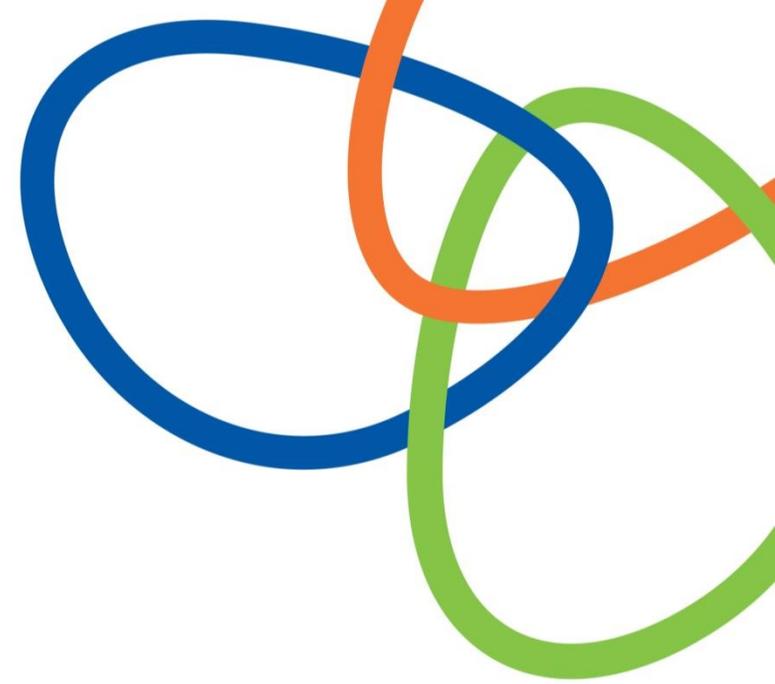


Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Aktuelle Praxis in Schweizer Städten und Entwicklungsmöglichkeiten

KSFD Fachtagung

Mark Starmanns, BSD Consulting



Inhaltsübersicht

- 1 Einführung
- 2 Die neue rechtliche Situation
- 3 Ergebnisse: Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?
- 4 Fazit



1. Einführung

Untersuchungsziel der Studie: «vor dem Hintergrund der Totalrevision im Schweizer Beschaffungsrecht **einen Einblick in die aktuelle Beschaffungspraxis bei ausgewählten Schweizer Städten geben.**»

→ Praxisbeispiele sowie Themen für Entwicklung, Dialog & Kooperation

Thematischer Fokus:

- die **Anpassung** der nachhaltigen Beschaffung in der Praxis an die **neuen rechtlichen Grundlagen**,
- der **Wissenstransfer** zum Thema nachhaltige Beschaffung innerhalb der städtischen Verwaltung,
- die **Organisation und Koordination** der Beschaffung.

Methode

- **Fallstudien** von fünf Städten (Bern, Genf, Luzern, Lausanne, Zürich) – PDF zugänglich für KSFD Mitglieder
- **Fallstudien** von zwei kleineren Städten (Meyrin, Uster) – nicht veröffentlicht, aber in Studie berücksichtigt
- Studie fasst Fallstudien anonymisierend zusammen

Grenzen der Studie

- Keine wissenschaftliche Studie
- Die Erkenntnisse sind nicht repräsentativ für die Schweiz

2. Die neue rechtliche Situation

→ *Hintergründe und Details im Referat Steiner*

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

Art. 12(2): Der Auftraggeber **kann** darüber hinaus die Einhaltung **weiterer wesentlicher internationaler Arbeitsstandards** fordern...

Art. 12(3): 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 ... im Ausland die vom Bundesrat bezeichneten internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt ...**

Art. 12(4): **Subunternehmer** – Art. 12(5&6): **Kontrolle der Umsetzung**

Art. 29: **Verankerung von Lebenszykluskosten**

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

I. Grundlagen der Städte für eine nachhaltige Beschaffung

Wie wird der Beitritt zur IVöB 2019 bewertet?

- Von den beteiligten Städten wird der **Beitritt** i.d.R. **2022 erwartet**.
- Die **erweiterten Möglichkeiten und Handlungsspielräume** wurden **begrüsst** (v.a. Vereinfachung und LCA etc.).
- Es werden **keine grundsätzlichen Veränderungen in den Strategien und Praktiken erwartet**. Zum Teil sind Anpassungen geplant (Vernehmlassungen, Workshops, neue Informationen, wie neue Ausbildungspflicht umsetzen?)

Was bedeutet „grundsätzlich“?
ILO & Umwelt ist nun verpflichtend.

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

I. Grundlagen der Städte für eine nachhaltige Beschaffung

Welche Grundlagen der städtischen Verwaltung bestehen für die nhB?

