

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 28. August 2019

745.

Schriftliche Anfrage von Martina Novak und Isabel Garcia betreffend städtisches Beschaffungswesen, bisherige Erfahrungen mit der «Richtlinie ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» und Einschätzung des Beitrags zur 2000-Watt-Gesellschaft sowie Schritte für die Weiterentwicklung des städtischen Beschaffungswesens in Richtung Qualitätswettbewerb; Innovation und Nachhaltigkeit

Am 22. Mai 2019 reichten Gemeinderätinnen Martina Novak und Isabel Garcia (beide GLP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/234, ein:

Die Stadtverwaltung gibt jährlich 2 Milliarden Franken für öffentliche Beschaffungen aus, darunter für den Bau und Unterhalt von Gebäuden, den Kauf von Gütern in grossem Umfang oder die Vergabe von Aufträgen für Dienstleistungen an Dritte. Gemäss ihrem Beschaffungsleitbild und der Beschaffungsstrategie will die Stadt Zürich dabei einen wesentlichen Beitrag für eine nachhaltige Beschaffung leisten. Gestützt auf das Postulat GR Nr. 2010/525 hat der Stadtrat 2014 die «Richtlinie ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» (StRB Nr. 976/2014) erlassen. Diese hat zum Ziel, dem Stadtrat Handlungsspielraum für eine aktive, koordinierte Beschaffungspolitik zu bieten und damit einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft zu leisten. Die im Postulat GR Nr. 2010/525 angeregte Ergänzung der damals bereits bestehenden «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» (StRB Nr. 459/2010) mit ökologischer Nachhaltigkeit sollte zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Es war vorgesehen, die beiden Regelwerke nach ersten Erfahrungen um die Dimension Wirtschaftlichkeit zu ergänzen und in einer umfassenden «Richtlinie nachhaltige Beschaffung» zusammenzufassen, was bisher aber nicht geschehen ist. Im Rahmen des Beschaffungscontrollings sollten des Weiteren neu Kenndaten zur ökologischen Nachhaltigkeit erfasst werden, die zusammen mit Kenndaten zu wirtschaftlichen und sozialen Aspekten ein Monitoring zur nachhaltigen Beschaffung ermöglichen sollen. Auf nationaler Ebene läuft aktuell zudem die Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), im Rahmen dessen der Paradigmenwechsel in Richtung mehr Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit weiter gestärkt werden soll.

Obwohl die Stadt mit ihrer «Richtlinie ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» bereits fortschrittlich unterwegs ist und die Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen noch abgeschlossen werden muss, wird die Totalrevision des BöB auf nationaler Ebene auch auf die Beschaffungspraxis der Stadt Auswirkungen haben.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche konkreten Erfahrungen (positive und negative) wurden seit Erlass der «Richtlinie Ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» gemacht, im Bestreben das Beschaffungswesen nachhaltig auszurichten? Wo sind künftig Schwerpunkte angedacht?
2. Kann der Beitrag an die Umsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft beziffert werden und lassen sich dazu Erkenntnisse aus dem Beschaffungscontrolling ableiten?
3. Welche Kenndaten sind aktuell Bestandteil des Beschaffungscontrollings und welche Datenreihen sind seit dessen Einführung verfügbar?
4. In welchem Ausmass werden öffentliche Beschaffungen heute, wie durch Richtlinie StRB Nr. 976/2014 vorgesehen, nach Lebenszykluskostenbetrachtungen getätigt, und inwiefern werden externe Kosten, welche die Umweltbelastungen monetär abbilden, berücksichtigt?
5. Was sind die Beweggründe dafür, dass die Zusammenführung der beiden Richtlinien «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» und «Richtlinie Ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» in eine übergeordnete «Richtlinie nachhaltige Beschaffung» nicht erfolgt ist? Ist allenfalls geplant, dies doch noch umzusetzen?
6. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen im Rahmen der laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB): Welche Schritte sind angedacht für die Weiterentwicklung des städtischen Beschaffungswesens in Richtung Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit - auch unabhängig von den Entwicklungen auf Kantonebene?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Welche konkreten Erfahrungen (positive und negative) wurden seit Erlass der «Richtlinie Ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» gemacht, im Bestreben das Beschaffungswesen nachhaltig auszurichten? Wo sind künftig Schwerpunkte angedacht?»):

