

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 124-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.618

Eingereicht am: 07.06.2016

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grüne (Imboden, Bern) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1158/2016 vom 26. Oktober 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Kantonales Beschaffungsrecht nachhaltiger ausgestalten!

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. das kantonale Beschaffungsrecht (Gesetz und Verordnung) so anzupassen, dass mit den Eignungs- und Zuschlagskriterien und den Ausschlussgründen die ökologischen und sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit verstärkt berücksichtigt und die Umweltbelastung über den gesamten Lebenszyklus vermindert werden
2. ein Hilfsmittel (z. B. einen Leitfaden) für die nachhaltige Beschaffung im Kanton Bern zu erstellen bzw. den «Leitfaden für die Beschaffungsstellen» (2015) um entsprechende Kapitel zur Nachhaltigkeit zu ergänzen¹
3. die Gemeinden und die ausgelagerten Unternehmungen im Bereich der nachhaltigen Beschaffung mit angepassten Instrumenten zu unterstützen

¹ Einführung ins öffentliche Beschaffungswesen im Kanton Bern. Leitfaden für die Beschaffungsstellen. KAIO (2015). http://www.fin.be.ch/fin/de/index/beschaffung/beschaffung.assetref/dam/documents/FIN/KAIO/de/3_Organisation_Beschaffung/Einfuehrung_ins_oeffentliche_Beschaffungswesen_im_Kanton_Bern_Skript_de.pdf

Begründung:

Umweltverträglich hergestellte Computer, fair produzierte Berufskleidung sind nur zwei Beispiele für nachhaltige Beschaffungen. Der Kanton soll als grosser Einkäufer mit gutem Beispiel vorangehen und ökologische und soziale Kriterien stärker gewichten.² So können Mindestanforderungen an die eingekauften Produkte und/oder technische Spezifikationen festgelegt werden (z. B. Forderung an Reparierbarkeit von Computern oder anderen Geräten).

Im neuen Beschaffungsleitfaden des Kantons Bern steht (S. 9), dass als «vergabefremde» Kriterien nur im Gesetz ausdrücklich erwähnte Eignungskriterien zulässig seien (gemäss Art. 16 ÖBV sind dies die Berufsbildung und die Gleichstellung von Frau und Mann; nicht aber ökologische Kriterien). Daher sei es «umstritten», ob Rahmenbedingungen der Leistungserbringung wie z. B. Transportwege oder Produktionsbedingungen berücksichtigt werden können.

Hier ist eine stärkere Ausrichtung auf eine nachhaltige Beschaffung notwendig. Von den Rahmenbedingungen auf Bundesebene und auch international sind sowohl ökologische als auch soziale Zuschlagskriterien möglich, die über ein Punktesystem in die Bewertung einfließen. Dass dies rechtlich möglich ist, zeigen zahlreiche neuere Publikationen und Beispiele von Kantonen und Bund.³ Der globale Rahmen hat sich verändert. So erwähnt das 2012 revidierte «WTO Government Procurement Agreement (GPA)» explizit, dass technische Spezifikationen zur «Förderung der Ressourcenschonung und zum Umweltschutz» angewendet werden können. Möglich sind auch Umweltkriterien als Zuschlagskriterien.

Nachhaltigkeitsforderungen sind vereinbar mit anderen Beschaffungsgrundsätzen wie Nichtdiskriminierung und transparente Verfahren. Statt des billigsten Preises steht das beste Preis-Leistungsverhältnis im Zentrum. Auch die neuen EU-Vergaberichtlinien (v.a. Richtlinie 2014/24/EU vom 26. Februar 2014) sowie die Entwürfe für eine neue Interkantonale Vereinbarung (IVöB) vom 18. September 2014 und das neue Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. April 2015 gehen in diese Richtung. Der Bund hat den www.kompass-nachhaltigkeit.ch entwickelt und kennt die Empfehlungen zur nachhaltigen Beschaffung (2014). Auf kantonaler Ebene hat der Kanton Graubünden 2014 das Hilfsmittel nachhaltige Beschaffung veröffentlicht. Auch die Kantone Genf und Waadt kennen ein Instrument, den Leitfaden «Guide des achats professionnels responsables».

Antwort des Regierungsrates

Die nachhaltige Entwicklung ist die Grundmaxime der Regierungspolitik 2015-2018.⁴ Für den Regierungsrat ist es selbstverständlich, dass auch öffentliche Beschaffungen diesem Grundsatz Rechnung tragen müssen. Bereits heute kommen deshalb sehr viele Aspekte der nachhaltigen Entwicklung bei kantonalen Beschaffungen zum Tragen. So definiert z.B. die "Fachstelle Nach-

² Umweltkriterien können über ein umweltschutzrechtliches Minimum hinausgehen, wenn ein hinreichender Bezug zum Auftragsgegenstand gegeben ist. Sie können also in der Eignungsprüfung verlangt werden, falls spezifisches ökologisches Know-how des Lieferanten zur optimalen Auftragsausführung erforderlich ist. Das gilt vor allem bei Aufträgen in den Bereichen der Abfallwirtschaft, Bauwesen, Instandhaltung oder Sanierung von Gebäuden sowie Transportdienstleistungen. Unter dem Oberbegriff «Soziale Aspekte» werden in einem umfassenden Sinne die Themen Mindeststandards im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau, Mindeststandards im Bereich der Arbeitsbedingungen, Lehrlingsausbildung und soziale Standards (inkl. living wages in Billiglohnländern) unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen behandelt.

³ U. a. Gutachten von Bundesverwaltungsrichter Marc Steiner, <http://www.nachhaltige-beschaffung.ch>; Interessengemeinschaft ökologische Beschaffung IGÖB (2013): Handbuch öffentliche Beschaffung unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte. <http://www.igoeb.ch>

⁴ Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2018, S. 7, http://www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/regierungsrichtlinien.html

haltig Bauen und Bewirtschaften" (Amt für Grundstücke und Gebäude) Anforderungen (z.B. Standards oder Zertifikate) zur Entwicklung nachhaltiger Lösungen im Hochbau. Der Regierungsrat unterstützt daher die Stossrichtung der Motion. Dies umso mehr, als die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) Güter und Dienstleistungen für jährlich rund 40 Mrd. Franken beschafft, womit ein grosses Potenzial besteht für die Förderung umwelt- und sozialverträglicher sowie ressourcenschonender Produktion.

Allerdings bleibt zu beachten, dass das Hauptziel des öffentlichen Beschaffungswesens der *wirtschaftliche* Einsatz von öffentlichen Mitteln bei der Beschaffung von Leistungen ist, also die Erreichung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses *über die Lebensdauer* der Leistung. Die Berücksichtigung von „beschaffungsfremden“ Kriterien – also solchen, die keinen direkten Bezug zu Qualität und Preis der beschafften Leistung haben – wirkt tendenziell wettbewerbseinschränkend. Weil öffentliche Beschaffungen nur einen je nach Sektor unterschiedlich grossen Teilbereich der Wirtschaft erfassen, eignen sie sich auch nur unterschiedlich gut zur Verfolgung von Staatszielen im Bereich der Nachhaltigkeit. Die Abwägung, welche Aspekte der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit in die Anforderungen an eine Leistung einfließen sollen, muss daher auch im *Einzelfall* unter Berücksichtigung der finanziellen, fachlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Beschaffung erfolgen und *nicht durch pauschale Regelungen*.

Zu Ziffer 1:

Die aktuelle Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen erwähnt soziale und ökologische Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung punktuell. So müssen Anbieterinnen die Umweltschutzgesetzgebung einhalten (Art. 8 Abs. 1 Bst. f ÖBG⁵), ebenso wie – im Ausland – die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (Art. 16 Abs. 4 ÖBV⁶). Ausschreibungen können ökologische Anforderungen enthalten (Art. 11 Abs. 1 Bst. d ÖBV und Art. 30 Abs. 3 ÖBV) und besondere Leistungen zu Gunsten der Berufsbildung sowie besondere Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau mitberücksichtigen (Art. 16 Abs. 2 ÖBV).

Für eine weiter gehende Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten bei öffentlichen Beschaffungen wäre eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage notwendig. Sie wird voraussichtlich mit der zurzeit von der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) unternommenen Totalrevision der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) geschaffen. Diese soll das für die Schweiz noch nicht geltende, revidierte WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA) umsetzen und gemäss aktueller Planung den Kantonen ab 2018 zum Beitritt offen stehen. Gemäss dem Vernehmlassungsentwurf der BPUK vom 19. September 2014⁷ soll im Zweckartikel der „wirtschaftliche Einsatz der öffentlichen Mittel, unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit“ erwähnt werden (Art. 1 Bst. a E-IVöB), und die Nachhaltigkeit gehört zu den möglichen Zuschlagskriterien (Art. 31 Abs. 1 E-IVöB). In der Vernehmlassung wurde der Umfang der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit kontrovers diskutiert: u.a. verlangen mehrere Kantone, dass klargestellt wird, welche der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Teilaspekte der Nachhaltigen Entwicklung mit umfasst sind.⁸

⁵ Gesetz vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen, BSG 731.2

⁶ Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen, BSG 731.21

⁷ <http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/e-ivoeb>, abgerufen am 27. Juni 2016

⁸ Vernehmlassungsbericht vom 21. September 2015, S. 10, a.a.O., abgerufen am 27. Juni 2016

Vor dem Hintergrund des bevorstehenden interkantonalen Rechts, das die bisherige kantonale Gesetzgebung integral ablösen soll, erscheint es nicht als sinnvoll, das bestehende Recht kurz vor seiner Aufhebung noch einmal zu überarbeiten. Der Regierungsrat wird sich, sobald die BPUK die definitive Fassung der neuen IVöB freigibt, anlässlich ihrer Ratifizierung mit der Frage auseinandersetzen, ob sie die Nachhaltige Entwicklung sinnvoll berücksichtigt und ob zusätzliche Berner Vorschriften darüber geschaffen werden können und sollen. In diesem Sinn beantragt der Regierungsrat die **Annahme der Ziffer 1 als Postulat**.

Zu Ziffer 2 und 3:

Seit 2015 ist die im Amt für Informatik und Organisation (KAIO) angesiedelte Zentrale Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB; www.be.ch/beschaffung) für Querschnittsaufgaben des Beschaffungswesens zuständig, mit Ausnahme der weiterhin von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) verantworteten Gesetzgebung. Zu den Aufgaben der ZKB gehören namentlich die Beratung der kantonalen und kommunalen Beschaffungsstellen und ihre Unterstützung mit Anleitungen und Vorlagen.

Der Regierungsrat ist bereit, in diesem Rahmen auch Hilfsmittel für nachhaltige Beschaffungen anzubieten, sobald der zukünftige rechtliche Rahmen dafür feststeht (s. oben zu Ziff. 1). Voraussichtlich wird dabei – wie in anderen Bereichen des Beschaffungswesens – die Vermittlung der von Fachstellen auf nationaler Ebene erarbeiteten Inhalte im Vordergrund stehen, was mit der im Rahmen der neuen IVöB angestrebten Rechtsvereinheitlichung möglich sein wird. Der hohe Aufwand für die Erstellung kantonsspezifischer Anleitungen im äusserst vielschichtigen und anspruchsvollen Bereich der Nachhaltigen Entwicklung würde sich vermutlich nicht rechtfertigen lassen. Daher beantragt der Regierungsrat auch die **Annahme der Ziffern 2 und 3 als Postulat**.

Bereits im Rahmen des geltenden Rechts tragen die seit 2015 wirkenden zentralen Organe des öffentlichen Beschaffungswesens der Kantonsverwaltung nach Möglichkeit Aspekten der Nachhaltigen Entwicklung Rechnung. Die ZKB und die fünf zentralen Beschaffungsstellen (ZBS) erarbeiten zurzeit zu Handen der kantonalen Beschaffungskonferenz (KBK) ein Konzept zur Umsetzung der vom Regierungsrat beschlossenen Beschaffungsstrategie, welches auch eine Stossrichtung zur Nachhaltigen Entwicklung enthalten wird. Das vom Regierungsrat genehmigte Leitbild und Mobilitätskonzept der ZBS Mobilität, die Fahrzeuge und andere Verkehrsleistungen beschafft, stellen die nachhaltige Mobilität ins Zentrum der Beschaffung. In der ersten zentralen Fahrzeugbeschaffung des Kantons im Jahr 2016 konnten trotz hohen Vorgaben für die Energieeffizienz, den CO₂-Ausstoss und andere Umweltaspekte deutliche Einsparungen im Kilometerpreis über die ganze Lebensdauer der Fahrzeuge erreicht werden, unter anderem mit der Aufnahme von Elektro- und Hybridfahrzeugen in die kantonale Fahrzeugflotte.

Verteiler

- Grosser Rat