

Motion forum betreffend lokale und nachhaltige Beschaffung

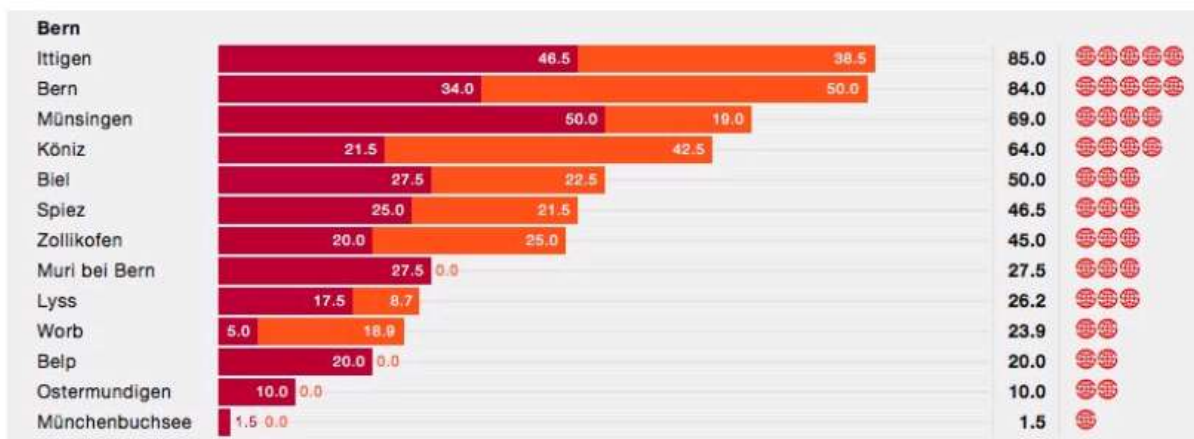
1 TEXT

Der Gemeinderat wird beauftragt, die Beschaffungsrichtlinien dahingehend anzupassen, dass lokale Anbieter optimal informiert und angemessen berücksichtigt werden (soweit dies rechtlich zulässig ist) und dass die soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit für alle Beschaffungen das prioritäre Kriterium ist.

Überlegungen

Lokales Einkaufen hat nicht nur eine gesellschaftliche Bedeutung (Muri-Gümligen soll nicht zur reinen Schlafstadt werden, weil Einkäufe nur noch in Bern oder im Internet stattfinden), sondern lokales Einkaufen minimiert auch Transportwege, fördert nachhaltige Produkte, sichert Arbeitsplätze und generiert Steuereinnahmen für die Gemeinde. Kurz: Lokales Einkaufen ist somit aus vielerlei Gründen von öffentlichem Interesse. Lokales Einkaufen ist zudem ein Beitrag zu einer Beschaffung, die sich konsequent an Nachhaltigkeitskriterien ausrichtet: dabei geht es sowohl um soziale, ökologische als auch wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Wie steht es in unserer Gemeinde diesbezüglich?

Das Gemeinderating von Solidar Suisse, welches 2016 zum dritten Mal durchgeführt wurde, zeigt dass in unserer Gemeinde in Sachen nachhaltige Beschaffung noch beträchtliches Verbesserungspotential vorhanden ist. Offensichtlich hat sich Muri-Gümligen seit dem letzten Rating nicht verbessert, sondern stagniert bei 27.5 von 100 Punkten:



Quelle/Infos zum Gemeinderating: <http://www.solidar.ch/de/projekt/solidar-suisse-gemeinderating-2016>

Unabhängig davon, wie die aktuelle Praxis aussieht (vielleicht werden in der Realität einige angesprochene Punkte bereits umgesetzt), ist es für die Rechtssicherheit und für eine konstante Praxis sinnvoll, die wichtigsten Beschaffungsvorgaben zur primären Berücksichtigung von lokalen Anbietern und von Nach-

haltigkeit in sozialer, ökologischer und finanzieller Hinsicht in den rechtlichen Grundlagen zu verankern - und diesen dann auch nachzuleben, damit Muri-Gümligen im nächsten Gemeinderat ein besseres Bild abgeben wird.

