zuletzt gezeigt, dass die Möglichkeiten einer nachhaltigen Beschaffung, welche die neue IVöB bietet, noch umfassender ausgeschöpft werden können. Zusammenfassend werden in den folgenden Bereichen Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt:

1. Übergeordnete **städtische Strategien, Ziele, Richtlinien oder Massnahmen** können die Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung in einer Stadt unterstützen, wie das Beispiel der Beschaffung von E-Fahrzeugen zeigt: Hatte eine Stadt übergeordnete Klimaziele politisch verabschiedet, so verursachten kurzfristig höhere Beschaffungskosten weniger Diskussionen als in den Fällen, in denen eine Stadt E-Fahrzeuge beschaffen wollte, ohne dass eine Klimastrategie dies stützte.
2. Das **Wissen über die nachhaltige Beschaffung** ist die Grundlage dafür, dass diese auch vernünftig umgesetzt werden kann. Die Städte verfolgen verschiedene Methoden der internen Weiterbildung und Informationsweitergabe an die Mitarbeitenden. Strukturen mit Lead-Einkaufenden scheinen die Weitergabe von Wissen zu vereinfachen. Aber auch das Intranet oder Plattformen zum Austausch können das Wissen befördern. Letztendlich relevant ist die Frage, ob das Wissen von den entsprechenden BeschafferInnen auch angewendet wird.
3. Einige der befragten Städte haben sehr viel proaktiver über das Thema der **Bedarfsdefinition** als ersten Schritt einer nachhaltigen Beschaffung gesprochen als andere Städte. Das systematische Hinterfragen des Bedarfs ist ein interessantes Mittel, um über Nachhaltigkeit nachzudenken und innovative Dienstleistungs-Lösungen zu identifizieren. Letztendlich können so trotz knapper Budgets nachhaltige Lösungen identifiziert werden.