- Sehr divers: Jede Stadt hat **verschiedene rechtliche und politische Grundlagen** (Leitbilder, Richtlinien, Verhaltenskodex, ...).
- **Klimastrategie & Klimaziele** unterstützen i.d.R. die nachhaltige Beschaffungspraxis.

Hohes Kooperationspotenzial

Weitreichende Konsequenzen für die nhB;

Interessant wäre Überblick:
Welche Städte versprechen bis wann Klimaneutralität?

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

I. Grundlagen der Städte für eine nachhaltige Beschaffung

Wie funktioniert Weiterbildung & Informationsfluss zur nhB?

Städte verfolgen verschiedene Strategien:

- **Weiterbildungen / Workshops** (extern oder auch intern)
(Interessensgemeinschaft eidgenössische Abschlüsse öffentliche Beschaffung wurde nicht erwähnt.)
- **Interaktionen mit der jeweiligen Fachstelle nhB**
- **Interne Informationsweitergabe**
 - Beispiele: **Plattform Chouffair** / über **Lead-Einkaufende** / Beschaffungskernteam / Tools oder Checklisten
 - Herausfordernd v.a. bei *dezentralen Strukturen*
 - Offen zum Teil: Werden die Infos abgeholt und umgesetzt?
- **Fachexperten (eher nicht Beschaffende) partizipieren an Netzwerken**
(IGöB, Coord 21, Beispiel: **PAIR**)

Begrenzte Kapazitäten

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

II. Die Organisation der Beschaffung

Wie ist die nhB organisiert / koordiniert?

- **„Fachstelle Nachhaltigkeit“**
 - Integration konkreter sozialer und ökologischer Kriterien
 - Integration von CO2-Berechnung
 - Hinterfragung des Bedarfs
 - Projekte, SDGs
 - Ressourcen: 10% bis volle Stelle
- **„Fachstelle Beschaffungswesen“**
 - Fachstelle Beschaffungswesen & Beschaffungskernteam (Box: Zürich / Bern)
 - Angesiedelt bei der Finanzdirektion – z.B. Koordination Beschaffungswesen, Umsetzung und Abwicklung öffentlicher Vergaben, juristische Beratung zur Implementierung von Nachhaltigkeit
 - Teilweise ist eine Personen explizit für Nachhaltigkeit zuständig

Kleinsten gemeinsamen Nenner
zwei koordinierende Dienststellen.

Der Fachstelle fehlen oft die
Ressourcen für eine ernsthafte
Umsetzung einer nhB.

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

II. Die Organisation der Beschaffung

Wie ist die nhB organisiert / koordiniert?

Spektrum von dezentral bis zentral:

- **Fachstelle Beschaffungswesen** mit Beschaffungskernteam (Box: Zürich)
- Alle Vergaben **über 100.000 CHF zentral** über Fachstelle Beschaffungswesen (Box: Bern)
- System mit **Lead-EinkäuferInnen für alle Produktgruppen** (Box: Luzern)
- Zentrales Druckcenter mit **acht EinkäuferInnen für alle Beschaffungen oberhalb des Schwellenwertes**, unterhalb: dezentral (Box: Genf)
- Eine Beschaffungsstelle beschafft **Produktgruppen zentral** (u.a. Strom, Wasser, Gas, Fahrzeuge, standardisierte Produkte → Shop, Lager) (Box: Lausanne -> Mobilitätsstrategie)

Historisch gewachsen –
gestaltbar.

Dezentrale Beschaffung stellt Herausforderung dar → Trend zur Zentralisierung

- Monitoring / Controlling / Reporting → Beispiel Zürich
- Bewertung Umwelt-/Klimawirkungen

Die wenigsten Städte haben
einen Detailüberblick über die
dezentralen /
niederschweligen
Beschaffungen.

Was man nicht messen kann,
kann man nicht lenken /
verbessern. (Peter F. Drucker) ⁹

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

II. Die Organisation der Beschaffung

(ERP-)Software wichtige Rolle für: Erfassung und Bewertung von Nachhaltigkeit / Klimaimpacts / Controlling

- Ohne gute Daten keine Berechnung des Klimaimpacts.
 - Es fehlen Details über die Beschaffungen.
 - Zum Teil fehlen den ERP-Systemen die Informationen zur Berechnung.
 - Zum Teil gibt es zu viele ERP-Systeme (mühsam).

Aktuell werden die wenigsten Städte auf der bestehenden Grundlage Klimaimpacts der Beschaffung berechnen können → Kollaboration

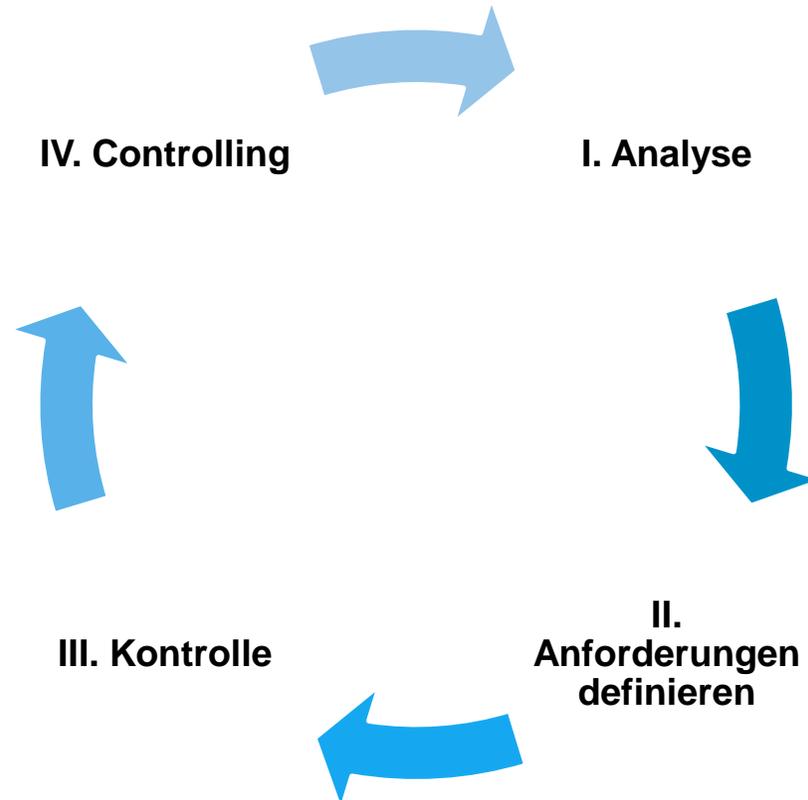
Shops der Städte

- V.a. für standardisierte Güter

Möglichkeit der Zusammenarbeit?

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

III. Umsetzung der neuen Rechtssituation



3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

III. Umsetzung der neuen Rechtssituation

I. Analyse (inkl. Priorisierung / Bedarfsanalyse)

- **Priorisierung** läuft i.d.R. nicht systematisch – Fokus v.a. auf ILO Kernarbeitsnormen & Klima
 - ILO Kernarbeitsnormen gelten oft für alle (zentralen) Beschaffungen – oft keine Kontrolle
 - Klima hat Priorität, wenn es eine städtische Klimastrategie gibt → Umsetzung aber herausfordernd
- **Bedarfsanalyse:** Einige Städte fokussieren stark auf die Bedarfsdefinition
 - Arbeitsgruppe hinterfragt den Bedarf systematisch
 - Städte kaufen Produkte, um sie intern zu verleihen
 - Städte kaufen Produkte so standardisiert wie möglich

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

III. Umsetzung der neuen Rechtssituation

II. Anforderungen an die Nachhaltigkeit (Art. 12)

- Definition der Kriterien „herausfordernd“
 - **Richtlinien** und/oder **produktspezifische Merkblätter mit Mindestkriterien**
 - Teils verpflichtend, teils empfehlend
 - Teils öffentlich, teils intern
 - Teils generellere Checklisten mit Fragen statt Merkblätter mit fixen Kriterien
 - **Abdeckung** durch Kriterien: oft nicht alle Beschaffungen (z.B. dezentrale oft nicht)
 - Kriterien werden zurückhaltend definiert (ein Angebot muss existieren)
 - Die meisten Städte fordern **ILO Kernarbeitsnormen** per Richtlinien ein
 - **Lebenszykluskosten** werden aktuell in keiner Fallstudie strategisch oder systematisch integriert. (Ansätze im Bereich Fahrzeuge, Gebäude)
- Art. 12(3) v.a. herausfordernd
 - Kooperation & Lernen?
 - Art. 12 (2,3) Pflicht
 - Innovationen?
 - Möglichkeiten von Art. 12 werden nicht ausgeschöpft (Sublieferanten?; Kontrollen?)
 - Aufgrund der Komplexität und Kosten Unterstützung nötig -> WÖB
 - TCOs nicht zu integrieren ist eine vertane Chance

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

III. Umsetzung der neuen Rechtssituation

III. Kontrolle der Einhaltung der sozialen und ökol. Anforderungen

- Kontrolle v.a. über Selbstdeklarationen, Zertifikate und Audits
- Keine der Städte arbeitet mit sozialen Audits
- Komplexität des Themas als Herausforderung gesehen
- Art. 12(5) erlaubt Kontrolle

IV. Controlling der nachhaltigen Beschaffung

- **Controlling schafft Transparenz** zur Umsetzung der Kriterien („Richtlinie ohne Controlling macht keinen Sinn“)
- Thema gewinnt an Bedeutung (aber (Erst)**Aufwand ist ein Hindernis**)
- Städte entwickeln ein Controlling-System, um den **Klima-Fussabdruck** in der Beschaffung zu messen (selten quantitativ).
- **Zentralisierte Beschaffungssysteme** erleichtern ein Controlling
- Beispiel Zürich, Luzern
- Qualitativ oder quantitativ?
- Daten auf verschiedenen Ebenen fehlen, um einen CO2-Abdruck der Beschaffung zu berechnen → wie wollen Städte Klimaneutral werden?!

3. Wie setzen Städte die nachhaltige Beschaffung um?

IV. Kosten

Kostet die nachhaltige Beschaffung mehr Geld?

Theoretisch ja, denn externe Kosten werden internalisiert.

Praktisch:

- Die **Menge** ist oft der wichtigste Preistreiber, wichtiger als die NH-Kriterien.
- **Innovationen** können nachhaltige Produkte günstiger machen (z.B. über funktionale Ausschreibungen, dass man Helligkeit statt Lampen beschafft).
- **TCOs über die Nutzungsdauer kalkulieren** statt die Anschaffungskosten
Beispiel: Elektro-Fahrzeuge.
- Städte mit **verbindlichen NH-Zielen** haben seltener Diskussionen über höhere Anschaffungskosten
- **Bedarf hinterfragen** reduziert Kosten: z.B. ist das grosse Fahrzeug für den Zweck nötig? Menge Reinigungsmittel / Kaffeepulver optimieren / Ernährungsplan umstellen
- **Fonds** zum Ausgleich von höheren Anschaffungskosten (z.B. Lausanne)

4. Fazit: Herausforderungen

- Höhere **Kosten** der nachhaltigen Beschaffung sind eine **Frage der Perspektive**.
- Idee des „**günstigsten Produkts**“ (nicht das „**wirtschaftlichste Produkt**“) ist noch sehr verankert.
- **Hinreichendes Angebot** wird zum Teil einschränkender wahrgenommen als der Preis.
- **Interner Wissenstransfer** v.a. bei **dezentralen** Strukturen schwierig.
- Wie stellt man sicher, dass das vorhandene Wissen / Richtlinien **von Beschaffenden angewandt werden**.
- Fachstellen für nachhaltige Beschaffung haben oft **begrenzte Kapazitäten** und setzen entsprechend nur das Nötigste um.

4. Fazit: Entwicklungsmöglichkeiten

1. Übergeordnete **Strategien und Ziele** (z.B. Klimaziele) können die Umsetzung in einer Stadt unterstützen.
2. Das **Wissen über die nachhaltige Beschaffung** muss in der Stadt an die richtigen Stellen gelangen und dann dort auch umgesetzt werden. Zentralisierte Strukturen helfen.
3. Der Fokus auf den **Bedarf** in der nachhaltigen Beschaffung erlaubt es, sehr viel innovativer an die nachhaltige Beschaffung heranzugehen als rein über Anforderungen.
4. Städte verankern **ILO Kernarbeitsnormen** in ihren Richtlinien, aber die Umsetzung ist unzureichend.
5. Die IVöB 2019 erlaubt «**weitere wesentliche internationale Arbeitsstandards**» zu integrieren, was notwendig ist. Schweizer Städte haben dies kaum aufgegriffen.
6. Die nach IVöB 2019 einzufordernden internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt werden aktuell nicht eingefordert.

4. Fazit: Entwicklungsmöglichkeiten

7. **Klimaziele** werden immer wichtiger, aber in der öffentlichen Beschaffung werden sie noch kaum berücksichtigt.
8. Die Städte haben keinen Erkennbaren strategischen Ansatz, um **Prioritäten** in der nachhaltigen Beschaffung zu definieren.
9. **Nachhaltigkeits-Kriterien bzw. -Standards** werden als dynamisch und herausfordernd angesehen. Mehr Kooperation ist hier nötig.
10. Die Integration von **Lebenszykluskosten** ist per IVöB 2019 explizit erlaubt. Bislang gibt es nur erste Ansätze.
11. Nachhaltige Beschaffung wird mit höheren **Kosten** assoziiert. Die Städte zeigen, dass es viele Möglichkeiten gibt, den (teilweise gefühlt) höheren Kosten entgegenzutreten.
12. Eine **zentralisiertere Beschaffung** scheint insgesamt der nachhaltigen Beschaffung in die Hände zu spielen.



Mark Starmanns
Senior Consultant

T: +41 44 260 60 29
mark.starmanns@elevatelimited.com

BSD Consulting Schweiz
Pfungstweidstrasse 16
8005 Zürich

business.
sustainability.
development.

www.bsdconsulting.com
www.elevatelimited.com