Die aktuellen Weisungen über das Beschaffungswesen der Gemeinde enthalten weder Vorgaben zur Beschaffung von lokalen Anbietern, noch Vorgaben für eine sozial, ökologisch und finanziell nachhaltige Beschaffung. Der Gemeinderat wird mit dieser Motion aufgefordert, entsprechende Anpassungen der Weisungen über das Beschaffungswesen vorzunehmen/vorzuschlagen. Mögliche Änderungen:

- ❖ *Ein Passus, wonach lokale Anbieter systematisch zur Offertstellung einzuladen sind;*
- ❖ *Ein Passus, wonach lokale Anbieter bei freihändigen Verfahren angemessen zu berücksichtigen sind;*
- ❖ *Ein Passus, wonach die soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit das prioritäre Kriterium für die Vergabe von Aufträgen darstellt. Entsprechende Formulierungen sollten sich in den Beschaffungsgrundlagen der Stadt Bern und der Gemeinde Ittigen finden lassen, die im Gemeinderat die besten Noten erhielten. Als Hintergrundinformation kann auch das "Leitbild Nachhaltige Beschaffung" der Stadt Bern dienen:*

http://www.nachhaltige-beschaffung.ch/pdf/Leitbild_Nachhaltige_Beschaffung_in_der_Stadtverwaltung_Bern.pdf

Es empfiehlt sich auch, für die nötigen Vorkehrungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffungspraxis von den Erfahrungen und den Lösungen der Stadt Bern und von Ittigen zu profitieren (z.B. (Mit-)Nutzung der verwaltungs-internen Plattform «Chouff Fair» der Stadt Bern).

Muri-Gümligen, 20. September 2016

G. Siegenthaler Muinde

J. Stettler, B. Schneider, R. Waber, R. Racine, K. Jordi, E. Schmid, Y. Brügger, M. Wälti (9)

2 **STELLUNGNAHME DES GEMEINDERATS**

2.1 Informationen über Beschaffungsvorgänge

Auch der Gemeinderat ist sehr daran interessiert, dass lokale Anbieter bei öffentlichen Beschaffungen optimal informiert sind. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sehr unterschiedliche Beschaffungsformen gibt. Neben einer möglichen Differenzierung nach Lieferungen, Dienstleistungen und Bauarbeiten (Bauhaupt- / Baunebengewerbe) ist vor allem der Gegenwert der Leistung entscheidend, der darüber entscheidet, ob im freihändigen, im Einladungs- oder im offenen Verfahren ausgeschrieben werden muss.

Im *Freihändigen Verfahren* wird ein Anbieter direkt um eine Offerte angefragt oder beauftragt. Der Gemeinderat hat in seiner "Weisung über das Beschaffungswesen" bestimmt, dass in der Regel drei Anbieter gleichzeitig anzufragen sind, um die Wirtschaftlichkeit der Vergabe zu gewährleisten. Wo immer dies

sinnvoll und verhältnismässig ist, wird dies auch praktiziert. Es ist auch nicht unüblich, bei der Auswahl der Anbieter ein bis zwei einheimische und einen externen Anbieter anzufragen. Dies eröffnet den lokalen Anbietern eine sehr gute Ausgangslage. Eine weitergehende Information z.B. über die Homepage erachtet der Gemeinderat dabei als nicht zielführend.

Ähnlich sieht die Situation im *Einladungsverfahren* aus: Der Ablauf ist stärker reglementiert und die Anbieterkonkurrenz praktisch immer gegeben. Auch hier wird versucht, wo immer möglich mehrere lokale Anbieter bei der Anfrage zu berücksichtigen. Auch hier sieht der Gemeinderat keinen zusätzlichen Informationsbedarf.

Grundsätzlich verschieden ist das *offene Verfahren*: Der Ablauf ist streng reglementiert und setzt eine allgemeine Information der Öffentlichkeit voraus. In den letzten Jahren haben die öffentlichen Beschaffungsorgane www.simap.ch als zentrale Onlineplattform für Beschaffungen etabliert. Auch die Gemeinde Muri bei Bern inseriert dort bei jeder offenen Ausschreibung. Zusätzlich wurde in der Vergangenheit zumeist auf der Homepage der Gemeinde der Hinweis zur Arbeitsgattung und zum Vorhaben gemacht, verbunden mit dem Verweis auf simap.ch. (Bei der Gesamtsanierung des Sportzentrums Füllerich wurde probeweise auf diesen zusätzlichen Verweis verzichtet; und obwohl das Vorhaben in der öffentlichen Wahrnehmung - und damit auch bei lokalen Anbietern - präsent war, wurde der Verzicht auf das Inserat auf der Homepage von keinem Anbieter beanstandet. Hintergrund für diesen Versuch war die Annahme, dass mit der Simap-Plattform ein etablierter und sehr gut akzeptierter Standard geschaffen worden ist, der auch für die Anbieter sehr attraktiv ist. Wenn alle öffentlichen Beschaffungsstellen sowieso hier inserieren, ist es für einen Unternehmer unzweckmässig, parallel die Homepages von zahlreichen Gemeinden zu konsultieren. Im Hinblick darauf, dass die meisten öffentlichen Prozesse generell immer komplizierter und langwieriger werden, sollte wo irgend möglich auch von sinnvollen Verfahrenserleichterungen Gebrauch gemacht werden. Folglich besteht die Absicht, inskünftig auf die redundante Publikation von Beschaffungsvorgängen auf der Homepage der Gemeinde zu verzichten.)

Durch die Freiheit der Beschaffungsstellen, im freihändigen und im Einladungsverfahren lokale Anbieter einzuladen, besteht jedoch eine rechtmässige und beträchtliche Steuerungsmöglichkeit, von dem lokale Anbieter profitieren. Deren Angebote müssen sich jedoch rückhaltlos jenen externer Anbieter stellen: Grundsätzlich ist es unzulässig, lokale Anbieter bei der Bewertung und beim Zuschlag von Angeboten zu bevorzugen; dies widerspricht dem Gleichbehandlungsprinzip. Erst im Jahr 2014 wurden die Beschaffungsschwellenwerte heraufgesetzt und entsprechen seither jenen des Kantons. Damit wurde das Handlungsfeld für freihändige und Einladungsverfahren markant vergrössert, dies auch zugunsten der lokalen Anbieter.

2.2

Kriterien und Anforderungen an die Nachhaltigkeit

Bezüglich eines "prioritären Kriteriums" bleibt die Aussage der Motion offen; letztlich entspricht die Berücksichtigung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Werte eher der Definition ganzheitlicher Nachhaltigkeit als der bewussten Priorisierung einzelner Faktoren.

Die Anforderungen an öffentliche Beschaffungsprozesse sind seit der Jahrtausendwende markant komplexer geworden. Dies ist auf zwei Treiber zurückzuführen: Der internationale Freihandel und ein allgemeines starkes ökologisches Bewusstsein. Die Anforderungen des Freihandels wurden durch den Bund auch im Binnenhandel durchgesetzt und auf Stufe Bund mit dem BöB/VöB¹ und auf Stufe Kanton mittels ÖBG² und ÖBV³ gesetzlich verbindlich verankert.

Die ökologischen Kriterien erwiesen sich dagegen als wesentlich unberechenbarer. Bereits im Jahr 1999 veröffentlichte die Gemeinde Muri bei Bern eine Planungshilfe "Ökologisches Bauen", die Hinweise zu Konstruktionen und Materialwahl macht. Diese Planungshilfe ist schon seit Längerem aufgrund der technischen Entwicklung völlig überholt. Die ganze Branche ist sehr schnelllebig und derartige Dokumente drohen den aktuellen Erkenntnissen immer hinterherzueilen.

Gleichzeitig haben sich zahlreiche Labels etabliert (das Minergie-Repertoire, SNBS⁴, sowie internationale Labels wie DGNB⁵ und LEED⁶). Diese Labels sind in der Regel nicht nur top-aktuell, sondern zunehmend umfassender in der Betrachtung und damit bestens geeignet, den Anspruch auf Nachhaltigkeit umzusetzen und zu dokumentieren.

2.3

Die Problematik sozialer Beschaffungskriterien

Aus der Begründung der Motion lässt sich schliessen, dass den Motionären primär an einer verstärkten Berücksichtigung sozialer Standards bei Beschaffungsvorgängen gelegen ist. Das angeführte Gemeinderating von "Solidar Suisse" bedarf aber auch einer kritischen Beurteilung. Zu beachten ist insbesondere, dass 18 Gemeinden bei der aktuellen Auflage der Studie ausgestiegen sind und auch bei neu angefragten Gemeinden zahlreiche (37) abgesagt haben. Dazu wird zur Begründung auch hingewiesen, dass jene Gemeinden befürchten, schlecht abzuschneiden. Im Lichte der begründeten Annahme, dass diese Gemeinden tatsächlich schlecht abgeschnitten haben würden, präsentiert sich die Gemeinde Muri bei Bern relativ als gar nicht so schlecht und wäre mutmasslich dem Mittelfeld zuzuordnen.

Somit darf zumindest das Bemühen der Gemeinde um Transparenz gewürdigt werden wie auch die Bewertung von immerhin drei (von insgesamt fünf erreichbaren) Globen, was folgender Charakterisierung entspricht: *"Ansätze für globales Verantwortungsbewusstsein vorhanden. Die Gemeinde zeigt gewisse Bemühungen, die jedoch stark ausbaufähig sind."*

Eine inhaltliche Betrachtung der Erhebung von Solidar Suisse zeigt, dass auf die Einhaltung sozialer Mindeststandards geachtet wird. Dies umfasst u.a. die Vermeidung von Zwangsarbeit, die Gewährung von Versammlungsfreiheit, Gleichheit von Mann und Frau, Verhinderung von Kinderarbeit etc. Die Unumstösslichkeit dieser Anforderungen wird vom Gemeinderat nicht bestritten; er

¹ Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

² Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen

³ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

⁴ Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz SNBS

⁵ Gebäudelabel der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen

⁶ Leadership in Energy and Environmental Design

gibt jedoch zu bedenken, dass allfällige soziale Kriterien nicht nur aufgestellt, sondern deren Einhaltung auch überprüfbar sein muss und dass das Pochen auf diese Kriterien nur dort Sinn macht, wo deren Nichteinhaltung andernfalls ein reelles Risiko darstellt.