Die Richtlinien sind bei den zuständigen Stellen bekannt und beeinflussen die Beschaffungen situativ massgeblich (z. B. über Zuschlagskriterien wie Labels oder Verbrauchswerte). Sie sind im städtischen Beschaffungsleitfaden integriert. Die Richtlinien wirken vor allem unterstützend und begleitend, selbst wenn sie nicht in jedem Einzelfall systematisch einbezogen werden. Manchenorts liegen weitergehende, spezifische Regelungen und Zielsetzungen im Kontext der nachhaltigen Beschaffung vor (z. B. Fahrzeugpolitik). Bei wichtigen Beschaffungsstellen wie z. B. Elektrizitätswerk (ewz), Verkehrsbetriebe (VBZ) oder Amt für Hochbauten (AHB) werden bei Ausschreibungen konsequent eigene Bereichsumweltverantwortliche einbezogen, die auch die Umsetzung begleiten. Diese Fachstellen sind intern und extern vernetzt. Wo solche internen Fachleute fehlen, wird oft die Beratung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes (UGZ) in Anspruch genommen. Bei koordinierten und anderen Grossbeschaffungen wirkt das UGZ im Projektteam der jeweiligen Beschaffung mit. Zahlreiche Dienstabteilungen verfügen überdies über die ISO-Zertifizierung 14001. In diesem Rahmen ist festgehalten, wie die jeweilige Dienstabteilung ihre Umweltleistung verbessern, rechtliche und sonstige Verpflichtungen erfüllen sowie die konkreten Umweltziele erreichen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass die Stadt ihre oft hohen Erwartungen (Kriterien) wiederholt zurückstufen muss, weil diese vom Markt noch nicht erfüllt werden können.

Die Richtlinien sind heute, auch angesichts der breiten Vielfalt städtischer Beschaffungen, relativ allgemein gehalten. Um eine noch bessere Wirkung zu entfalten, ist punktuell eine Konkretisierung in einzelnen Warengruppen angedacht (Eignungskriterien / Messgrössen). Die Entwicklung in Bezug auf Labels und Zertifikate ist sehr dynamisch, unterscheidet sich in den spezifischen Bereichen und orientiert sich an der internationalen Praxis (best practice). Vor diesem Hintergrund ist die Bestrebung zu erwähnen, die zuständigen Stellen mittels konkreten Beispielen von nachhaltigen Beschaffungen laufend weiter zu sensibilisieren.

Zu Frage 2 («Kann der Beitrag an die Umsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft beziffert werden und lassen sich dazu Erkenntnisse aus dem Beschaffungscontrolling ableiten?»):

Da die Produktion von Gütern im Zusammenhang mit der 2000-Watt-Gesellschaft auch aufgrund fehlender Daten aktuell noch nicht in die Berechnungen einfließt, kann der Einfluss auf den quantitativen Reduktionspfad der «2000-Watt-Gesellschaft» nicht ausgewiesen werden. Es wird aber gegenwärtig vom UGZ geprüft, ob sich mit vernünftigem Aufwand und in einer brauchbaren Qualität die Treibhausgasemissionen von ausgewählten Beschaffungsketten erfassen lassen.

Zu Frage 3 («Welche Kenndaten sind aktuell Bestandteil des Beschaffungscontrollings und welche Datenreihen sind seit dessen Einführung verfügbar?»):

Das Beschaffungscontrolling (Einkaufscontrolling) und -reporting erfolgt heute, systembedingt und aufgrund der Bedeutung der dezentralen Beschaffung, sinnvollerweise weitgehend auf Ebene der Dienstabteilungen. Entsprechend unterschiedlich gestalten sich die spezifischen Kenndaten. Exemplarisch liegen im Bereich Papierbeschaffung/Papierverbrauch detaillierte Finanz-, Mengen- und Produkteangaben vor, die auch Aussagen zur Nachhaltigkeit zulassen. Neben solchen Kenndaten werden in den Dienstabteilungen z. B. Labels, Energieetikette und Zertifizierungen erfasst. Zentral können auf Basis der verfügbaren Datengrundlagen aktuell nur approximative Finanz- und Lieferanteninformationen erhoben werden. Noch wenig ausgeprägt ist in allen Bereichen die eigentliche, vertiefte Überprüfung (Kontrolle) der Einhaltung wichtiger Vergabekriterien, was vorab mit dem hierfür erforderlichen personellen und administrativen Aufwand zusammenhängt.

Zu Frage 4 («In welchem Ausmass werden öffentliche Beschaffungen heute, wie durch Richtlinie StRB Nr. 976/2014 vorgesehen, nach Lebenszykluskostenbetrachtungen getätigt, und inwiefern werden externe Kosten, welche die Umweltbelastungen monetär abbilden, berücksichtigt?»):

Den Lebenszykluskosten kommt vor allem bei grösseren Beschaffungen nicht allein aus der Nachhaltigkeitsoptik, sondern auch wirtschaftlich oft eine zentrale Bedeutung zu. Sie sind verbreitet integraler Bestandteil von städtischen Submissionen. Folgende Kriterien kommen, abhängig vom Beschaffungsgegenstand, u. a. zur Anwendung: Herstellung (z. B. Fair Trade), Materialien (z. B. rezykliert), Betrieb (Wartung, Betriebsstoffe), Einsatzdauer, Entsorgung / Weiterverwendung / Recycling.