4. Die IVöB 2019 verpflichtet die Beschaffenden neu dazu, die **ILO Kernarbeitsnormen** einzuhalten. Die Fallstudien zeigen zwar, dass alle analysierten Städte ILO Kernarbeitsnormen in ihren Richtlinien verankern. Aber es bestehen zwei Lücken: Erstens werden die Richtlinien nicht bei allen Beschaffungen angewandt (z.B. wenn die Richtlinie nur für bestimmte Warengruppen oder für zentralisierte Beschaffungen oder für Beschaffungen ab einem bestimmten Wert gilt). Zweitens geben sich Städte mit **Selbstdeklaration** der Anbieter hinsichtlich der Erfüllung der ILO Kernarbeitsnormen zufrieden, was aber für eine ernst gemeinte Umsetzung von ILO Kernarbeitsnormen in globalen Lieferketten unzureichend ist.
5. Die IVöB 2019 erlaubt, dass Beschaffende neben den ILO Kernarbeitsnormen **weitere wesentliche internationale Arbeitsstandards** einfordern dürfen. Da in globalen Lieferketten regelmässig gegen grundlegende Arbeitsstandards wie Mindestlöhne, angemessene Arbeitszeiten und Arbeitsschutz & Arbeitssicherheit verstossen wird, sind Städte gut beraten, diese neue Möglichkeit zu nutzen, um bessere Arbeitsbedingungen zu garantieren und um Risiken zu reduzieren.
6. Nach der neuen IVöB 2019 dürfen Aufträge nur noch an Auftragnehmer vergeben werden, „welche mindestens die am Ort der Leistung geltenden rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen einhalten“. Im Ausland bedeutet dies, dass die vom Bundesrat bezeichneten **internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt** erfüllt sein müssen (u.a. das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992). In den Gesprächen gab es keine Hinweise dazu, dass diese neue Pflicht bereits umfassend umgesetzt wird. Für die Städte wäre es hilfreich, wenn übergeordnet geklärt würde, was diese Vorgabe genau für die Beschaffung der Städte bedeutet.
7. Die meisten der Städte haben sich **Klimaziele** gesetzt. Ein grosser Teil der Klima-Emissionen fällt aber nicht in der Schweiz an, sondern in den ausgelagerten Lieferketten. Wenn Städte ambitionierte Klimaziele erfüllen wollen, müssen sie auch die Klimawirkungen in den Lieferketten^{xxx} erfassen. Hier stehen alle analysierten Städte noch am Anfang. Unterstützung kann übergeordnet geleistet werden.
8. In der Analyse der Beschaffungspolitik gehen die Städte kaum **risiko-orientiert** vor, während das in Nachhaltigkeitsstrategien die Normalität darstellt, um **Prioritäten zu definieren**. Hilfsmittel, die eine Risiko-orientierte Betrachtungsweise und Priorisierung der Themen erlauben, stehen vielfältig zur Verfügung.
9. **Nachhaltigkeits-Kriterien bzw. Nachhaltigkeits-Standards** werden in den Fallstudien immer wieder als dynamisch, herausfordernd und schwierig anwendbar angesehen. Es ist sehr nachvollziehbar, dass Städte, die den für das Thema zuständigen Personen nur wenige Ressourcen zur Verfügung stellen, das Thema als herausfordernd betrachten. Es hat grundsätzlich wenig Sinn, wenn jede Stadt permanent Nachhaltigkeits-Kriterien für die Beschaffung erneuern muss.^{xxxI} Die WöB-Plattform könnte es den Städten künftig einfacher machen, derartige Kriterien abzurufen.
10. Die neue IVöB ermöglicht explizit die Integration von **Lebenszykluskosten** in die Beschaffungen. Bisher wird dies noch nicht systematisch umgesetzt, was teilweise daran liegt, dass das Thema und die Berechnung von LC-Kosten komplex und die dafür notwendigen Daten oft nicht vorhanden sind. Einerseits benötigen die Städte die internen Beschaffungsdaten, was in einer Stadt mit einer dezentralen Beschaffungsstruktur eine Herausforderung darstellen kann. Andererseits benötigen die Städte zuverlässige LCA-Daten, die aber nicht kostenlos verfügbar sind. Um keine Steuergelder zu verschwenden, sollte idealerweise eine übergeordnete Instanz den Städten diese Daten zur Verfügung stellen.
11. Die Fallstudien zeigen, dass die vermeintlich **höheren Kosten** einer nachhaltigen Beschaffung für Beschaffende noch immer eine Herausforderung darstellen. Zudem zeigen die Fallstudien, dass die Kosten bei der nachhaltigen Beschaffung nicht notwendiger Weise höher sein müssen (z.B. wenn man langfristig kalkuliert oder wenn man den Bedarf hinterfragt). Die Studie zeigt auf, dass es viele Möglichkeiten gibt, den gefühlten höheren Kosten entgegenzutreten. Falls keine der Möglichkeiten funktioniert, ist der Fonds, den Lausanne zur Verfügung stellt, um die höheren Kosten hinsichtlich Energieeffizienz bei Fahrzeugen auszugleichen, eine charmante Lösung. Städte können die Umstellung auf eine

nachhaltige Beschaffung beschleunigen, indem sie z.B. solche Fonds zur Verfügung stellen, die sich langfristig wahrscheinlich amortisieren, weil die Betriebskosten für das nachhaltige Produkt bzw. die Dienstleistung geringer sind (oder weil externe Kosten indirekt reduziert werden, z.B. von extremen Wetterereignissen).

12. Die nachhaltige Beschaffung ist in den untersuchten Städten sehr unterschiedlich organisiert. Grundsätzlich scheint eine **zentralisiertere Beschaffung** dabei zu helfen, stadtweit einheitliche Nachhaltigkeits-Anforderungen zu definieren, zu implementieren und ihre Umsetzung sowie die Erreichung von Zielen (in der Beschaffung oder auch Klimaziele) zu kontrollieren. Dagegen erschwert eine dezentrale Beschaffungsstruktur mit Beschaffungsautonomie für jede Dienststelle und der Verwendung verschiedener ERP-Systeme die Implementierung von Nachhaltigkeit.

5. ANHANG

BUNDESRAT (OHNE DATUM): UMSETZUNGSSTRATEGIE ZUR TOTALREVISION

Der Bundesrat hat letztes Jahr unter dem Titel „Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung“ eine Umsetzungsstrategie zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts für die Strategieperiode 2021-2030 veröffentlicht. Darin zeigt der Bundesrat auf, wie er seine Vorbildfunktion in seinem Konsumverhalten – und damit im Umgang mit öffentlichen Geldern – ausüben möchte. Aufgrund der Vorbildfunktion des Bundes ist diese Strategie auch für die subföderalen Ebenen relevant. Subföderale Akteure müssen das Rad nicht immer neu erfinden und können stattdessen auf Bestehendes zurückgreifen und zum Beispiel Ansätze von föderalen Akteuren übernehmen und diese dann an ihre Rahmenbedingungen und Ziele anpassen. Gleichzeitig kann die Bundesebene auch die subföderalen Beschaffenden unterstützen, indem sie Grundlagen schafft, die alle verwenden können (was zum Beispiel über Plattformen wie Kompass Nachhaltigkeit bzw. die WöB – oder auch die IAöB bereits geschieht). Deshalb wird die Strategie der Bundesverwaltung hier kurz vorgestellt:

Nach einer allgemeinen Einleitung und Auflistung weiterer strategischer Dokumente, stellt die Umsetzungsstrategie die Ausgangslage und den Geltungsbereich (Kapitel 3) dar. Dort werden die Ziele der Totalrevision erläutert (Harmonisierung, Neugewichtung der Grundprinzipien des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zuschlag neu an das vorteilhafteste Angebot (statt an das wirtschaftlich günstigste Angebot), Stossrichtung Qualitäts- und Nachhaltigkeitsüberlegungen). Unterstrichen wird, dass der Wandel im Beschaffungswesen gewollt ist und aktiv herbeigeführt werden sollte. Ferner werden weitere Strategien des Bundesrates aufgelistet, welche Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens berühren und die Vorlage ergänzen.

Ferner werden die harmonisierte Umsetzung mit den subföderalen Ebenen erläutert (Abschnitt 5) und vier Stossrichtungen aufgezeigt:

- Aufnahme der subföderalen Ebenen in die BKB – künftig wird auch im Bereich von Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen die Vertretung aller föderalen Ebenen angestrebt.
- Der Bund und die Kantone erarbeiten in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Städteverband und Gemeindeverband einen gemeinsamen Beschaffungsleitfaden TRIAS.
- Die Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung (WöB) soll Beschaffenden aller föderalen Ebenen Informationen und Hilfsmittel zur nachhaltigen Beschaffung von Gütern, Bau- und Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Gemeinsame Empfehlungen, Leitfäden oder Merkblätter sollen zu einer einheitlichen Beschaffungspraxis beitragen und die Beschaffenden befähigen, Nachhaltigkeitsaspekte entlang der Beschaffungsprozesse miteinzubeziehen.
- Die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie weitere öffentliche und öffentlich-rechtliche Organisationen, Vereinigungen und Verbände schliessen sich in der Interessensgemeinschaft eidgenössische Abschlüsse öffentliche Beschaffung (IAöB) zusammen – u.a., um die Berufsfelder zu professionalisieren und die geforderten Fachkompetenzen zu vermitteln.

Ferner definiert die Beschaffungsstrategie folgende beschaffungsstrategische Ziele für die Periode 2021-2030:

- Qualitätsorientierte Beschaffungen: Ziele sind, dass qualitätsbezogenen Auswahlkriterien neben dem Preis ein angemessen hoher Stellenwert zugeschrieben wird, auch bei standardisierten Leistungen; sowie die Auswahl von Kriterien, welche Eigenheiten des jeweiligen Beschaffungsgegenstandes entsprechend Rechnung tragen.
- Nachhaltige Beschaffungen: Ziele sind die wirtschaftlich, volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Verwendung öffentlicher Mittel, die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus in allen vier soeben definierten Bereichen bei beschafften Leistungen sowie die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten entlang des gesamten Beschaffungsablaufs.
- Innovative Beschaffungen: Ziele sind, dass die Beschaffung innovationsorientierter Lösungen gefördert wird (u.a. sollen bereits im Rahmen der Bedarfsdefinition innovative Realisierungsvarianten geprüft werden; Innovationen im Beschaffungsverfahren sollen nachgefragt werden; die Wahl der Kriterien soll innovative Leistungen begünstigen; die Beschaffung von nachhaltigen und ressourcenschonenden Leistungen soll mit innovativen Beschaffungen aktiv unterstützt werden).

Ferner werden Ziele für anbieterfreundliche Beschaffungen sowie digitalisierte, standardisierte und benutzerfreundliche Beschaffungsprozesse und die Reform der Berichterstattung über das öffentliche Beschaffungswesen definiert.

ENDNOTEN

- ^I <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/revision-des-beschaffungsrechts.html> (abgerufen am 10.8.2021)
- ^{II} <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/revision-des-beschaffungsrechts.html>
- ^{III} Abbildung angepasst aus: Bundesrat (2020): Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung.
- ^{IV} <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019> (abgerufen am 10.8.2021)
- ^V Mit dem Beitritt ist die Vereinbarung für diese beiden Kantone in Kraft getreten.
<https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019> (abgerufen am 14.7.2021).
- ^{VI} Zum 1.7.2021 wurde in 14 Kantonen das Beitrittsverfahren eingeleitet und in den restlichen zehn Kantonen muss das Beitrittsverfahren noch eingeleitet werden.
- ^{VII} <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/25/de> (abgerufen am 10.8.2021)
- ^{VIII} a. Förderung des Wettbewerbs, b. Gewährleistung der Gleichbehandlung der AnbieterInnen, c. Sicherstellung der Transparenz im Vergabeverfahren und d. wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.
- ^{IX} Zusätzlich sind im Zweckartikel Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption verankert, was in diesem Bericht nicht im Fokus stand.
- ^X Nach den Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes sind das im Wesentlichen folgende Prinzipien: Schutz vor exzessiven Arbeitszeiten und Recht auf Erholung, Schutz von besonders vulnerablen Personen, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, die als Teilnahmebedingung aufgeführt werden können. In dieser Auflistung der „wesentlichen Arbeitsstandards“ fehlen mindestens die Löhne.
- ^{XI} Die BKB (2021) empfiehlt den Beschaffungsstellen des Bundes, dass die Einhaltung ökologischer Mindestvoraussetzungen als zwingende Teilnahmebedingung gilt. Zusätzlich empfiehlt die BKB explizit die Anwendung von ökologischen Anliegen im Rahmen von technischen Spezifikationen („die Auftraggeberin ist grundsätzlich frei, zu entscheiden, was ihren Bedürfnissen am besten entspricht.“) und Zuschlagskriterien („sind ökologische Anforderungen zulässig und sollten formuliert werden, um ökologische Mehrleistungen zu honorieren.“).
- ^{XII} Art. 12(4): Die Subunternehmer sind verpflichtet, die Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 3 einzuhalten. Diese Verpflichtungen sind in die Vereinbarungen zwischen den Anbietern und den Subunternehmern aufzunehmen.
- ^{XIII} soweit diese Aufgabe nicht einer spezialgesetzlichen Behörde oder einer anderen geeigneten Instanz, insbesondere einem paritätischen Kontrollorgan, übertragen wurde. Für die Durchführung dieser Kontrollen kann der Auftraggeber der Behörde oder dem Kontrollorgan die erforderlichen Auskünfte erteilen sowie Unterlagen zur Verfügung stellen. Auf Verlangen hat der Anbieter die erforderlichen Nachweise zu erbringen.
- ^{XIV} Art 29: 1. Der Auftraggeber prüft die Angebote anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien. Neben dem Preis und der Qualität einer Leistung kann er insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigen. 2. Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs kann der Auftraggeber ergänzend berücksichtigen, inwieweit der Anbieter Ausbildungsplätze für Lernende in der beruflichen Grundbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder eine Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose anbietet.
- ^{XV} Zusätzlich: BKB / KBOB (2021): Empfehlungen BKB/KBOB für die Amtsleitungen der Beschaffungs- und Bedarfsstellen zur Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung.
- ^{XVI} Gemäss BPUK ist aber davon auszugehen, dass dies bisher v.a. aus Mangel an Ressourcen noch nicht geschehen ist (E-Mail-Kommunikation, 16.7.2021)
- ^{XVII} <https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/finanzen/beschaffung.html> (abgerufen am 10.8.2021)
- ^{XVIII} https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/personalamt/was-koennen-sie-erwarten/anstellungsbedingungen/downloads/Verhaltenskodex_2020.pdf/view (abgerufen am 10.8.2021)

- ^{xix} Enthält zum Beispiel: CO2 Emissionen der Stadtverwaltung: -50% gegenüber 2008; Werkverkehr: Verbrauch fossiler Brennstoffe: -30% zu 2008
- ^{xx} Ziel der Stadtverwaltung: Netto null bis 2035
- ^{xxi} Siehe: <https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/finanzen/beschaffung.html> (abgerufen am 10.8.2021)
- ^{xxii} https://electronicswatch.org/en/parteneriat-des-achats-informatiques-romand-pair-_2537778 (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxiii} <https://www.fr.ch/de/energie-landwirtschaft-und-umwelt/umwelt/nachhaltige-informatik> (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxiv} Stadt Luzern: Aufgabenzuteilung Beschaffungswesen: https://www.stadtluzern.ch/_docn/1907806/Beschaffungswesen_-_Aufgabenzuteilung.pdf (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxv} Zuständigkeiten im Beschaffungswesen in Luzern: https://www.stadtluzern.ch/_docn/2897989/Zustandigkeiten_-_Beschaffungswesen.pdf (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxvi} BAFU (2020): Relevanzmatrix. Orientierungshilfe für Beschaffende und Bedarfsstellen. BAFU (2020): Umweltatlas der Lieferketten Schweiz.
Das SECO hat ein Instrument entwickelt, das eine länderspezifische Risikobewertung erleichtert. Das Instrument beruht auf den Informationen des ILO Systems zur Kontrolle der Umsetzung der ILO-Kernübereinkommen.
- ^{xxvii} https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/umwelt_energie/news/textilrechner.html (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxviii} Siehe zum Beispiel BSD (2018): Schlussbericht: Instrumente für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. GAP-Analyse und Handlungsfelder. Im Auftrag des BAFU und der BKB.
- ^{xxix} In den untersuchten Städten gab es in einer Stadt für die zentralisierten Beschaffungen bis zu sechs verschiedene ERP-Systeme.
- ^{xxx} BAFU (2018): Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz Zeitlicher Verlauf 1996–2015. <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/uz-umwelt-zustand/uz-1811-d.pdf.download.pdf/uz-1811-d.pdf> (abgerufen am 10.8.2021).
- ^{xxxi} Zudem motiviert die sehr unübersichtliche WöB-Plattform aktuell nicht dazu, Nachhaltigkeits-Kriterien oder andere Tools zu suchen.
- ^{xxxii} Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, IKT-Strategie, Strategie digitale Schweiz, Strategie Baukultur, Klimastrategie 2050, Energiestrategie 2050, Strategie Biodiversität Schweiz.