Im Hinblick auf konkrete Beschaffungsfälle der Gemeinde ist festzustellen, dass es sich zumeist um Dienstleistungen und Arbeitsleistungen, aber auch um Lieferungen handelt. In den ersten beiden Fällen werden Arbeiten praktisch ausschliesslich in unserer Gemeinde erbracht. Dabei sind keinerlei Fälle bekannt geworden, dass die Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit verwehrt oder gar Zwangs- oder Kinderarbeit vorgekommen seien. Es ist daher die Frage aufgeworfen, welchen Nutzen und welche Relevanz die Institutionalisierung entsprechender sozialer Beschaffungsanforderungen hätte.

Bei Lieferungen von Produkten kann dies wiederum anders aussehen. Sicherlich kommen entweder ganze Produkte oder zumindest Komponenten aus anderen Weltregionen, in denen die Menschenrechte keinen derartigen Stellenwert wie in der Schweiz oder im benachbarten Ausland geniessen. Jedoch stellt sich hier wiederum die Frage, welche Wirkung soziale Beschaffungskriterien haben, deren Einhaltung praktisch kaum überprüfbar ist.

Diese Überlegungen bestärken den Gemeinderat darin, bezüglich sozialer Anforderungen keinen grösseren Schwerpunkt zu setzen als dies bereits der Fall ist. Selbstverständlich ist die "Ausbaufähigkeit" jedes Prozesses grundsätzlich gegeben; das Verhältnis von Aufwand und Nutzen wird dadurch voraussichtlich kaum verbessert. Zu bedenken ist dabei, dass öffentliche Beschaffungsprozesse bereits hoch reglementiert sind und mittels ÖBG und ÖBV einen - international gesehen - beträchtlichen Standard geniessen. Der Fokus liegt daher neben der formellen Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen vor allem auf der Einhaltung der Grundsätze von Transparenz, Fairness und Zweckmässigkeit.

2.4

Fazit für Beschaffungsvorgänge der Gemeinde Muri bei Bern

Den grössten Einfluss auf die Nachhaltigkeit einer Beschaffung "als WIE eine Ausschreibung zu erfolgen habe" hat der Entscheid, WAS man ausschreibt. Hier kommt es auf ein entsprechendes Engagement der Verwaltungsmitarbeiter und der Planer und Berater an, die richtigen Konzepte, Produkte und Konstruktionen bzw. Materialien zu wählen.

Bei freihändigen und Einladungsverfahren kann zudem bereits bei der Auswahl der anzufragenden Unternehmen allen Aspekten einer ganzheitlichen Beschaffung Rechnung getragen werden: Zumeist kennt man die Anbieter und weiss, wie sie arbeiten. Es ist bekannt, ob jemand in der Regel eher hohe oder niedrige Preise verlangt, eine hohe oder niedrige Leistungsqualität gewährleisten kann und transparente und faire Anstellungsbedingungen pflegt oder mit zahlreichen Subunternehmern und Tagelöhnern "aus aller Welt" zu zweifelhaften Konditionen arbeitet. Unter dieser Massgabe wäre es legitim, den Preis zum alleinigen Zuschlagskriterium zu machen, was oft auch so gehandhabt wird.

Bei offenen Verfahren, aber auch bei einigen Einladungsverfahren mit geeignetem Beschaffungsgegenstand werden zudem auch Referenzen und Selbstdeklarationen sowie Nachweise nach ÖBG und ÖBV verlangt. Dies soll z.B. die Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie die Förderung betrieblicher Ausbildung gewährleisten. Somit ist auch in diesen Verfahren ein Minimalstandard gewährleistet.

Damit erkennt der Gemeinderat keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf. Wohl aber ist festzustellen, dass die Beschaffungspraxis der einzelnen Verwaltungsabteilungen zum Teil recht unterschiedlich ausfällt. Es wird daher angestrebt, eine sinnvolle Vereinheitlichung von gleichartigen Vorgängen vorzunehmen. Dazu gehört auch eine gewisse Einheitlichkeit der Anforderungen, Eignungs- und Zuschlagskriterien. Dabei wird auch die Zweckmässigkeit ökologischer und sozialer Aspekte in Art und Umfang ihrer Berücksichtigung überprüft. Die Beschaffungsstrategie der Gemeinde Ittigen, die wesentlich zur Verleihung von 5 Globen beigetragen hat, kann dazu als Vergleichsbasis beigezogen werden.

3 ANTRAG

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

B e s c h l u s s

zu fassen:

Überweisung als Postulat.

Muri bei Bern, 20. Dezember 2016 / 20. März 2017

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident Die Sekretärin

Thomas Hanke Karin Pulfer