Eine direkte Monetarisierung externer Kosten erfolgt bislang nicht explizit, allenfalls punktuell (z. B. Entsorgungs- bzw. Recyclinggebühren). Diese Kosten fliessen indes über Nachhaltigkeitskriterien (Labels, Zertifikate) indirekt in Submissionen ein, namentlich in Bezug auf CO₂-Einsparungen. Beispiele sind die Verwendung von CO₂-reduziertem Zement (CEM III/B), die Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben oder von Textilien. Hier entwickelt der UGZ zurzeit einen Nachhaltigkeitsrechner, in dem ein CO₂-Indikator integriert ist.

Zu Frage 5 («Was sind die Beweggründe dafür, dass die Zusammenführung der beiden Richtlinien «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit» und «Richtlinie Ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess» in eine übergeordnete «Richtlinie nachhaltige Beschaffung» nicht erfolgt ist? Ist allenfalls geplant, dies doch noch umzusetzen?»)

Die beiden Richtlinien sind materiell weiterhin korrekt und werden von den Beschaffungsstellen in der vorliegenden Form als zweckmässig beurteilt, weshalb eine Zusammenlegung als nicht vordringlich erachtet wurde. Zudem liegt zwischenzeitlich ein gesamtstädtischer Beschaffungsleitfaden vor, der in einem einzigen Dokument alles Wesentliche enthält. Auf die beiden Richtlinien wird dort an entsprechender Stelle mittels Verlinkung explizit hingewiesen. Dennoch sind eine Überarbeitung und allenfalls Zusammenlegung u. a. im Kontext der IVöB-Revision (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen) in den nächsten Jahren unabdingbar.

Zu Frage 6 («Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen im Rahmen der laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB): Welche Schritte sind angedacht für die Weiterentwicklung des städtischen Beschaffungswesen in Richtung Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit - auch unabhängig von den Entwicklungen auf Kantonsebene?»)

Die revidierte IVöB, basierend auf dem revidierten BöB, wird voraussichtlich in zwei Jahren in Kraft treten. Sie sieht neu u. a. ausdrücklich vor, dass die Nachhaltigkeit der Beschaffung, d. h. der wirtschaftliche, sozial und ökologisch verantwortungsvolle Einsatz der öffentlichen Mittel, mit dem Gesetz bezweckt werden soll. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit wird damit auf Gesetzesstufe noch stärker verankert. Künftig soll nicht mehr einfach das wirtschaftlich günstigste, sondern das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhalten. Dies hat in Bezug auf die Nachhaltigkeit folgende Implikationen:

- Die Stadt wird künftig prüfen, bei welchen Beschaffungen explizit technische Spezifikationen zum Schutz der Umwelt definiert werden können.
- Bei den Zuschlagskriterien dürfen neu ausdrücklich die Lebenszykluskosten bewertet werden. Bewertet die Stadt die Kosten nach dem Lebenszykluskostenansatz, nennt sie in den Ausschreibungsunterlagen die von den Anbieterinnen bereitzustellenden Daten und beschreibt die Methode zur Bestimmung der Lebenszykluskosten. Externe Kosten der Umweltbelastung, die mit dem Beschaffungsgegenstand während dessen Lebenszyklus in Verbindung stehen, können dabei berücksichtigt werden. Wo möglich und zweckmässig, soll diese neue Möglichkeit auch in der Stadt genutzt werden.
- Bei Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs können fortan Qualitätskriterien festgelegt werden, welche die inländische Produktion oder Leistungserbringung unterstützen – dies immer mit dem Ziel des nachhaltigen Einsatzes der öffentlichen Mittel und der Gleichbehandlung der Anbieterinnen vor Augen. Die Stadt wird prüfen, wie solche Kriterien im Binnenbereich bei den einzelnen Beschaffungen zu definieren sind.

Mit der IVöB-Revision wird überdies beabsichtigt, Innovationen zu fördern. Hierzu wird das Instrument des Dialogs eingeführt: Im Austausch mit ausgewählten Anbieterinnen soll der Leistungsgegenstand konkretisiert sowie Lösungswege oder Vorgehensweisen ermittelt und festgelegt werden. Die Stadt wird dieses interessante Instrument nutzen wollen und Leitlinien zur Vorgehensweise ausarbeiten.

In der neuen IVöB wird ferner der Einhaltung des ILO-Kernübereinkommens bzw. der ILO-Normen bei einem Leistungsbezug aus Schwellen- und Entwicklungsländern, unter Einbezug der Lieferketten, vermehrtes Gewicht beigemessen. Nach Inkrafttreten der Revision wird zu prüfen sein, ob und wie solche Kontrollen durch die Stadt allenfalls erfolgen können.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti