

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Corporate Social Responsibility (CSR) Der Bund als Beschaffer

Bericht

Dr. Urs Bolz/Pascal Lüthi/Bernhard Eicher/Dr. Peter Müller

Version 1.0
Datum 21.03.2018

Autoren

Dr. Urs Bolz, bolz+partner consulting ag (Projektleitung, Gesamtverantwortung)

Pascal Lüthi, BHP – Brugger und Partner AG

Bernhard Eicher, bolz+partner consulting ag

Dr. Peter Müller, bolz+partner consulting ag (Mitarbeit Antikorruption)

Impressum

bolz+partner consulting ag

Gutenbergstrasse 14

3011 Bern Switzerland

www.bolzpartner.ch

BHP – Brugger und Partner AG

Lagerstrasse 33

8004 Zürich Switzerland

www.bruggerconsulting.ch

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 1. April 2015 ein Positionspapier zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen verabschiedet (CSR-Positionspapier). Eine Massnahme des CSR-Positionspapiers sieht vor, dass der Bund eine Vorbildfunktion wahrnehmen will, insbesondere in seinen Rollen als Arbeitgeber, Beschaffer, Anleger und Eigner. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat die Arbeiten zu Erstellung eines entsprechenden Berichts geleitet.

Am 6. Februar 2017 wurde ein erster Expertenbericht zu den Rollen des Bundes als Arbeitgeber, Ressourcenverbraucher, Eigner und Anleger vorgelegt. Nachdem der Bundesrat den Entwurf des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (E-BöB) dem Parlament überwiesen hat, hat das ARE den Auftrag erteilt, einen ergänzenden Bericht zur Rolle des Bundes als Beschaffer zu erstellen. Die Arbeiten wurden durch eine Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und aus dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) unterstützt.

Der Bericht hält fest, dass der Bund hat in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Anstrengungen in Richtung nachhaltige Beschaffung gemacht hat. Er verfügt mittlerweile über ein reichhaltiges Instrumentarium, um seine Beschaffungen nach Kriterien der Corporate Social Responsibility (CSR) auszurichten. Der Bundesrat hat wiederholt sein strategisches Ziel geäussert, in Sachen nachhaltige Beschaffung ein Vorbild zu sein. Entsprechend hat der Bund sein Beschaffungswesen professionalisiert und ein departementsübergreifendes Beschaffungscontrolling eingerichtet. Einzelne Beschaffungsstellen haben eigentliche Pionierarbeit geleistet. So ist im Baubereich seit vielen Jahren eine Fachgruppe Nachhaltiges Bauen (KBOB) im Einsatz (vgl. diverse Faktenblätter und Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz, SNBS). Mit der Revision des BöB soll der nachhaltigen Beschaffung – und damit auch der Berücksichtigung von Sozial- und Umweltkriterien sowie ein Stück weit der Korruptionsbekämpfung – ein noch grösseres Gewicht verliehen werden. Die Revision BöB (und der VöB) bietet zudem Grundlagen für eine Harmonisierung des Beschaffungswesens und der verstärkten Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und Städten. Die Fachgruppe Nachhaltigkeit der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) hat ein ambitioniertes Arbeitsprogramm mit breiter Abstützung über alle föderalen Ebenen in Angriff genommen.

Allerdings ist der Bund erst auf dem Weg, seiner Vorbildrolle gerecht zu werden. Hierfür müssen noch verschiedene Lücken geschlossen werden, sowohl auf strategischer wie auch operativer Ebene. So besteht weiterhin Bedarf nach einer eigentlichen Umsetzungsstrategie und einer noch besser koordinierten Vorgehensweise der beschaffenden Verwaltungsstellen. Die Managementsysteme sind in Bezug auf die hier betrachteten CSR-Dimensionen noch nicht auf einem genügenden Stand, insbesondere was Zielvorgaben und Indikatoren betrifft. Verbreitet fehlen auch die Ressourcen, um die Ansprüche an nachhaltiges Beschaffen um- und durchzusetzen. Zudem fehlt es an einer Rechenschaft respektive Berichterstattung für den Bund als Ganzes. Schliesslich ist festzuhalten, dass sich die internationalen Standards sowie die Praxis von Gemeinwesen (z.B. einzelner Kantone) und Unternehmen betreffend CSR und nachhaltige Beschaffung gegenwärtig dynamisch weiterentwickeln. Wer sich hier nicht bewegt, fällt im Vergleich zurück.

Die Herausforderung für eine Vorbildrolle besteht darin, die verschiedenen Zielvorgaben, Instrumente und Organe in einen strategischen Rahmen der nachhaltigen Beschaffung einzubetten. CSR ist dabei als integrierter Bestandteil der modernen Beschaffung einzustufen. Bei dieser strategischen Optik gilt es, die Themen Vereinfachung, Standardisierung und Optimierung für Beschaffende und Anbietende auf allen Stufen zu betrachten. Mit dieser integrierten Sichtweise wird vermieden, dass CSR als mehr oder weniger erwünschter und aufwändiger Zusatz betrachtet wird. Für eine weitere Optimierung der Vorbildrolle wäre beim Bund noch die Erkenntnis nötig, dass sich Gelder, die in nachhaltige Beschaffungen unter Einbezug der CSR-Kriterien investiert werden, über den ganzen Lebenszyklus durch eingesparte Kosten in der Nutzungsphase sowie weitere, beispielsweise volkswirtschaftliche Nutzenpotenziale, rechtfertigen lassen. Dies entspricht dem von der KBOB seit 2010 vertretenen Grundsatz, dass «die Risiken von morgen die Chancen von heute sind».

Résumé

Le Conseil fédéral a adopté le 1^{er} avril 2015 un document qui définit sa position sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE). L'une des mesures énoncées dans ce document RSE est que la Confédération veut exercer une fonction d'exemple, en particulier dans ses rôles d'employeur, d'acquéreur, d'investisseur et de propriétaire d'entreprises. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a accompagné les travaux d'élaboration d'un rapport sur ce thème.

Le 6 février 2017 a été présenté un premier rapport d'experts sur les rôles d'employeur, de consommateur de ressources, de propriétaire d'entreprises et d'investisseur exercés par la Confédération. Après que le Conseil fédéral a transmis au Parlement le projet de révision de la loi sur les marchés publics (P-LMP), l'ARE a donné le mandat d'établir un rapport complémentaire sur le rôle d'acquéreur exercé par la Confédération. Les travaux ont été soutenus par un groupe de suivi réunissant des représentants et représentantes de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de l'Office fédérale de l'environnement (OFEV).

Le rapport constate que la Confédération a déployé de remarquables efforts en matière d'acquisition durable au cours des dernières années. Elle dispose désormais d'un instrumentaire bien fourni pour orienter ses acquisitions selon les critères RSE. Le Conseil fédéral a exprimé à nouveau l'objectif stratégique de faire de la Confédération un modèle en matière d'acquisition durable. Dans ce sens, la Confédération a professionnalisé ses services d'acquisition et instauré un controlling interdépartemental des acquisitions. Certains services d'acquisition ont vraiment fait œuvre de pionniers. Ainsi il existe depuis plusieurs années dans le domaine de la construction un groupe spécialisé construction durable (KBOB) (cf. Diverses brochures et le Standard Construction durable suisse (SNBS)). La révision de la LMP donnera encore plus de poids à une acquisition durable et, partant, à la prise en compte de critères sociaux et environnementaux, voire à la lutte contre la corruption. Elle offre également les fondements nécessaires pour une harmonisation des acquisitions et une collaboration renforcée avec les cantons, les communes et les villes. Le groupe spécialisé durabilité de la Conférence des achats de la Confédération (CA) a lancé un programme de travail ambitieux qui bénéficie d'un large soutien à tous les niveaux fédéraux.

Pour autant, la Confédération a encore du chemin à faire pour être à la hauteur du rôle d'exemple qu'elle veut jouer. Pour qu'elle y parvienne, de nombreuses lacunes restent à combler, tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Par exemple, une véritable stratégie de mise en œuvre fait toujours défaut, et les services administratifs en charge des acquisitions devraient avoir un mode de fonctionnement plus coordonné. En ce qui concerne les aspects de RSE considérés ici, les systèmes de gestion n'ont pas encore atteint un niveau satisfaisant, en particulier pour les objectifs prescrits et les indicateurs. De même, les ressources ne sont souvent pas suffisantes pour appliquer, voire imposer, les ambitions d'acquisition durable. En outre, il n'y a pas de rapports établis dans ce domaine pour l'ensemble de la Confédération. Enfin, force est de constater qu'en matière de RSE et d'acquisition durable les normes internationales, tout comme la pratique des collectivités (certains cantons p. ex.) et des entreprises, connaissent actuellement un développement dynamique. Qui n'avance pas recule, par comparaison.

Le défi à relever pour jouer un rôle d'exemple consiste à réunir dans un cadre stratégique consacré aux acquisitions durables les différents organes, instruments et objectifs prescrits. La RSE doit alors être traitée comme une véritable partie intégrante d'un système d'acquisition moderne. Dans cette optique stratégique, il convient d'accorder une grande importance aux thèmes que sont la simplification, la standardisation et l'optimisation pour les acquéreurs et pour les fournisseurs à tous les niveaux. Cette approche intégrée évitera à la RSE d'être vue comme un élément supplémentaire plus ou moins souhaitable et lourd. Pour optimiser davantage le rôle d'exemple à exercer, il faudrait aussi reconnaître et faire savoir au sein de la Confédération que les moyens investis dans les acquisitions durables dans le respect des critères de RSE se justifient par des économies de coûts durant la phase d'utilisation des produits, tout au long de leur durée de vie, et par d'autres avantages potentiels, économiques par exemple, le tout dans le droit fil de la devise adoptée par la KBOB depuis 2010 : « Identifier les risques pour se donner la chance de les prévenir ».

Sintesi

Il 1° aprile 2015 il Consiglio federale ha approvato il documento programmatico sulla responsabilità sociale d'impresa (RSI). Una misura di tale documento prevede che la Confederazione assuma un ruolo esemplare, in particolare in quanto datore di lavoro, acquirente, investitore e proprietario. Un rapporto in materia è stato elaborato sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

Il 6 febbraio 2017 è stato presentato un primo rapporto peritale sul ruolo della Confederazione in quanto datore di lavoro, consumatore di risorse, proprietario e investitore. Dopo che il Consiglio federale ha trasmesso il progetto di revisione della LAPub al Parlamento, l'ARE ha ricevuto il mandato di elaborare un rapporto complementare sul ruolo della Confederazione in qualità di acquirente. La redazione è stata sostenuta da un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

Il rapporto rileva che, negli scorsi anni, la Confederazione ha compiuto notevoli sforzi a favore di acquisti pubblici sostenibili, e che frattanto dispone di strumenti sufficienti per orientare i suoi acquisti verso i criteri RSI. Il Consiglio federale ha ribadito più volte il suo obiettivo strategico di fungere da esempio in materia di acquisti pubblici sostenibili. A tale riguardo, la Confederazione ha professionalizzato gli acquisti pubblici e istituito un relativo controlling interdepartimentale. Alcuni centri d'acquisto hanno svolto vere e proprie attività pionieristiche. A tale fine, da diversi anni, nel settore edilizio è attivo il Gruppo di specialisti «Costruire in modo sostenibile» (KBOB; cfr. schede informative e Standard Costruzione sostenibile Svizzera, SNBS). La revisione della LAPub darà un peso ancora maggiore agli acquisti pubblici sostenibili, e di conseguenza anche alla considerazione di criteri socio-ambientali, e contribuirà ulteriormente alla lotta contro la corruzione. La revisione della LAPub e della OAPub fungono da base per l'armonizzazione degli acquisti pubblici e per il rafforzamento della collaborazione con Cantoni, Comuni e città. Il Gruppo di specialisti «Sostenibilità della Conferenza degli acquisti della Confederazione» (CA) ha avviato l'elaborazione di un programma di lavoro ambizioso con ampio supporto di tutti gli organismi federali.

In ogni modo la Confederazione sta assumendo adeguatamente il suo ruolo esemplare. A tal fine però occorre ancora colmare diverse lacune sul piano strategico e operativo. Vi è quindi la necessità di introdurre una vera e propria strategia di attuazione nonché un coordinamento ancora maggiore del modo di procedere dei servizi federali implicati negli acquisti pubblici. I sistemi di gestione non sono stato ancora sufficientemente adeguati per quel che concerne gli aspetti RSI qui considerati, in particolare per quando riguarda obiettivi e indicatori. Vi è inoltre una carenza diffusa di risorse per l'attuazione e l'imposizione dei requisiti in materia di acquisti pubblici sostenibili. Manca inoltre un rendiconto/rapporto redatto per la Confederazione nel suo complesso. Va infine sottolineato che attualmente gli standard internazionali nonché la prassi degli enti pubblici (ad es. i singoli Cantoni) e delle imprese rispetto alla RSI e agli acquisti sostenibili si stanno sviluppando in maniera molto dinamica. Chi non sta al passo con i tempi rimane indietro.

La sfida per chi assume un ruolo esemplare consiste nell'integrare i diversi obiettivi, strumenti e organi in un quadro strategico di acquisti pubblici sostenibili. La RSI deve diventare parte integrante della prassi degli acquisti pubblici moderni. In quest'ottica strategica, i temi dalla semplificazione, standardizzazione e ottimizzazione devono essere considerati per acquirenti e fornitori a tutti i livelli. Con tale prospettiva si evita che la RSI venga considerata un'integrazione più o meno auspicabile e onerosa. Per ottimizzare ulteriormente il suo ruolo esemplare, la Confederazione dovrebbe essere consapevole che i fondi investiti in acquisti sostenibili considerando i criteri RSI possono essere giustificati per l'intero ciclo di vita attraverso costi risparmiati nella fase di utilizzo nonché attraverso ulteriori potenziali di utilità economica, ad esempio, conformemente al principio sostenuto dalla Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB) dal 2010, secondo cui «i rischi di domani sono le opportunità di oggi».

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 10 |
| 1.1 | Ausgangslage und Auftrag | 10 |
| 1.2 | Projektorganisation | 10 |
| 1.3 | Methode und Vorgehen | 11 |
| 2 | Analyse des Bundes als Beschaffer | 12 |
| 2.1 | Grundlagen | 12 |
| 2.2 | Laufende Entwicklungen | 16 |
| 2.3 | CSR-Dimensionen Bund als Beschaffer | 18 |
| 2.4 | Bestandsaufnahme in den einzelnen CSR-Dimensionen | 19 |
| 2.4.1 | <i>Sozialkriterien in der Beschaffung</i> | 19 |
| 2.4.2 | <i>Umweltkriterien in der Beschaffung</i> | 20 |
| 2.4.3 | <i>Korruptionsprävention in der Beschaffung</i> | 21 |
| 2.5 | Analyse | 25 |
| 2.5.1 | <i>Stärken-/Schwächenanalyse</i> | 25 |
| 2.6 | Hinweise auf Best Practice | 27 |
| 2.6.1 | <i>Allgemeines</i> | 27 |
| 2.6.2 | <i>International/Multilateral</i> | 28 |
| 2.6.3 | <i>Andere Staaten und ausländische Regionen</i> | 28 |
| 2.6.4 | <i>Vorbildrollen innerhalb der Bundesverwaltung</i> | 28 |
| 2.6.5 | <i>Unternehmen des Bundes</i> | 29 |
| 2.6.6 | <i>Kantone und Städte</i> | 30 |
| 2.7 | Bewertung Managementansätze | 31 |
| 2.7.1 | <i>Prüfung</i> | 31 |
| 2.8 | Handlungsmöglichkeiten | 34 |
| 3 | Gesamtwürdigung | 36 |
| 3.1 | Zur Rolle des Bundes als Beschaffer | 36 |
| 3.1.1 | <i>Allgemeines</i> | 36 |
| 3.1.2 | <i>Einschätzung Dimension Einhaltung Sozialkriterien</i> | 37 |
| 3.1.3 | <i>Einschätzung der Dimension Einhaltung Umweltkriterien</i> | 37 |
| 3.1.4 | <i>Einschätzung Dimension Korruptionsbekämpfung</i> | 37 |
| 3.2 | Ergänzung der Gesamtbetrachtung | 38 |
| 4 | Anhang | 39 |
| 4.1 | Literatur und Quellen | 39 |
| 4.1.1 | <i>Literatur</i> | 39 |
| 4.1.2 | <i>Rechtserlasse</i> | 40 |
| 4.1.3 | <i>Weitere Quellen</i> | 40 |
| 4.2 | Methodischer Beschrieb | 42 |
| 4.3 | Interviews | 43 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| <i>Abbildung 1: Projektorganisation</i> | 10 |
| <i>Abbildung 2: Definition Begrifflichkeiten Lebenszykluskosten</i> | 17 |
| <i>Abbildung 3: Übersicht der Bewertung der Managementansätze in den fünf Rollen</i> | 38 |
| <i>Abbildung 4: Übersicht Qualitätskriterien Management</i> | 42 |
| <i>Abbildung 5: Übersicht Interviewpartner</i> | 43 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| <i>Tabelle 1: Stärken und Schwächen des Bundes als Beschaffer</i> | 27 |
| <i>Tabelle 2: Bewertung der Reife der CSR-Managementansätze in der Rolle Beschaffer</i> | 33 |
| <i>Tabelle 3: Handlungsmöglichkeiten Rolle Beschaffer</i> | 35 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|---|
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| ASTRA | Bundesamt für Strassen |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BAFU | Bundesamt für Umwelt |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BeKo BC | Betriebskoordination Instrumente Beschaffungscontrolling |
| BIP | Bruttoinlandprodukt |
| BKB | Beschaffungskonferenz des Bundes |
| BPG | Bundespersonalgesetz |
| BöB | Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen |
| BPUK | Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz |
| BRZ | Bundesreisezentrale |
| CSR | Corporate Social Responsibility |
| E-BöB | Entwurf zum neuen BöB vom 15.2.2017 |
| EBG | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EPA | Eidgenössisches Personalamt |
| ETH | Eidgenössische Technische Hochschule |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Union |
| Fedpol | Bundesamt für Polizei |
| GPA | Agreement on Government Procurement (WTO-Beschaffungsübereinkommen) |
| ICLEI | Local Governments for Sustainability |
| IDA BC | Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling |
| IKS | Individuelle interne Kontrollsysteme |
| ILO | International Labour Organization |
| ISB | Informatiksteuerungsorgan des Bundes |
| IPB | Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren |
| KBB | Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund |
| KBOB | Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren |
| MnB | Monitoring nachhaltige Beschaffung |
| Org-VöB | Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung |

| | |
|-------|--|
| RUMBA | Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung |
| SBeZ | Statistik Beschaffungszahlungen |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SGV | Schweizerischer Gemeindeverband |
| SNBS | Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz |
| SSV | Schweizerischer Städteverband |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch |
| UNGC | United Nations Global Compact |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VBE | Energievorbild Bund |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VM | Vertragsmanagement |
| VöB | Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen |
| VILB | Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes |
| WTO | World Trade Organization |

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Der Bundesrat hat am 1. April 2015 ein Positionspapier zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen verabschiedet (CSR-Positionspapier). Dieses war in einem interdepartementalen Prozess unter der Leitung des SECO und gestützt auf eine Konsultation der Interessengruppen erarbeitet worden. Im Positionspapier sind die Erwartungen des Bundesrats an die Schweizer Unternehmen aufgeführt. Diese sollen ihre gesellschaftliche Verantwortung in der Schweiz und im Ausland – überall dort, wo sie tätig sind – wahrnehmen. Im Positionspapier sind verschiedene Massnahmen aufgeführt, mit welchen der Bund die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verantwortung durch die Unternehmen fördern will.

Die Massnahme B3 des CSR-Positionspapiers sieht vor, dass der Bund eine Vorbildfunktion wahrnehmen will, insbesondere in seinen Rollen als Arbeitgeber, Beschaffer, Anleger und Eigner. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat bei der Umsetzung dieser Massnahme die Federführung; es arbeitet mit weiteren Bundesstellen zusammen. Die bolz+partner consulting ag hat zusammen mit der BHP – Brugger und Partner AG und unterstützt durch eine Begleitgruppe in einem Expertenbericht «Corporate Social Responsibility (CSR) - Der Bund als Vorbild?» vom 6. Februar 2017 eine Auslegeordnung betreffend den Leistungsausweis des Bundes als Arbeitgeber, Ressourcenverbraucher, Eigner und Anleger erstellt und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Rolle des Bundes als Beschaffer ist im Hinblick auf die Veränderung wichtiger Rahmenbedingungen (u. a. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, Etablierung einer Fachgruppe Nachhaltige Beschaffung) zwar dargestellt, aber noch nicht beurteilt worden.

Nachdem der Bundesrat den Entwurf des revidierten BöB (E-BöB)¹ dem Parlament überwiesen hat und sich die neuen Rahmenbedingungen abzuzeichnen beginnen, soll der bereits erstellte Expertenbericht nun mit einer Einschätzung der Rolle des Bundes als Beschaffer ergänzt werden.

1.2 Projektorganisation

Auftraggeberin ist das ARE als federführende Behörde des Bundes für nachhaltige Entwicklung. Auftragnehmerin ist die bolz+partner consulting ag (bpc) mit dem Subakkordanten BHP – Brugger und Partner AG (BHP).

| Gremium | Personen | Aufgaben |
|-----------------------------------|--|--|
| Bundesamt für Raumentwicklung ARE | <ul style="list-style-type: none"> Tina Leiser Daniel Dubas | <ul style="list-style-type: none"> Auftraggeberin Genehmigung Vorgehensplanung Genehmigung Schlussbericht |
| Externe Projektleitung | <ul style="list-style-type: none"> Dr. Urs Bolz (bpc) Stv. Pascal Lüthi (BHP) Bernhard Eicher (bpc) Dr. Peter Müller (bpc) | <ul style="list-style-type: none"> Methodische und inhaltliche Verantwortung Durchführung Interviews Erstellung Bericht |
| Begleitgruppe | <ul style="list-style-type: none"> Herbert Tichy, KBOB Anouk d'Hooghe, BKB Dr. Sibylle Anwander, BAFU | <ul style="list-style-type: none"> Konsultation Berichtsentwurf |

Abbildung 1: Projektorganisation

¹ Vgl. die Botschaft vom 15.02.2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) mit Gesetzesentwurf.

1.3 Methode und Vorgehen

Der vorliegende Bericht wurde nach derselben Methode erarbeitet wie der Hauptbericht. Diese besteht aus einem Mix aus Dokumentenanalyse, Experteninterviews sowie Besprechungen mit der Begleitgruppe. Der Bericht hat – angesichts der Breite des Themas und der Begrenztheit der Projektanlage – vorab explorativen Charakter.

Die Beschreibung der Grundlage der Rolle des Bundes als Beschaffer sowie des Ist-Zustandes in den CSR-Dimensionen stützt sich auf eine Dokumentenanalyse sowie den Austausch mit Mitgliedern der Begleitgruppe ab. Zur Würdigung des Ist-Zustandes wurden mittels Interviews Einschätzungen von Fachexperten einbezogen.

Pro CSR-Dimension wird anschliessend die Qualität der Managementansätze ermittelt. Zur Würdigung des aktuellen Leistungsausweises dienen Best-Practice-Beispiele aus Verwaltung und Wirtschaft im In- und Ausland als Bezugsgrösse (vgl. dazu auch Anhang 4.2, methodischer Beschrieb).

2 Analyse des Bundes als Beschaffer

2.1 Grundlagen

Jedes Jahr beschafft die öffentliche Hand (Bund, Kantone und Gemeinde) Güter, Dienstleistungen und Bauleistungen für schätzungsweise rund CHF 41 Mia, was etwa 7% des Schweizer BIP entspricht. 20% aller öffentlichen Aufträge werden durch den Bund vergeben und rund 80% durch Kantone und Gemeinden.² Die Zahlungen der zentralen Bundesverwaltung alleine beliefen sich 2016 auf rund 5.6 Mrd. CHF.³

Die rechtlichen Grundlagen zur Unterstützung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bilden das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), welches zurzeit revidiert wird (vgl. Ziff. 2.2), die dazugehörige Verordnung (VöB) sowie die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB). Die Beschaffung von Bauleistungen ist in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) geregelt.

Im Beschaffungsbereich des Bundes gibt es zwei wichtige Strategieorgane: (1) Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB); sie ist das Strategieorgan für die Bereiche Güter- und Dienstleistungsbeschaffung. (2) Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB); sie ist das Koordinationsgremium für das Immobilienmanagement.

Baubeschaffung

Für die strategische, dispositive und operative Steuerung des Immobilienmanagements sind die folgenden drei Bau- und Liegenschaftsorgane verantwortlich. Für das BBL-Immobilienportfolio das BBL, für Immobilien des VBS die armasuisse Immobilien und für ETH-Immobilien der ETH-Rat (Art. 8 ff. VILB).

Die KBOB wahrt die Interessen ihrer Mitglieder insbesondere in den Bereichen Nachhaltiges Bauen, Beschaffungs- und Vertragswesen und Preisänderungsfragen (Art. 26 VILB). So veröffentlicht sie z.B. Empfehlungen zum nachhaltigen Immobilienmanagement.

Die Mitglieder der KBOB auf Bundesebene sind das BBL, die armasuisse, der ETH-Rat, das ASTRA und das Bundesamt für Verkehr (BAV). Zudem hat die KBOB die Möglichkeit, weitere Mitglieder wie Vertreter kantonaler Bau- und Liegenschaftsorgane aufzunehmen. Weitere Mitglieder der KBOB sind zurzeit: die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV). Die SBB ist als Beobachterin in der KBOB vertreten. Das BBL präsidiert die KBOB und leitet das Sekretariat (Art. 25 VILB).

Güter- und Dienstleistungsbeschaffung

Die BKB ist zuständig für die Weiterentwicklung des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes. «Sie fördert die nachhaltige Beschaffung in den drei Dimensionen Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales» und sie «fördert, unterstützt und koordiniert die Bemühungen zur Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes» (Art. 24 Org-VöB).⁴ Mitglieder der BKB sind drei zentrale Beschaffungsstellen (vgl. unten), das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).⁵ Der Vorsitz der BKB und die Führung ihrer Geschäftsstelle werden vom BBL wahrgenommen (Art. 25 Org-VöB).

² Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15.2.2017; BBL (2016), 2120f.

³ Beschaffungszahlungen des Bundes 2016; <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/statistik-beschaffungszahlungen.html> (Abruf: 06.02.2018).

⁴ Vgl. auch Leitbild BKB; <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/organisation/beschaffungskonferenz-des-bundes-bkb.html> (Abruf: 06.02.2018).

⁵ Der BKB gehören zudem folgende Beobachter an: Die Schweizerische Post, die SBB, die ETH, das Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK.); <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/organisation/beschaffungskonferenz-des-bundes-bkb.html> (Abruf: 21.02.2018).

Güter und bestimmte Dienstleistungen werden grundsätzlich von einer zentralen Beschaffungsstelle beschafft (Art. 9 sowie Anhang 1 Org-VöB). Eine zentrale Beschaffungsstelle ermöglicht eine optimale Bündelung der Auftragsvolumina und damit bessere Konditionen auf dem Markt. Im Bereich Güter und Dienstleistungen gibt es vier zentrale Beschaffungsstellen (Art. 11 Org-VöB), die für das strategische und operative Beschaffungsmanagement verantwortlich sind:

- Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ist die zentrale Beschaffungsstelle des Bundes für zivile Güter und Dienstleistungen. Die primäre Aufgabe des Bereichs Logistik ist, die Arbeitsmittel des Bundespersonals in Sachen Informatik, Mobiliar, Bürobedarf und Bürotechnik zur Verfügung zu stellen.
- Das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) ist primär für die Beschaffungen der Armee zuständig.
- Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ist zuständig für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr.
- Die Bundesreisezentrale (BRZ) beschafft Dienstleistungen für Geschäftsreisen des Bundes.

Von der zentralen Beschaffung gibt es indessen diverse Ausnahmen: Gewisse Dienstleistungen, allen voran Beratungsleistungen und wissenschaftliche Studienaufträge, können von den Departementen und Ämtern (Bedarfsstellen) selbst beschafft werden (Art. 19 Org-VöB).⁶

Zur Förderung eines einheitlichen, wettbewerbsorientierten Verhaltens der Beschaffungsbehörden sind Prozesse und Applikationen im Bereich des E-Procurements installiert, wie zum Beispiel die elektronische Plattform Simap.ch sowie ein Evaluationstool.⁷

Kompetenzzentrum KBB und Fachstellen

Bei spezifischen Fragen und Themen stehen ein Kompetenzzentrum, zwei Fachstellen sowie weitere Unterstützung zur Verfügung.

- Das Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen (KBB) ist administrativ dem BBL angegliedert und unterstützt die Beschaffungs- und die Bedarfsstellen in den Bereichen der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung. Es berät diese Stellen bei beschaffungs- und vertragsrechtlichen Fragen und unterstützt sie bei der Planung und Konzeption sowie bei der administrativen Abwicklung öffentlicher Ausschreibungen. Das KBB konzipiert die Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Beschaffungswesen und Vertragswesen und bietet Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen an, stellt Hilfsmittel wie Handbücher und Checklisten sowie Musterverträge zur Verfügung. Es erarbeitet und revidiert gestützt auf ein Mandat der BKB die allgemeinen Geschäftsbedingungen und legt diese der BKB zum Beschluss vor (Art. 27 Org-VöB).
- Die Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung ist administrativ dem BAFU zugeordnet. Sie berät die zentralen Beschaffungs- und die Bedarfsstellen im Hinblick auf den Einbezug ökologischer Aspekte bei öffentlichen Beschaffungen (Art. 28 Org-VöB) und unterstützt sie bei der Wahl von innovativen und ressourcenschonenden Lösungen. Die Fachstelle beteiligt sich an den Schulungen der KBB zu den Aspekten der Nachhaltigkeit und unterstützt die Fachgruppe Nachhaltigkeit der BKB in administrativer und inhaltlicher Sicht. Ferner beteiligt sie sich auf nationaler und internationaler Ebene aktiv an der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die ökologische öffentliche Beschaffung.
- Die Fachstelle Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen ist administrativ dem ISB zugeordnet und fördert den Einsatz der Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen.

⁶ Folgende Güter und Dienstleistungen werden nicht von den zentralen Beschaffungsstellen beschafft: Güter und Dienstleistungen für die internationale Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und für den Erweiterungsbeitrag werden von den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beschafft; Güter und Dienstleistungen für die humanitäre Hilfe sowie Güter und Dienstleistungen im Ausland für den Bedarf der schweizerischen Auslandvertretungen von der zuständigen Stelle des EDA.

⁷ Mit dem Evaluationstool ist der sog. „DecisionAdvisor“ für die Abwicklung von Ausschreibungen gemeint, der im Zuständigkeitsbereich des ISB liegt. Vgl. https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/e-government/e_procurement/hilfsmittel.html (Abruf: 06.02.2018).

Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem die Beratung beim Einsatz geeigneter Informationstechnologien im Prozess der öffentlichen Beschaffung (Art. 29 Org-VöB).

- Die Direktion für Arbeit des SECO berät die zentralen Beschaffungsstellen bei Fragen zu Arbeitsbedingungen (Art. 30 Org-VöB). Bei Fragen zur Gleichstellung von Frau und Mann können sich die Beschaffungsstellen an das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wenden (Art. 31 Org-VöB).

Beschaffungscontrolling

Der Bundesrat hat sich für eine Erhöhung der Transparenz sowie für die Förderung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes ausgesprochen. Um die Zielerreichung zu überprüfen, wurden Weisungen über das Beschaffungscontrolling erlassen,⁸ die den Controllingprozess und die dazu nötigen Instrumente und involvierten Gremien beschreibt: Fachstelle Beschaffungscontrolling (FSBC), Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling (IDA BC), Betriebskoordination Instrumente Beschaffungscontrolling (BeKo BC).

Mit den Instrumenten Statistik Beschaffungszahlungen (SBeZ), Vertragsmanagement (VM) und Monitoring nachhaltige Beschaffung (MnB) wird eine einheitliche und konsolidierbare Datenbasis geschaffen.

Die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes erstellen anhand dieser Datenbasis Auswertungen über die Beschaffungen der Bundesverwaltung. In Zusammenarbeit mit allen Departementen (IDA BC) erfolgt eine Analyse und eine Berichterstattung an den Bundesrat. Gemeinsam werden Handlungsempfehlungen erarbeitet, um eine Verbesserung der Zielerreichung herbeizuführen. Das BBL ist zuständig für die Konsolidierung der Daten, die Ausarbeitung von Massnahmen und die Erstellung des Berichts.

Nachhaltige Beschaffung

Der Bundesrat versteht unter nachhaltiger Beschaffung die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten bei der öffentlichen Beschaffung (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 1 Bst. i Org-VöB). Der Fokus des vorliegenden Berichts liegt auf den ökologischen und sozialen Aspekten sowie der Korruptionsprävention, dies in Anlehnung an die zehn Prinzipien des UN Global Compact. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeitsdimension wird im Rahmen der vorliegenden CSR-Betrachtung nicht beleuchtet (vgl. Ziff. 2.3). Dafür wird die Korruptionsprävention in die Untersuchung integriert, die in der Schweiz weitgehend unabhängig von der Nachhaltigkeitsdiskussion läuft.

In seiner «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019» hält der Bundesrat für den Bereich der öffentlichen Beschaffung fest, dass der Bund bei seinen Beschaffungen Güter, Dienstleistungen und Bauwerke berücksichtige, die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Er nehme eine Vorbildfunktion ein, indem er im Rahmen seiner Beschaffungstätigkeit Produktenachfrage und Bauwerke realisiere, die wirtschaftlich, umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die möglichst sozial verantwortungsvoll produziert werden.⁹ Was die Gleichbehandlung von Mann und Frau angeht, findet sich in der Strategie das etwas allgemein formulierte Ziel, dass Frauen und Männer über dieselbe wirtschaftliche Unabhängigkeit verfügen und gleichberechtigt am politischen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen sollen.¹⁰ Die Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen sollen dabei noch verstärkt werden.¹¹

Im Sinne einer langfristigen Vision wird in der Strategie zudem die Beseitigung von unlauteren und illegalen Finanzströmen genannt, die durch Steuervermeidung, Geldwäscherei und namentlich auch durch Korruption zustande kommen.¹²

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Unterstützung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bilden neben der Bundesverfassung (vgl. Art. 2 Abs. 2):

⁸ BBL (2016), 3ff., gestützt auf Art. 37a Org-VöB.

⁹ Bundesrat (2016), 52.

¹⁰ Bundesrat (2016), 35.

¹¹ Bundesrat (2016), 37.

¹² Bundesrat (2016), 28.

- das Bundesgesetz und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB/VöB),
- die Org-VöB, in der die bundesrätlichen Strategievorgaben in Bezug auf die Güterbeschaffung verankert sind (Art. 11 Abs. 1 Bst. a) und
- die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB). Diese hält in Art. 2 das folgende strategische Ziel fest: «Schaffung und Befolgung nachhaltiger Standards bezüglich Planung, Bau, Einrichtung, Bewirtschaftung, Betrieb und Rückbau; zur Unterstützung dieses Ziels führt die Bundesverwaltung ein Ressourcen- und Umweltmanagement durch».

Zudem gibt es institutionelle Rahmenbedingungen, welche die nachhaltige Beschaffung unterstützen:

- Dazu gehört die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, in welcher der Bundesrat festhält, dass der Bund in der Beschaffung Güter, Dienstleistungen und Bauwerke berücksichtige, die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen.
- In Baubereich engagiert sich die Fachgruppe Nachhaltiges Bauen der KBOB seit vielen Jahren vorbildlich mit der Thematik (vgl. dazu würdigend, Ziff. 2.6.4).¹³
- Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) hat eine Fachgruppe „Nachhaltigkeit“ eingesetzt, welche den Vorstand und die Geschäftsstelle der BKB unterstützen soll.¹⁴
- Im Auftrag der BKB bietet das Kompetenzzentrum KBB Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen an. Dabei wird auch die nachhaltige Beschaffung behandelt. Die inhaltliche Leitung unterliegt der Fachstelle für ökologische Beschaffung und der BKB (Pilotprojekt).¹⁵
- Des Weiteren unterstützt auch die Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung in Zusammenarbeit mit dem BBL und dem „Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung“ (RUMBA) die Beschaffung ressourcenschonender und innovativer Produkte. Sie setzen sich dafür ein, dass von den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes ressourcenschonende Arbeitsmittel für die Verwaltungstätigkeit beschafft und den Bedarfsstellen zur Verfügung gestellt werden (Bsp. Strom, Fahrzeuge, Kompensationszertifikat für Dienstreisen, IKT-Geräte, Papier, Büromobiliar). So konnte RUMBA zum Beispiel erwirken, dass der Informatikrat des Bundes für die Beschaffung von IKT-Geräten den verbindlichen Beschaffungsstandard für IKT-Geräte P025 beschlossen hat.
- Im Rahmen des Programms Energievorbild Bund (VBE) erarbeitet eine Koordinationsgruppe geeignete Massnahmen, auch im Bereich der Beschaffung.
- Im bundesrätlichen Bericht Grüne Wirtschaft (2016) wurden die bestehenden Massnahmen aus dem vorbestehenden Masterplan Cleantech in den Massnahmenplan Grüne Wirtschaft 2016-2019 integriert. Eine Massnahme betrifft die Weiterentwicklung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und fokussiert dabei auch auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand sowie ein Monitoring nachhaltige öffentliche Beschaffung, welches es zu präzisieren gilt. Eine systematischere Verknüpfung der öffentlichen Beschaffung mit Projekten aus der Umwelttechnologieförderung sollte zudem angestrebt werden.

Bei den Beschaffungen des Bundes, insbesondere bei der Beschaffung von standardisierten Gütern und Immobilien werden teilweise bereits seit etlichen Jahren ökologische Kriterien berücksichtigt, welche die Förderung ressourcenschonender oder ökologisch innovativer Produkte (Güter, Dienst- und

¹³ Vgl. die diversen Quellenangaben in Ziff. 4.1.3.

¹⁴ Mandat: Die BKB erteilt der Fachgruppe den Auftrag, die BKB, den Vorstand und die Geschäftsstelle durch die Erarbeitung von Grundlagen und Instrumenten zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung gemäss Zweckartikel im rev. BöB sowie bei der Kommunikation und Umsetzung zu unterstützen. Insbesondere fallen der Fachgruppe folgende Aufgaben zu: Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses von nachhaltiger öffentlichen Beschaffung in den drei Dimensionen Wirtschaftlichkeit, Gesellschaft und Umwelt. Erarbeitung von Zielen zur nachhaltigen Beschaffung unter Abschätzung der erwarteten Wirkung. Erarbeitung von aussagekräftigen Indikatoren für das Beschaffungscontrolling gemäss Org-VöB, sowie darauf basierende Auswertung der Fortschritte und Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen. Erarbeitung von Empfehlungen zum Angebot an einfach zugänglichen, relevanten und aktuellen Informationen im Themenbereich „nachhaltige öffentliche Beschaffung“ und eines zielführenden Instrumentariums für die Einkaufenden (BBL (2017)).

¹⁵ Über die Fortführung wurde hier noch nicht entschieden.

Bauleistungen) zum Ziel haben. Auf Bundesebene ist die ökologische Beschaffung insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien von besonderer Bedeutung. Allerdings wird nicht festgehalten oder verbindlich vorgegeben, bei welchen Produktgruppen welches Ambitionsniveau verlangt wird.

Gemäss Artikel 9 Abs. 1 bis VILB haben die Bau- und Liegenschaftsorgane (BLO) des Bundes in allen Phasen des Immobilienmanagements in ausgewogener Weise die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu berücksichtigen. Für die Umsetzung des nachhaltigen Immobilienmanagements sind die Weisungen über das nachhaltige Immobilienmanagement des EFD und die Faktenblätter nachhaltiges Immobilienmanagement bzw. die Empfehlungen der KBOB massgebend.

Die BKB und die KBOB haben Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes publiziert. Die Empfehlungen zeigen auf, inwiefern im Rahmen eines Vergabeverfahrens ökologische und soziale Anliegen berücksichtigt werden können, ohne dabei das Ziel der Wirtschaftlichkeit aus den Augen zu verlieren. Ergänzend publiziert die Fachstelle für ökologische öffentliche Beschaffung Leitfäden für konkrete Produktgruppen (z.B. Textilien).

2.2 Laufende Entwicklungen

Gegenwärtig laufen im Bund i.S. der Beschaffung diverse Projekte. Eine Würdigung der Rolle als Beschaffer kann nur im Lichte dieser aktuellen Bestrebungen erfolgen:

Neues Organisationsreglement BKB

Ein neues Organisationsreglement trat am 1.1.2017 in Kraft. Es ermöglicht eine straffere Führung, eine strategische Ausrichtung sowie verbindliche Weisungen und Kontrollen der Umsetzung. Ausserdem sieht es ein Antragsrecht der BKB für bundesweite Weisungen des EFD vor.

Gesetzesrevision Beschaffungsrecht

Nach langen Vorarbeiten hat der Bundesrat die Botschaft für eine Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vorgelegt (15.2.2107). Diese Vorlage hat zum Ziel, das WTO-Beschaffungsübereinkommen GPA 2012 auf Stufe Bund umzusetzen und unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzregelung zu einer Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz beizutragen. Für den vorliegenden Bericht ist insbesondere Art. 2 des Entwurfs E-BöB von Interesse:

«Dieses Gesetz bezweckt:

- a. Den wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel;
- b. Die Transparenz des Vergabeverfahrens;
- c. Die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter;
- d. Die Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen, insbesondere durch Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption.»

Gemäss Botschaft zum E-BöB sind die genannten Zweckbestimmungen als gleichwertig zu betrachten, können aber Zielkonflikte in sich bergen. Beispielsweise kann umfassende Transparenz (Bst. b) abgestimmte Verhaltensweisen von Anbieterinnen (Bst. d) begünstigen. Die Zweckbestimmungen werden anschliessend in weiteren Bestimmungen konkretisiert, beispielsweise in Art. 12 E-BöB betreffend Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen und der Lohngleichheit.

Der in Art. 2 Bst. a E-BöB verwendete Begriff Nachhaltigkeit ist nach Ausführungen des Bundesrats weit zu verstehen und orientiert sich an der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019. Demnach will der Bund bei Beschaffungen eine Vorbildfunktion einnehmen und trägt bei der Produktwahl nebst den wirtschaftlichen auch ökologischen und sozialen Kriterien Rechnung. Daraus lässt sich auch ableiten, dass der Wirtschaftlichkeitsbegriff nicht mit dem Begriff des tiefsten Preises gleichgesetzt werden kann.

Die Anwendung von Kriterien betreffend ökologische und soziale Nachhaltigkeit erfordert einen sachlichen Bezug zum jeweiligen Beschaffungsobjekt. Im Fokus stehen deshalb Kriterien, die sich entweder direkt auf das zu beschaffende Objekt oder aber auf dessen Wirkung bei der Nutzung beziehen. Allerdings sind auch Kriterien zur Art und Weise der Produktion möglich, vorausgesetzt, die Produktionsweise hat einen Bezug zum Beschaffungsobjekt. Nicht zulässig bzw. nicht im Sinne des GPA 2012 wäre es, ökologische und soziale Kriterien gezielt so einzusetzen, dass inländische bzw. ortsansässige Anbieterinnen bevorzugt werden.

Die in Art. 2 Bst. b und c festgehaltenen Zweckbestimmungen betreffend Transparenz sowie Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieterinnen sollen Fairness und Marktzutritt für alle potenziellen Partner der öffentlichen Hand garantieren.

Art. 2 Bst. d trägt schliesslich insbesondere dem im GPA 2012 erhöhten Stellenwert der Korruptionsbekämpfung Rechnung. Der Bundesrat hält dementsprechend fest, dass die Korruption heute als wesentliches Element der Wettbewerbsverfälschung und Wettbewerbsverhinderung gilt und entsprechend bei Ausschreibungen, Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption vorzusehen sind. Bemerkenswert hierbei ist, dass der Bundesrat auch auf die Unterbindung des wirksamen Wettbewerbs bei einer marktbeherrschenden Stellung seitens der öffentlichen Hand als Auftraggeberin hinweist.

Das Gesetz befindet sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung.

Entwicklungen im Bereich der Lebenszykluskosten

Der Begriff der Lebenszykluskosten ist zwar bereits alt, aber erst nach und nach in die normativen Grundlagen und in das Denken und Handeln der Beschaffungsbehörden eingeflossen (vgl. z.B. Art. 2 VILB und Art. 11 Abs. 2 Org-VöB). In der gegenwärtigen Praxis werden unter Lebenszykluskosten immer wieder die «Total Costs of Ownership» verstanden (so auch im vorliegenden Bericht). Im Zusammenhang mit der CSR-Diskussion ist aber wichtig, dass die Lebenszykluskosten auch externalisierte Kosten sowie andere Impacts umfassen sollen.

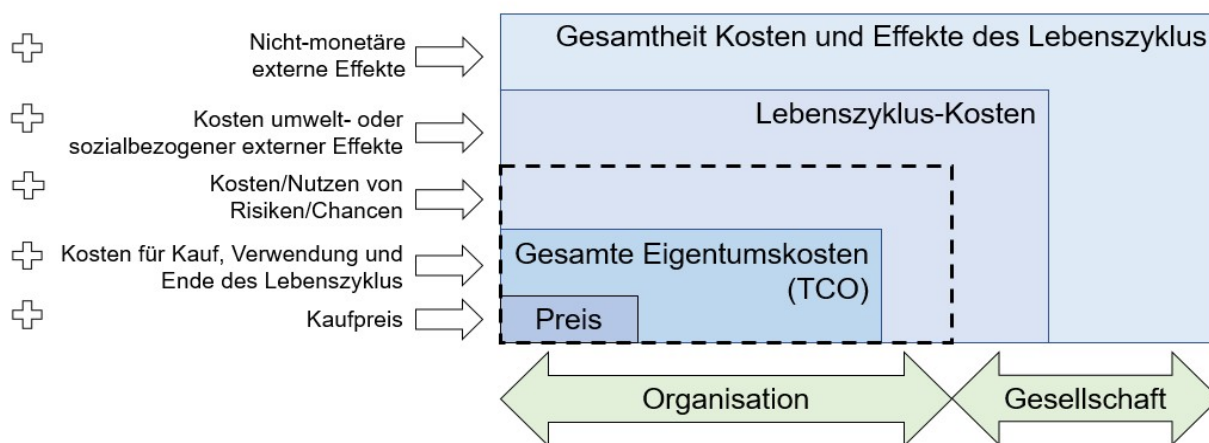


Abbildung 2: Definition Begrifflichkeiten Lebenszykluskosten¹⁶

¹⁶ Abbildung nach International Organization for Standardization (2017). ISO 20400. (2017), Sustainable procurement, Genf: Kapitel 7.2.3 (Original in Englisch und Französisch.).

2.3 CSR-Dimensionen Bund als Beschaffer

In Bezug auf CSR können folgende Dimensionen unterschieden werden.

1. Einhaltung von Sozialkriterien in der Beschaffung
2. Einhaltung von Umweltkriterien in der Beschaffung
3. Korruptionsprävention in der Beschaffung

Die Bundesverwaltung und auch der Bundesrat in seiner Botschaft (E-BöB) verstehen unter nachhaltiger Beschaffung die Berücksichtigung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten bei der öffentlichen Beschaffung.

Den Beschaffungsstellen kommt im Sinne der CSR-Definition des Bundesrats (CSR-Positionspapier) zwar keine zivil- oder strafrechtliche Verantwortung zu. Sie haben aber die Verantwortung im Sinne «verantwortlicher Unternehmensführung». Dazu gehört, die erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um nachhaltige Beschaffung über die ganze Wertschöpfungskette sicherzustellen.¹⁷

Der Fokus dieses Berichts liegt auf den Umwelt- und Sozialkriterien sowie der Korruptionsprävention.

Umweltkriterien beziehen sich auf die Prinzipien 7 bis 9 des UNGC.¹⁸ D.h. die Anwendung des Vorsorgeprinzips, insbesondere bezüglich Klimawandel und Treibhausgasemissionen, die Förderung des Umweltbewusstseins, der Ressourceneffizienz sowie die Entwicklung, Anwendung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien (d.h. Innovationsförderung).

Sozialkriterien beziehen sich auf die Prinzipien 1 bis 6 des UNGC. D.h. Diese sollen eine „Komplizenschaft“ bei Menschenrechtsverletzungen verhindern, die durch Dritte begangen werden, namentlich durch Lieferanten (z.B. betreffend die Sicherheit am Arbeitsplatz, die Einhaltung von Arbeitszeiten und die faire Entlohnung). Zu den Sozialkriterien zählt insbesondere die Einhaltung der acht ILO-Kernübereinkommen (z.B. Abschaffung von Kinder- und Zwangsarbeit sowie die Sicherstellung der Vereinigungsfreiheit und der Nichtdiskriminierung): Der Beschaffer muss im Rahmen seiner Möglichkeiten sicherstellen, dass diese Prinzipien eingehalten werden.

In der Dimension Korruptionsprävention muss sich der Beschaffer im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür einsetzen, dass **Korruption**, einschliesslich Erpressung und Bestechung, im Beschaffungsprozess verhindert wird (vgl. Prinzip 10 des UNGC).

Die Auswahl der drei CSR-Dimensionen verfolgt in erster Linie einen Risiko- bzw. Effizienzansatz. Negative Auswirkungen (Externalitäten) auf Umwelt und Gesellschaft und deren häufig versteckte Kosten gilt es möglichst zu minimieren. Bei einem solchen „do no harm“-Ansatz geht es letztlich um die Reduktion der umfassenden Lebenszykluskosten (gem. ISO 20400) einer Beschaffung entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die Berücksichtigung von Mindestanforderungen bezüglich der Einhaltung von Sozialkriterien, die Antizipation und Vermeidung von Umweltbelastungen oder -schäden (Vorsorgeprinzip) und eine konsequente Korruptionsprävention führen in einer gesamtgesellschaftlichen Optik zu wirtschaftlichen Resultaten. Der Bund profitiert u.a. von tiefen Risikokosten (insbesondere operationelle, rechtliche bzw. Reputationsrisiken bei Korruptionsfällen oder misslichen Arbeitsbedingungen bei Lieferanten) und von Kosteneinsparungen durch ressourceneffiziente Güter und Dienstleistungen. Diese Betrachtung unterscheidet sich von der engen Optik der „Total Cost of Ownership“ (Gesamtkosten des Betriebs), die sich auf die Organisationsgrenzen des Beschaffers – hier der Beschaffungsstellen des Bundes – beschränkt und Externalitäten bzw. deren (Risiko-) Kosten ungenügend berücksichtigt.

¹⁷ Vgl. die Ausführungen im ersten Expertenbericht, Bolz/Lüthi (2017), S. 10ff., sowie die generellen Ausführungen im Positionspapier (Ziff. 1.21 ff.).

¹⁸ Die 10 Prinzipien des UN Global Impact: <https://www.globalcompact.de/de/ueber-uns/dgcn-ungc.php> (Abruf: 06.02.2018).

2.4 Bestandsaufnahme in den einzelnen CSR-Dimensionen

2.4.1 Sozialkriterien in der Beschaffung

Rechtsgrundlagen

Anders als die ökologischen Aspekte sind im revidierten WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA 2012) soziale Gesichtspunkte bei der Regelung der technischen Spezifikationen und der Zuschlagskriterien nicht erwähnt. Das bedeutet aber nicht, dass die Berücksichtigung sozialer Anliegen nach dem revidierten GPA unzulässig ist.¹⁹ Die Schweiz könnte sich namentlich an der EU-Vergabe-Richtlinie (RL 2014/24/EU) orientieren, die eine vergleichsweise weitgehende Berücksichtigung von sozialen Kriterien im Beschaffungsprozess vorsieht.

In der Schweiz bestehen für die öffentliche Beschaffung soziale Mindestvorschriften, die sich nach dem Ort der Leistungserbringung unterscheiden (geltendes Beschaffungsrecht und Praxis des BBL). Wird die Leistung in der Schweiz erbracht, müssen die Leistungserbringer die Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen in unserem Land einhalten sowie die Lohngleichheit für Mann und Frau gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c BöB). Wird die Leistung im Ausland erbracht, müssen mindestens die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten werden (Art. 7 Abs. 2 VöB). Die Nicht-Einhaltung der ILO-Kernübereinkommen (vgl. Ziff. 2.3) gilt als Ausschlussgrund. Die armasuisse geht hier teilweise weiter (z.B. betr. Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten, Entlohnung), nicht zuletzt wegen des Reputationsrisikos.

Die Kernübereinkommen der ILO sind:

- Nr. 29 Zwangs- und Pflichtarbeit.
- Nr. 87 Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen.
- Nr. 99 Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen.
- Nr. 100 Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit.
- Nr. 111 Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.
- Nr. 105 Abschaffung von Zwangsarbeit.
- Nr. 138 Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung.
- Nr. 182 Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Folgen der Kinderarbeit.

Organisation und Verfahren

Gemäss CSR-Definition (Anspruch Vorbildrolle)²⁰ tragen die beschaffenden Stellen (Mit-)Verantwortung für die Einhaltung sozialer Standards über die ganze Wertschöpfungskette (Lebenszyklus). Sie nehmen diese Verantwortung über entsprechende Vorgaben und Kontrollen wahr. Die beschaffenden Stellen können sich an den Empfehlungen der BKB/KBOB orientieren. Bei Fragen zu Arbeitsbedingungen unterstützt das SECO die zentralen Beschaffungsstellen und Bedarfsstellen.

Bei Fragen zur Gleichstellung von Frau und Mann ist das EBG unterstützendes Organ. Es hat mit der Schaffung des Logib,²¹ einem Tool zur (freiwilligen) Feststellung von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen und Ungleichheiten in Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden, wegweisend gewirkt. Das

¹⁹ Steiner (2017), 38f.

²⁰ Vgl. Fussnote. 16. Vgl. die Ausführungen im ersten Expertenbericht, Bolz/Lüthi (2017), S. 10ff., sowie die generellen Ausführungen im Positionspapier (Ziff. 1.1 ff.).

²¹ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/selbsttest-tool--logib.html> (Abruf: 06.02.2018).

Tool wird auch in Deutschland und Luxemburg eingesetzt und von der EU empfohlen.²² Bei Beschaffungen des Bundes wird darauf geachtet, dass Anbieter die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf den Lohn gewährleisten. Daher wird von Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden ein Nachweis zur Einhaltung der Lohngleichheit verlangt. Dieser kann z.B. mit Logib erbracht werden.²³

In ihren Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes rät die BKB den Fachstellen, soziale Anliegen in die zwingenden Teilnahmebedingungen einfließen zu lassen. Hingegen würden sich soziale Aspekte mangels genügenden Bezugs zum Gegenstand der Beschaffung in der Regel nicht als Eignungs- oder Zuschlagskriterien eignen.²⁴ Beispiele für sozial motivierte technische Spezifikationen sind Vorgaben betreffend behindertengerechte Bauten oder barrierefreie Webseiten.

Die BKB hat in ihren Empfehlungen zudem sehr ausführlich einen Prozess beschrieben, mittels welchem den sozialen Aspekten in der Beschaffung Achtung verschafft werden soll. Zudem hat sie Mustervorlagen für die entsprechenden Ausschreibungsunterlagen erstellt. Nach der Evaluation der Offerten erfolgt bei der potenziellen Zuschlagsempfängerin mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot ein weiterer Prüfungsschritt: Es wird geprüft, ob diese bzw. ihre wichtigen Unterauftragnehmer die sozialen Mindestvorschriften einhalten. Das ist der Fall, wenn ein Zertifikat oder positives Audit vorliegt; trifft dies nicht zu, wird eine Risikoanalyse durchgeführt. Das SECO seinerseits hat ein Instrument entwickelt, das eine länderspezifische Risikobewertung erleichtert; es kann von interessierten Stellen eingesehen werden. Wenn der Auftraggeber zum Schluss kommt, dass ein Risiko vorliegt, wird ein Audit durch ein externes Auditunternehmen durchgeführt. Ergibt das Audit, dass der Anbieter bzw. von diesem beauftragte Dritte die sozialen Mindestvorschriften nicht einhalten, kann der Anbieter vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.²⁵

2.4.2 Umweltkriterien in der Beschaffung

Internationale Entwicklung

Im Zentrum des ursprünglichen WTO-Beschaffungsübereinkommens standen die Erleichterung des Freihandels, die Marktöffnung und Liberalisierung. Mit der Revision des Übereinkommens (GPA 2012) werden darin nun auch ausdrücklich Umweltschutzziele genannt (Art. X Abs. 6). Die gleiche Entwicklung ist – in einem noch stärkeren Ausmass – im Europäischen Vergaberecht festzustellen. Dieses sieht vor, dass bei der Ermittlung des Preis-Leistungs-Verhältnisses auch umweltbezogene Kriterien zu berücksichtigen sind.²⁶

Rechtsgrundlagen in der Schweiz

Im geltenden schweizerischen Beschaffungsrecht ist die Umweltverträglichkeit als Kriterium für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes schon seit 1996 ausdrücklich vorgesehen (Art. 21 Abs. 1 BöB).

In der Vorlage des Bundesrats zur Revision des Beschaffungsrechts wird die Nachhaltigkeit, die Umweltverträglichkeit aber nicht explizit als Zuschlagskriterium erwähnt.²⁷ Gemäss Botschaft des Bundesrats ist jedoch die Ökologie eine Dimension der Nachhaltigkeit, die als Umweltverträglichkeit sowie Ressourcenschonung und -effizienz definiert wird. Dabei spielen Faktoren wie Schadstoffgehalt, Wasser-, Boden- und Luftbelastungen sowie Energie-, Wasserverbrauch oder Beeinträchtigung der Biodiversität eine Rolle. Umwelt- und Ressourcenaspekte können sich auf den Beschaffungsgegenstand selbst, aber auch auf seine Herstellung, Nutzung und Entsorgung beziehen.²⁸

²² Tools to identify gender pay gap in the work place; https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/discrimination/gender-equality_en (Abruf: 06.02.2018).

²³ Graf (2016), 389.

²⁴ BKB (2015), 5.

²⁵ BKB (2015), 18 ff.

²⁶ Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Amtsblatt L 94/65 vom 28. März 2014); vgl. auch Steiner (2014), 149 ff.

²⁷ Art. 20 Abs. 1 E-BöB; BBI (2017), 2020.

²⁸ BBI (2017), 1943.

Ökologische Beschaffung bedeutet nach heute herrschender Auffassung nicht nur die Berücksichtigung von Anbietern und Produkten, welche die Umweltschutzgesetzgebungen einhalten. Vielmehr soll die öffentliche Hand auch nach Produkten und Dienstleistungen mit möglichst geringen Auswirkungen auf die Umwelt fragen. Dies heisst, dass Produkte und Dienstleistungen über ihren gesamten Lebenszyklus (Planungs-, Herstellungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphase) ökologischen Anforderungen entsprechen müssen.

Die zentralen Beschaffungsstellen haben mit Unterstützung der Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung zu verschiedenen Produktgruppen Empfehlungen und ökologische Produktkriterien ausgearbeitet, welche die Beschaffungsverantwortlichen unterstützen sollen. Für bestimmte Gruppen von häufig beschafften Produkten, wie beispielsweise für Bekleidungstextilien²⁹, Reinigungsmittel, Papierprodukte³⁰, Holz oder Fahrzeuge gibt es Umweltleistungsblätter. Diese von der öffentlichen Hand oder von Berufsverbänden erarbeiteten Empfehlungen orientieren sich zuweilen an den Kriterien anerkannter Umweltlabels. Für die Beschaffung von nachhaltigen Bauleistungen bestehen diverse Empfehlungen (z. B. Immobilienmanagement, Gebäudetechnik oder auch Bauabfälle).³¹ Weiter existieren verschiedene Indikatoren im Bereich Umwelt, beispielsweise betreffend erneuerbare Primärenergie bei Erstellung, Mobilitätskonzept, bauliche Verdichtung oder Energiemonitoring, welche im Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) definiert sind.

Organisation und Verfahren

Die Verwendung von Umweltkriterien im Beschaffungsprozess ist eine sehr anspruchsvolle Angelegenheit. Einerseits weil hierfür ein breites Fachwissen nötig ist, andererseits weil die ökologischen Kriterien nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie einen Anbieterwettbewerb ausschliessen.

Die Anwendung von Umweltkriterien ist Sache der Beschaffungsstellen. Sie erhalten Unterstützung durch die BKB und KBOB, das KBB und die Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung (BAFU), aber auch vom SECO und der IG Öffentliche Beschaffung Schweiz. All diese Organisationen haben eine Vielzahl von Leitbildern, Mustern, Checklisten und Empfehlungen zur Berücksichtigung ökologischer Kriterien im Beschaffungsprozess zusammengestellt. Die Ergebnisse des ersten Teils der laufenden GAP-Analyse zu den verfügbaren Hilfsmitteln zeigen, dass die Vielfalt gross ist, aber die Zugänglichkeit und die Aktualität teilweise mangelhaft sind.

Mit dem Ressourcen- und Umweltmanagement des Bundes (RUMBA) werden alle Bundesstellen unter anderem angehalten, bei der Beschaffung ihrer Mobilien ökologische Anliegen zu berücksichtigen.

2.4.3 Korruptionsprävention in der Beschaffung

Allgemeines

Das öffentliche Beschaffungswesen gehört zu den potenziell korruptionsanfälligen Tätigkeitsbereichen.³² Die für Beschaffungen aufgebrauchten Mittel sind sehr gross (vgl. Ziff. 2.1) und auch die Einzelaufträge können sich auf hohe Millionenbeträge belaufen. Die Versuchung, mittels Gefälligkeitshandlungen einen Auftrag zu erlangen, ist damit gegeben. Weiter weisen gerade im Bau- oder IT-Bereich die Beschaffung-

²⁹ Bei der Beschaffung von Bekleidungstextilien für die Schweizer Armee stellt die armasuisse ökologische Anforderungen, d.h. Mindestanforderungen, welche jeder Anbieter zwingend zu erfüllen hat. Zu diesen Mindestanforderungen gehören das Verbot der Verwendung von gesetzlich verbotenen Substanzen in der textilen Wertschöpfungskette sowie bekanntermassen gesundheitsbedenkliche Chemikalien. Als Orientierungshilfe dienen die Vorgaben von Labels, welche in der Textilindustrie verbreitet sind, wie beispielsweise der sogenannte «Öko-Tex Standard 100».

³⁰ Für die Beschaffung von Papier für Multifunktions-Geräte und Drucker verlangt das BBL vom Lieferanten bzw. Produkt zwingend ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001. Zudem wurden bei den technischen Spezifikationen u.a. die Nachhaltigkeitskriterien FSC (Forest Stewardship Council), TCF (Total Chlorine Free) oder ECF (Elemental Chlorine Free) verlangt. Als Zuschlagkriterien wurden für weisse und farbige Papiere Zertifizierungen wie „Blauer Engel“, Nordic Ecolabel „Swan“ oder gleichwertige Auszeichnungen berücksichtigt. Vgl. Steiner (2014), 161.

³¹ <https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/publikationen/nachhaltiges-bauen.html> (Abruf: 06.02.2018).

³² Scherler (2016), 493 ff., 495f.; Galli/Moser/Lang/Steiner (2013), N 1139ff.

gen eine hohe technische Komplexität auf, was Anbieter zu ihrem Vorteil nutzen können. Zudem erschweren der technische Charakter der Beschaffungsvorhaben und grosse Ermessensspielräume der Beschaffungsstellen einschlägige Kontrollen. Es werden jedoch Audits vorgenommen und Beschaffungsgeschäfte regelmässig von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) überprüft (ex post). Schliesslich kann das Vergaberecht selber unerwünschte Anreize für Korruption geben, indem es die Marktteilnehmer unter Wettbewerbsdruck setzt, der sie wiederum dazu veranlasst, zu unlauteren Geschäftspraktiken zu greifen, um an Aufträge zu gelangen.³³ Korrupte Verhaltensweisen können allerdings auch ohne Wettbewerbsdruck auftreten.

Korruptionsprävention ist deshalb auch ein Kernthema bei der Beurteilung der Rolle des Bundes im Bereich CSR und Beschaffung. Das Thema Korruptionsprävention wurde bisher in der Bundesverwaltung nicht im Rahmen der nachhaltigen Beschaffung diskutiert, sondern als separates Thema behandelt (vgl. allerdings nun die Revision des Beschaffungsrechts, mit der die Korruptionsprävention ein grösseres Gewicht erhalten soll).

Rechtsgrundlagen

Rechtliche Grundlagen für die Korruptionsbekämpfung sind primär das Strafrecht, das Vergaberecht und das Personalrecht. Die Schweiz hat auch die einschlägigen völkerrechtlichen Konventionen ratifiziert: die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

Die Schweiz hat ihr Strafrecht mit der Ausdehnung bisheriger und Schaffung neuer Straftatbestände zwischen 2000 und 2006 in drei Etappen weiterentwickelt und dabei insbesondere auch die Vorgaben der internationalen Vereinbarungen in das Landesrecht integriert.³⁴ Zu den Neuerungen gehört die Bestrafung der Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322septies StGB) und die Strafbarkeit von Unternehmen in Fällen von Korruption (Art. 102 Abs. 2 StGB). Neben der Bestechung im öffentlichen Sektor ist zudem im Jahr 2016 die Bestechung im Privatsektor, die bisher nur im UWG als Antragsdelikt aufgeführt war, als Officialdelikt ins Strafgesetzbuch aufgenommen worden (Art. 322octies und 322novies StGB). Das bedeutet, dass eine private Bestechung nun auch verfolgt werden kann, wenn sie nicht in einer Wettbewerbssituation erfolgt.

Auch das Bundespersonalrecht soll dem Entstehen von korrupten Praktiken entgegenwirken. Das Bundespersonal darf im Rahmen des Arbeitsverhältnisses weder für sich noch für andere Geschenke oder sonstige Vorteile beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen (Art. 21 Abs. 3 BPG). Anders als sonst das Bundespersonal dürfen zudem Angestellte, die an einem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess beteiligt sind, selbst geringfügige und sozial übliche Vorteile nicht annehmen³⁵. Ebenso ist es diesen Bundesangestellten untersagt, Einladungen anzunehmen, die in einem Zusammenhang mit einem Beschaffungsprozess stehen oder stehen könnten (vgl. Art. 93 und 93a BPV). Im Widerhandlungsfall haben sie disziplinarrechtliche und strafrechtliche Sanktionen und die Kündigung zu gewärtigen (Art. 10 BPG). Zudem haben Bundesbedienstete die Pflicht, Verbrechen und Vergehen, von denen sie im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit erfahren, anzuzeigen (Art. 22a BPG). Schliesslich sollen mit den Personensicherheitsprüfungen namentlich auch Korruptionsrisiken bei Bediensteten des Bundes entdeckt werden.

Im Beschaffungsrecht hat die Bekämpfung der Korruption mit der Revision des WTO-Beschaffungsübereinkommens (GPA 2012) einen höheren Stellenwert erhalten.³⁶ Das Übereinkommen sieht vor, dass

³³ Scherler (2016), 497f. Der Umkehrschluss daraus wäre indessen nicht zulässig, da gerade auch KEIN Wettbewerb korrupte Verhaltensweisen fördern kann.

³⁴ Scherler (2016), 499, 505ff.

³⁵ Nach Scherler (2016), 245; ist dies eine realitätsferne Regelung.

³⁶ Scherler (2016), 495.

die Auftraggeber Beschaffungen transparent und unparteiisch durchführen, so dass «keine Interessenkonflikte entstehen und korrupte Praktiken verhindert werden».³⁷

De lege ferenda will der Bundesrat mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen³⁸ unter anderem das revidierte WTO-Übereinkommen in die nationale Gesetzgebung überführen, um danach die Konvention ratifizieren zu können. Im Entwurf zum revidierten Bundesgesetz ist ausdrücklich vorgesehen, dass

- die Auftraggeberin Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption treffen soll;
- vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden kann, wer Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt;
- auch ausgeschlossen werden kann, wer rechtskräftig wegen eines Verbrechens oder wegen eines Vergehens gegen die Auftraggeberin verurteilt worden ist;
- fehlbare Anbieterinnen verwarnet oder von künftigen Vergaben ausgeschlossen werden können.³⁹

Im Vorentwurf der revidierten Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom April 2015 werden in Art. 11 weitere Massnahmen gegen Korruption vorgesehen.⁴⁰ U.a.:

- haben Mitarbeitende von Auftraggebern Rechenschaft über Nebenbeschäftigungen, andere Beschäftigungs- und Auftragsverhältnisse sowie besondere Interessen abzulegen, die zu einem Interessenkonflikt bei der Vergabe führen können;
- sollen nur Mitarbeitende eingesetzt werden, die eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnet haben;
- haben Auftraggeber eine regelmässige Information und Ausbildung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung im Vergabewesen sicherzustellen;
- sollen in den allgemeinen Geschäftsbedingungen oder im Beschaffungsvertrag Integritätsklauseln, Konventionalstrafen und Massnahmen zur Sicherstellung rechtskonformer Geschäftsprozesse vorgesehen werden. Die Auftragnehmer sollen verpflichtet werden diese Klauseln auch an Subunternehmern zu übertragen.⁴¹

Organisation der Korruptionsbekämpfung

Verantwortlich für die Korruptionsbekämpfung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes sind in erster Linie die Beschaffungsstellen. Sie werden unterstützt durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung. Diese befasst sich seit mehreren Jahren mit der Entwicklung einer einheitlichen Strategie der Schweiz gegen Korruption. Sie soll die Bundesbediensteten für das Problem der Korruption sensibilisieren und dem Bundesrat Bericht über den Stand der Korruptionsbekämpfung erstatten.

Prävention

Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung erfolgt über Informationsbroschüren und ein e-Tool, die das Eidgenössische Personalamt allen Mitarbeitenden zur Verfügung stellt. In den Be-

³⁷ Art. IV Ziff. 4 des Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 30. März 2012; BBl (2017), 2183.

³⁸ BBl (2017), 1851ff.

³⁹ Vgl. Art. 11 Bst. b, 44 Abs. 1 Bst. c und e und Art. 45 Abs. 1 E-BöB.

⁴⁰ Verordnungsentwurf und Erläuterungen; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-56757.html> (Abruf: 06.02.2018).

⁴¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-56757.html>. Vgl. etwa Leitfaden des ASTRA zur Korruptionsbekämpfung; <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/das-astra/organisation/korruptionsbekaempfung.html> (Abruf: 06.02.2018).

schaffungsrechtskursen des BBL bildet die Korruptionsprävention zudem einen festen Bestandteil. Kursnehmende aus der ganzen Bundesverwaltung und den Unternehmen des Bundes werden so mit der Thematik vertraut gemacht.

Die Ämter führen individuelle interne Kontrollsysteme (IKS), das BBL führt zusätzlich für die gesamte Bundesverwaltung die Verwaltungseinheit Beschaffungscontrolling (nach Org-VöB). Die Beschaffungsstellen des Bundes kennen alle ein auf ihre Situation zugeschnittenes Korruptionsdispositiv.

Zur Vermeidung von Korruption in der Beschaffung haben die Bundesämter ferner organisatorische und technische Vorkehren ergriffen: Die Vergabe- und Vertragskompetenzen sind klar geregelt und das Mehr-Augen-Prinzip wird konsequent und überwiegend digital umgesetzt. Unterstützt werden diese Einschränkungen der Kompetenzen durch technologische Zugriffsbeschränkungen und Freigabeerfordernisse in den Informatiksystemen.⁴² Diese Kontrollmassnahmen umfassen den ganzen Einkaufsprozess – von der Bestellung über die Wareneingangskontrolle zur Buchung, Rechnungsstellung und -kontrolle bis hin zur Auslösung der Zahlungen.

Interne Weisungen des Bundesrats, der Beschaffungsstellen oder auch einzelner Bundesämter präzisieren und verschärfen die oben genannten allgemeinen Vorschriften betreffend Vorteilsannahme. So hat der Bundesrat einen Verhaltenskodex zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen erlassen. Darin wird zudem bestimmt, in welchem Rahmen die Annahme von Geschenken erlaubt ist und es wird in Zweifelsfällen eine Nachfragepflicht statuiert.⁴³

Weiter hat das BBL 2009 ein Muster für eine Verpflichtungserklärung entworfen, das die wesentlichen Pflichten bei Beschaffungen aufführt und von allen Mitarbeitenden, die mit Beschaffungen zu tun haben, vorgängig zu unterzeichnen ist. Eine solche Erklärung wird auch von Externen und Mitarbeitenden anderer Ämter verlangt, die an einer Beschaffung des BBL mitwirken.

In seinen Verträgen mit Dritten nimmt das BBL regelmässig die Integritätsklausel auf, die bei Bestechungsversuchen seitens der Anbieter Konventionalstrafen und die Möglichkeit der Vertragsauflösung vorsehen. Entsprechende Regeln finden sich bereits in den allgemeinen Geschäftsbedingungen und standardmässig auch in den Ausschreibungsunterlagen. Entsprechende Mustervorlagen stehen der ganzen Bundesverwaltung online zur Verfügung.

Eine Anlaufstelle bei Korruptionsverdacht⁴⁴ ist von besonderer Bedeutung, weil öffentliche Angestellte grundsätzlich dem Amtsgeheimnis unterstehen und sich u.U. strafbar machen, wenn sie Informationen an Dritte weitergeben. Daher wurde im Bund bei der EFK eine zentrale Anlaufstelle für Whistleblower geschaffen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Anzeiger von Missständen vor beruflicher Benachteiligung geschützt werden. Diese Einrichtung hat zumindest in der Schweiz Vorbildcharakter.⁴⁵ Zudem hat fedpol eine anonyme Meldeplattform für Korruptionsbekämpfung auf dem Internet aufgeschaltet.⁴⁶

⁴² <https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/dokumentation/faktenblaetter/korruptionspraevention.html> (Abruf: 06.02.2018).

⁴³ Vgl. auch Weisung des BBL vom 1. Mai 2011 über die Annahme von Geschenken.

⁴⁴ Vgl. Art. 22a BPG.

⁴⁵ Scherler (2016), 519.

⁴⁶ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58729.html> (Abruf: 06.02.2018).

2.5 Analyse

2.5.1 Stärken-/Schwächenanalyse

| Stärken | Schwächen |
|---|--|
| <p>Allgemeines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klare strategische Ziele und Absichtserklärung zu nachhaltiger Beschaffung auf Stufe Bundesrat. • Botschaft zur Revision BÖB mit einer Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für eine höhere Gewichtung der nachhaltigen Beschaffung. Mit dem vorgesehenen Zweckartikel macht das rev. BÖB einen Schritt vorwärts.⁴⁷ • Revision BÖB (und der VöB) bietet Grundlagen und gute Rahmenbedingungen für eine Harmonisierung des Beschaffungswesens und der verstärkten Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und Städten. • Beschaffungscontrolling konzipiert und Weisung erlassen. • Faktenblätter und Empfehlungen KBOB sowie Standard nachhaltiges Bauen Schweiz vorhanden. • Im Baubereich ist seit vielen Jahren eine Fachgruppe KBOB (Nachhaltiges Bauen) an der Arbeit. • Die Fachgruppe Nachhaltigkeit der BKB hat ihre Arbeit mit einem ambitionierten Arbeitsprogramm und breiter Abstützung über alle föderalen Ebenen aufgenommen. | <p>Allgemeines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politische und strategische Zielsetzungen ohne effektive Diskussion des Handlungsbedarfs und Festlegung der nötigen Massnahmen im Hinblick auf eine allgemeine Vorbildrolle.⁴⁸ • Optik des Beschaffungswesens immer noch zu stark auf die engere Sicht der «Total costs of ownership» ausgerichtet, statt auf die umfassendere Sicht der Lebenszykluskosten, welche auch die externen Kosten für Umwelt und Gesellschaft einbeziehen.⁴⁹ • Die Revision BÖB verankert die weiteren Schritte nachhaltiger Entwicklung primär im Zweckartikel. Inhaltlich gehen die EU-Vergaberichtlinien weiter. • Nachhaltigkeitsaspekte sind noch ungenügend in den allgemeinen Beschaffungsprozessen abgebildet (z.B. SIMAP). • Keine «unabhängige» und amtsübergreifende Berichterstattung. • Die Chancen einer nachhaltigen Beschaffung bei der Bedarfsdefinition werden noch zu wenig systematisch erarbeitet/geprüft. Insbesondere die Politik denkt noch zu stark in der Dimension Investitions- statt in Lebenszykluskosten. • In vielen Bereichen fehlen die nötigen Ressourcen um die Zielvorgaben CSR/Nachhaltigkeit auch effektiv umzusetzen und deren Einhaltung nach Vergabe zu überprüfen (z.B. Gleichstellung/Soziales). • Kooperationspotenziale zwischen den verschiedenen Bundesstellen und zwischen Bundesstellen und kantonalen Fachstellen noch nicht ausgeschöpft. • Fehlende quantitative Ziele für relevante Produktgruppen. • Fehlende Sensibilisierung für Themen der nachhaltigen Beschaffung bei den Beschaffungsstellen, den Beschaffungsjuristen und den Aufsichtsgremien. • Lieferkette (supply chain) der Beschaffer noch nicht genügend abgedeckt. • Monitoring noch als offene Flanke. Sollte sich an den politischen und strategischen Zielen orientieren, welche teilweise noch nicht vorhanden sind. • Grosse Heterogenität der Gesetzgebung sowie der Anlaufstellen und Zuständigkeiten, was die vertikale Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten sowie den Zugang zu Informationen erschwert (gilt nicht für den Baubereich). |

⁴⁷ Der Entscheid des Parlaments über den Gesetzesentwurf steht noch bevor.

⁴⁸ Gilt indessen nicht für RUMBA und das Immobilienmanagement sowie diverse Bereiche von armasuisse. Die Bereiche RUMBA, Immobilienmanagement sowie diverse Bereiche von armasuisse (hier insbesondere Immobilienmanagement und Textilien) können innerhalb des Bundes als Vorreiter bezeichnet werden, denen eine Vorbildrolle zukommt.

⁴⁹ Bei der Formulierung des Anforderungskatalogs für ein zu beschaffendes Gut wird oftmals den Nachhaltigkeitskriterien noch nicht genügend Beachtung geschenkt.

| Stärken | Schwächen |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Es fehlt – ausserhalb des Baubereichs - an einer Plattform, welche einen zweckmässigen Austausch zu Themen des nachhaltigen Beschaffungsmanagements erlaubt, basierend auf einem stabilen Geschäftsmodell und einer nachhaltigen Finanzierung. • Da öffentliche Beschaffungsstellen keine langfristigen Geschäftspartnerschaften aufbauen können, fehlen ihnen wichtige Elemente, welche der Privatsektor zur stetigen Verbesserung und dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses in diesem Bereich nutzen kann. Das schränkt den Anspruch auf eine Vorbildrolle ein. • Internationale Ratings zeigen noch Verbesserungsbedarf auf.⁵⁰ |
| Einhaltung Sozialkriterien | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Produktion im Inland sind relativ streng und Kontrollmechanismen z.B. gegen Lohndumping etabliert (flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit). • Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen als verpflichtender Grundsatz und Ausschlussgrund (Art. 8, 11 BöB, Art. 6 VöB). • Verpflichtung zur Überbindung von Vertragsklauseln an Subakkordanten (Art. 6 VöB).⁵¹ • Recht der Vergabestellen, die Einhaltung dieser Verpflichtung zu kontrollieren oder kontrollieren zu lassen (Art. 8 Abs. 2 BöB). Zudem bei Verdachtsmomenten: Pflicht der Vollzugsbehörden (tripartite Organisation). • Länderspezifisches Risikobewertungstool seitens SECO, inkl. Beratungsangebot, vorhanden. | <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlagen nicht hinreichend klar. Unsicherheiten über den Handlungsspielraum beim Einbezug von Sozialkriterien. • Soziale Kriterien als Zuschlagskriterien sind nicht vorhanden; Keine Berücksichtigung der «living wages» (existenzsichernde Entlohnung); Keine Vorgaben betreffend «fair trade», obschon auf EU-Ebene zulässig.⁵² • Überwachung je nach Land schwierig. • Angesichts komplexer Lieferketten fehlen teilweise die Ressourcen für die Überprüfung. • Schwierigkeiten bei der Beurteilung/Interpretation der Informationen aus den Selbstdeklarationen. • Beratungsstelle SECO wird noch zu wenig genutzt. |
| Einhaltung Umweltkriterien | |
| <ul style="list-style-type: none"> • In der Schweiz strenge Umweltgesetzgebung.⁵³ • Wachsendes Angebot an etablierten ökologischen Lösungen. • Umweltverträglichkeit als Zuschlagskriterium vorgesehen (Art. 21 BöB). • Notwendigkeit der ökologischen (und ökonomischen) Betrachtung über den ganzen Lebenszyklus von | <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlage für einen Anbieterschluss bei Nichteinhaltung der Umweltschutzgesetzgebung am Leistungsort fehlt.⁵⁴ • Externe Umweltkosten werden in der Schweiz nicht diskutiert. Das EU-Vergaberecht macht das (Art. 68 der Richtlinie 2014/24/EU). In der Schweiz wird die europäische Lösung (EU-Vergaberecht) |

⁵⁰ OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, Policy Recommendations.29. Die Schweiz sollte ihre Anstrengungen im Bereich nachhaltige Beschaffung verstärken, 29.

⁵¹ Ein Merkblatt der BKB/KBOB zu Subunternehmen wurde am 26.1.2018 aufgeschaltet: <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/merkblaetter.html> Merkblatt der BKB/KBOB zu Subunternehmen; <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/merkblaetter.html> (Abruf: 21.02.2018).

⁵² Vgl. EuGH, Urteil vom 10.5.2012 – Rs C-368/10 betr. Zulässigkeit Fair-Trade-Siegel. Gemäss BGE 140 I 285 bestehen hierzu Einschränkungen: soziale und/oder ökologische Kriterien sind gemäss BGE nur zulässig, falls ein wesentlicher oder direkter Zusammenhang zum Beschaffungsgegenstand besteht oder eine gesetzliche Grundlage (wie beim sog. Lehrlingskriterium) existiert.

⁵³ Einschränkung, dass die Einhaltung der gesetzlichen Umweltvorgaben gemäss dem geltenden Beschaffungsrecht nicht als Zulassungskriterium verwendet werden darf! Im internationalen Vergleich ist die Fachstelle für ökologische öffentliche Beschaffung mit geringen (personellen) Ressourcen ausgestattet (gilt allgemein für das Beschaffungswesen). Dabei könnte in vielen Fällen durch eine ökologische Beschaffung in der Nutzungsphase über den ganzen Lebenszyklus hinweg Geld gespart werden.

⁵⁴ Die EU kennt entsprechende Teilnahmebedingungen. Die Kantone Aargau und Bern haben ebenfalls eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Da Ausschlussgründe i.d.R. als Kann-Bestimmung formuliert sind, könnte hier Vergabestelle im konkreten Fall entscheiden.

| Stärken | Schwächen |
|--|--|
| <p>Immobilien ist anerkannt und gewinnt zunehmend an Bedeutung (Art. 2 VILB).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kriterien im Standard nachhaltiges Bauen Schweiz vorhanden im Bereich Immobilien. • Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung (BAFU) bietet mit geringen Ressourcen fundierte Unterstützung. • Ökologische Zuschlagskriterien vorhanden. | <p>nicht in den Dokumenten zur Gesetzgebung erwähnt.</p> |
| Korruptionsprävention | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Revidiertes Korruptionsstrafrecht plus Bundespersonalrecht. • Revision BöB stärkt die Korruptionsbekämpfung im Beschaffungswesen. • Meldestelle Korruption in der EFK eingerichtet. • Verschiedene Informationsbroschüren bestehen. • Ein Anti-Korruptions-Eignungskriterium mit zugehöriger Handlungsanweisung ist beim Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund KBB (im BBL) in Erarbeitung. Es wird in die Muster-Pflichtenhefte und Ausschreibungsvorlagen integriert werden. • Verhaltenskodex vorhanden. • IKT-Einsatz verbessert die Korruptionsbekämpfung. • Interne Weisungen zur Geschenkannahme vorhanden. • Integritätsklausel standardmässig in Verträgen bzw. AGB (mit Konventionalstrafe und Kündigungsmöglichkeit, da wichtiger Grund). • Schulungen und Informationen der Bundesangestellten finden regelmässig statt. • Die Wirksamkeit der Organisation der Korruptionsbekämpfung wird zurzeit von der EFK überprüft. • Im Zuge der Revision des BöB soll eine nicht öffentliche Liste von sanktionierten Anbieterinnen geschaffen werden (Art. 45 E-BöB). | <ul style="list-style-type: none"> • Im geltenden Recht nicht klar geregelt, ob bereits ein Verdacht auf Korruption als Ausschlussgrund ausreicht.⁵⁵ • Ein zentrales Korruptionsregister mit allen rechtskräftigen verurteilten Bietern fehlt, insbesondere auch mangels formell-gesetzlicher Grundlage. • Evaluation der Vergabe/Bieter: Beim Anschein einer Befangenheit müssen Experten nicht in den Ausstand treten. Sie müssen lediglich beweisen, dass der Interessenskonflikt sich nicht negativ auswirkt (so in Art. 13 E-BöB). |

Tabelle 1: Stärken und Schwächen des Bundes als Beschaffer

2.6 Hinweise auf Best Practice

2.6.1 Allgemeines

Der Rahmen der vorliegenden Arbeit liess eine umfangreiche Analyse von Best-Practice-Beispielen im Bereich nachhaltige Beschaffungen (Berücksichtigung von CSR-Kriterien) leider nicht zu. Im Folgenden werden in pragmatischer Art einige Hinweise auf Beispiele angeführt, die im Laufe der Recherchen und Interviews identifiziert oder genannt wurden. Der jüngste, umfassende UNEP 2017 Global Review of Sustainable Public Procurement konnte nicht substanziell ausgewertet werden. Er dürfte aber eine Quelle für weiterführende Arbeiten bieten.

⁵⁵ Was den Umgang mit einem Verdacht angeht, ist allerdings anzumerken, dass auch hier die Unschuldsvermutung gelten muss. Nach der aktuell geltenden Rechtslage gilt betreffend den Ausstand der gleiche Massstab wie sonst im Verwaltungsrecht. Dort ist eine Ausstandspflicht bereits beim Anschein der Befangenheit gegeben.

2.6.2 International/Multilateral

Das United Nations Environment Program, 2017 Global review of Sustainable Procurement erkennt in der Schweiz keine «dedicated sustainable public procurement policy» (Factsheet Switzerland, S. 146).

- Stellt fest, dass keine quantitativen Ziele erkennbar sind (S. 147).

Die Strategie der EU räumt der nachhaltigen Beschaffung auch einen sehr hohen Stellenwert ein. Die neue Strategie nennt einleitend: „Ensuring wider uptake of innovative, green, and social procurement.“⁵⁶

- EU: strategische Bedeutung der öffentlichen Beschaffung zur Erreichung einer nachhaltigen Wirtschaft. «A smart use of public procurement can help tackling global challenges such as climate change and resource scarcity or the ageing society. It supports social policies and accelerates the transition to more sustainable supply-chains and business models. It can improve competitiveness and enable SMEs' access to procurement opportunities. Transparent and professional public buyers will be able to spend efficiently and to fight corruption».

Die EU public procurement/EU-Vergaberichtlinie (2014/24) kennt folgende, vorbildliche Festlegungen:

- Art. 70 „Bedingungen für die Auftragsausführung“ (contract performance conditions) „Öffentliche Auftraggeber können besondere Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags festlegen, sofern diese gemäss Artikel 67 Absatz 3 mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und im Aufruf zum Wettbewerb oder in den Auftragsunterlagen angegeben werden. Diese Bedingungen können wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange umfassen.“
- Soziale Kriterien als Zuschlagskriterien sind zulässig „(...) diese Bedingungen können (...) soziale Belange umfassen.“ Der EuGH hat im Mai 2012 (Urteil v. 10.05.2012 – Rs. C-368/10) entschieden, dass auch die Kriterien eines Fair-Trade-Siegels zulässige Zuschlagskriterien darstellen. Dahingehend herrscht mittlerweile europäischer Konsens.
- Die living wages können, soweit Ausschlussgründe oder Zuschlagskriterien nicht passend erscheinen, als contract performance conditions formuliert werden (diese Kategorie fehlt der Schweiz).
- Die Internalisierung von Umweltkosten wird im EU-Vergaberecht berücksichtigt.

2.6.3 Andere Staaten und ausländische Regionen

Als führend dürfen, wie auch in andern Dimensionen nachhaltiger Politik, die nordischen Staaten angeführt werden. Der oben erwähnte UNEP-Bericht führt u.a. ein Good-Practice-Beispiel aus Norwegen («Market engagement to buy innovative and sustainable products in Norway»). Auch die anderen skandinavischen Länder sowie Holland⁵⁷ und Belgien gehören zu den fortschrittlichsten Staaten hinsichtlich nachhaltiger Beschaffung.

2.6.4 Vorbildrollen innerhalb der Bundesverwaltung

Innerhalb der Bundesverwaltung nehmen verschiedene Beschaffungsstellen und Bereiche eine CSR-Vorbildrolle ein. Hervorgehoben werden können RUMBA (vgl. Expertenbericht I, S. 22ff.), das Immobilienmanagement sowie bei der armasuisse das Textil- und Immobilienmanagement.

⁵⁶ Elzbieta Bieńkowska, Commissioner for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, said: "We encourage public authorities to use public procurement strategically as a tool to obtain better value for taxpayers money and to contribute to a more innovative, sustainable, inclusive and competitive economy"; http://ec.europa.eu/growth/content/increasing-impact-public-investment-through-efficient-and-professional-procurement-0_en (Abruf: 06.02.2018).

⁵⁷ Hier wird ein früher Dialog mit dem Markt zur Förderung innovativer, nachhaltiger Beschaffung im Rahmen der Kreislaufwirtschaft geführt. Vgl. PIANOo: "Key themes on PIANOo at the moment are market knowledge, the position of procurement in the organisation, innovation-focused procurement, innovative procurement and sustainable procurement"; <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/sustainable-public-procurement-spp> <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo> (Abruf: 21.02.2018).

Immobilienmanagement des Bundes: Unter der Federführung der KBOB (vgl. Ziff. 2.1) wird das nachhaltige Immobilienmanagement seit längerer Zeit mit Engagement vorangetrieben. Bereits 2010 wurden breit abgestützte Leitfäden veröffentlicht, ergänzt durch ein Factsheet. 2015 folgten Weisungen zum nachhaltigen Immobilienmanagement für die Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes. Die Ambitionen im Bereich des nachhaltigen Immobilienmanagements sind hochgesteckt: klare Zielsetzung für eine Vorbildrolle, Lebenszyklusbetrachtung und Innovation, insbesondere im Bereich ökologische Standards. Positiv hervorzuheben ist der übergreifende Austausch aller Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes mit denjenigen von Kantonen und Städten sowie der Wirtschaft im Rahmen der KBOB sowie der Fachgruppe Nachhaltiges Bauen.

armasuisse Textilien: Vor dem WTO-GPA (Government Procurement Agreement) wurden die Textilien für die Armee in der Schweiz hergestellt. Motive waren Strukturertalt; Heimarbeit für Bauersfrauen. Danach mussten entsprechende Aufträge öffentlich ausgeschrieben werden und gingen u.a. nach Indien und Mazedonien, was zu Kritik führte: Verlust von Schweizer Arbeitsplätzen, Hinweis auf schlechte Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern. Die armasuisse nutzt den vom geltenden Recht eingeräumten Spielraum bei den Nachhaltigkeitsanforderungen aus. Sie verlangt beispielsweise konsequent die Einhaltung der Mindestlöhne bei den Anbietern und auch bei den wichtigen in- und ausländischen Unterlieferanten. Die Wertschöpfungsketten werden im Ausland vor Ort durch professionelle neutrale Partner auditiert. Unter den geltenden beschaffungsrechtlichen Bedingungen und in Anbetracht der vorhandenen Ressourcen ist es indessen schwierig, weitgreifende Massnahmen umzusetzen, um der Vorbildrolle i.S. CSR noch besser gerecht zu werden.

armasuisse Immobilien verfolgt mit ihrem grossen und breit gestreuten Portfolio von rund 9'500 Gebäuden seit längerer Zeit hohe Ambitionen. Über die Immobilienstrategie ist ihre Methode für nachhaltiges Beschaffen über die Jahre zu einem guten, vorbildlichen Standard gereift. Es besteht ein etabliertes Monitoring und die Aussensicht der Anspruchsgruppen ist in das Nachhaltigkeitsmanagement integriert. 2012 publizierte armasuisse Immobilien einen öffentlichen Nachhaltigkeitsbericht Immobilien nach GRI-Standards. armasuisse Immobilien strebt nach weiteren Verbesserungen. Hohe Ansprüche finden aber ihre Grenzen an der schiereren Vielzahl der zu bewirtschaftenden Objekte sowie an den limitierten Budgets. Intern rapportiert armasuisse mit allen Kompetenzbereichen jährlich mit einem Nachhaltigkeitsbericht an die Unternehmensleitung.

2.6.5 Unternehmen des Bundes

Verschiedene bundesnahe Unternehmen machen im Bereich CSR/Nachhaltige Beschaffung besondere Anstrengungen. Beispielhaft hervorheben kann man die Post⁵⁸ und die SBB,⁵⁹ welche sehr strategische und langfristig angelegte Herangehensweisen im Bereich CSR/Nachhaltige Beschaffung kennen.

So überprüft beispielsweise die Post mit «Ecovadis» alle Lieferanten und verlangt bei Bedarf entsprechende Verbesserungsmassnahmen.⁶⁰ Anschaulich ist beispielsweise der Umgang mit der Thematik «Fair Wear»:

«Globalisierte Wertschöpfungsketten mit vielen Unterlieferanten und regional unterschiedlichen Arbeitsgesetzen sind für den Bereich Beschaffungen der Post eine wachsende Herausforderung. Dieser begegnet sie bereits seit 2006 mit ihrem Sozial- und Ethikkodex, der den Lieferanten Mindestanforderungen zum Schutz von Mensch und Umwelt vorschreibt. Als Mitglied der Fair Wear Foundation (FWF) hat sie sich zudem verpflichtet, bei den Produzenten der jährlich rund 300 000 Post-Kleidungsstücke hohe Sozialstandards umzusetzen. Im Sommer 2016 wurde sie von der FWF zum dritten Mal als «Leader» ausgezeichnet; der Bericht lobt vor allem die Lieferantentrainings und die Art und Weise, mit der die Post sicherstellt, dass die Menschenrechte eingehalten werden.»⁶¹

⁵⁸ [Allgemein zum Beschaffungsmanagement der Post: https://www.post.ch/de/geschaeflich/themen-a-z/beschaffungsorganisation-post/verantwortungsvolle-beschaffung](https://www.post.ch/de/geschaeflich/themen-a-z/beschaffungsorganisation-post/verantwortungsvolle-beschaffung) (Abruf: 06.02.2018).

⁵⁹ https://company.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/medien/publikationen/SBB_Geschaeftsbericht_2016_d.pdf (Abruf: 06.02.2018), insbesondere S. 46f.

⁶⁰ <http://www.ecovadis.com/de/lieferantenlosungen> (Abruf: 06.02.2018).

⁶¹ Geschäftsbericht der Schweizerischen Post 2016; <https://www.post.ch/de/ueber-uns/unternehmen/publikationen/berichterstattung> (Abruf: 06.02.2018), S. 48.

Die SBB kommuniziert folgende hohen Ansprüche:

«Die SBB handelt innerhalb der Wertschöpfungskette ökonomisch, sozial und ökologisch verantwortungsvoll. Dabei trifft sie Entscheidungen in der Beschaffung, orientiert an den Lebenszykluskosten, an internationalen Nachhaltigkeitsstandards und an der Kreislaufwirtschaft. Bis 2020 werden ökologische und soziale Aspekte in allen relevanten Warengruppenstrategien berücksichtigt. Zudem werden Top- und Risikolieferanten nach ökologischen und sozialen Kriterien beurteilt.»

Einzelne Bundesunternehmen sind der Business Social Compliance Initiative (BSCI; seit 1.1.2018 amfori) beigetreten, um die entsprechenden Instrumente nutzen zu können. Die BSCI verfügt über einen Code of Conduct für die gesamte Lieferkette, eine Plattform für den Austausch von Audit-Ergebnissen, ein vielfältiges Trainingsangebot in den produzierenden und importierenden Ländern im Bereich Arbeitsrechte und Umweltschutz sowie einen wirkungsvollen Politik- und Stakeholderdialog in den verschiedenen Ländern.⁶²

2.6.6 Kantone und Städte

In diversen Städten werden besondere Anstrengungen im Bereich ökologische und soziale Beschaffungsstandards getroffen. Die Zusammenarbeit findet im Rahmen der Interessengemeinschaft öffentliche Beschaffung statt (IG ÖB, <http://www.igoeb.ch>). Führend ist hier der Kanton Waadt, der gemeinsam mit dem Kanton Genf einen Leitfaden für die nachhaltige Beschaffung⁶³ entwickelt hat und bei der unabhängigen Organisation Electronics Watch Mitglied ist⁶⁴, aber auch die Stadt Zürich, z.B. betr. Biobaumwolle bei Polizeiuniformen.⁶⁵

⁶² www.amfori.org (Abruf: 06.02.2018).

⁶³ <http://www.achats-responsables.ch/> (Abruf: 06.02.2018).

⁶⁴ www.electronicswatch.org (Abruf: 06.02.2018).

⁶⁵ Als führend genannt werden auch die Städte Bern, Thun, Schaffhausen, Luzern, aber auch kleinere wie Arlesheim oder Zweisimmen. Vgl. Interview Lehmann, Schweizerischer Städteverband.

2.7 Bewertung Managementansätze

2.7.1 Prüfung

In Anlehnung an die CSR-Evaluation in der Privatwirtschaft kann der CSR-Reifegrad einer Organisation anhand von Kategorien, die einen klassischen Managementzyklus abbilden, gemessen werden. Gestützt auf die vorgenommene Analyse kann der Bund in der Rolle als Beschaffer – zusammenfassend auf der Basis der Analyse gemäss Ziff. 2.5 und der Bestandsaufnahme gemäss Ziff. 2.4 – wie folgt beurteilt werden:

| | | Bewertung (1 bis 5) |
|---|--|------------------------|
| Einhaltung von Sozial- und Umweltkriterien | | 3 |
| Relevanz/Commitment | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> Wiederholtes Bekenntnis des Bundesrats zu nachhaltiger Beschaffung seit 2002 und zur Vorbildrolle im Bereich nachhaltige Beschaffung in Strategiedokumenten, z.B. Nachhaltiges Immobilienmanagement oder Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016 – 2019, S. 51: Der Bund «nimmt bei seinem Konsumverhalten eine Vorbildfunktion ein, indem er im Rahmen seiner Beschaffungstätigkeit Produkte nachfragt (...) die (...) umweltschonend und gesundheitsverträglich sind und die möglichst sozial verantwortlich produziert werden». Diverse Bekenntnisse von Bundesrat, Strategieorganen und Fachstellen zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien bei der Beschaffung vorhanden (vgl. Ziff. 2.4). Verankerung der nachhaltigen Beschaffung in Art. 2 E-BöB. Strategisches Ziel der nachhaltigen Beschaffung in Art. 2 und Art. 11 Abs. 2 Bst. a Org-VöB sowie Art. 2 VILB konkretisiert, ebenso im Leitbild der BKB.⁶⁶ Vielfältige Bestrebungen auf operativer Ebene zur Optimierung der Wahrnehmung der ökologischen und sozialen Verantwortlichkeit. Immobilienmanagement des Bundes sowie in verschiedenen Bereichen armassuisse mit hohen Ansprüchen und Bekenntnis zu Vorbildrolle (vgl. Ziff. 2.6.4). <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> Kohärenter politischer Wille und Massnahmenplanung zur Um- und Durchsetzung der strategischen Ziele und damit zur Bewilligung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, um nachhaltige Beschaffung flächendeckend zu verankern.⁶⁷ Anspruch, im Bereich Soziales über die minimalen Standards hinaus den steigenden Erwartungen in Bezug auf «decent work – living wages» zu entsprechen. Leitlinie des SECO bzgl. Arbeitsbedingungen im Ausland nur auf Anfrage zugänglich. | 4-4.5 |
| Managementsystem(e) | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> Kompetenzen sind gebündelt und definiert und soweit wie möglich zentralisiert/professionalisiert (4 zentrale Beschaffungsstellen). Allerdings sind die Zuständigkeiten noch nicht überall bereinigt. Stabs- und Fachorgane sind eingerichtet (z.B. Fachgruppe KBOB Nachhaltiges Bauen, Fachgruppe Nachhaltigkeit, Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung) und ihre Zuständigkeiten in der Org-VöB geregelt. | 3 |

⁶⁶ Vgl. Anm. 14.

⁶⁷ Hier ist allerdings Bewegung zu erkennen: Vgl. Leitbild BKB, Anm. 12 Dazu hat die BKB – in Anlehnung an ihren Auftrag gemäss Org-VöB – gleichzeitig folgenden strategischen Schwerpunkt (zur Umsetzung des Leitbilds) beschlossen: „Wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen fördern“.

| | | |
|---------------------------|--|-----|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Umfassendes Beschaffungscontrolling ist eingerichtet mit Instrumenten und departementsübergreifenden Gremien/Prozessen (vgl. aber auch unten). • Weisungen Nachhaltiges Immobilienmanagement mit konkretisierenden Faktenblättern und Umsetzungsempfehlungen bestehen mit drei unterschiedlichen Anspruchsniveaus. • Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen i.S. Nachhaltigkeit bestehen in ersten Ansätzen, es beseht erhebliches quantitatives und qualitatives Optimierungspotential (Ressourcen!). Auch müssen die Bedarfsstellen informiert und die Beschaffungsjuristen entsprechend geschult sein. • Integration der Nachhaltigkeit in SIMAP muss angegangen werden. • Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung (BAFU) bietet Beratung und Ausbildung an. • Einschlägige Weisungen (z.B. nachhaltiges Immobilienmanagement), Leitfäden, Muster und Empfehlungen, Handbücher und Checklisten sind vorhanden, aber teilweise nicht aktualisiert. Zudem fehlt es in verschiedenen Bereichen noch an Instrumenten zu innovativer Beschaffung, zur Berücksichtigung von Kreislaufaspekten oder auch zur Bedarfsermittlung unter strategischen und nachhaltigen Aspekten. • Umweltverträglichkeit als Zuschlagskriterium vorhanden (Art. 21 Abs. 1 BöB), sowie auch Nachhaltigkeit (Art. 27 VöB), wobei letzteres sich historisch vor allem auf ökologische Aspekte am Produkt bezieht. • Ressourcen- und Umweltmanagement des Bundes RUMBA. • Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen als Ausschlussgrund verankert, im Ausland mind. Einhaltung ILO-Kernübereinkommen (Art. 7 VöB). • Eigenes Tool zur Messung/Förderung der Gleichstellung bei Anbietern und Subunternehmen. • Länderspezifisches Risikotool SECO und Beratungsangebot vorhanden. • Diverse Vorgaben/Standards für die Berücksichtigung von sozialen Mindestvorschriften. <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Noch keine hinreichende Qualität des Beschaffungscontrollings. Es fehlt noch an klaren, messbaren Zielen mit Indikatoren bezüglich Zielerreichungsgrad und Massnahmen bei Nicht-Erreichung. • Noch keine systematische Erfassung der Sozial- und Umweltstandards im Managementzyklus. • Konkrete, messbare quantitative und qualitative Ziele auf operativer Ebene fehlen, insb. für Ansprüche über minimale Standards hinaus. • Keine integrierte Fachstelle die sich umfassend (auch mit sozialen Aspekten) der Beschaffung befasst. | |
| Controlling/Monitoring | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ein systematisches Monitoring und Controlling durch das BBL und einzelne Amtsstellen ist eingerichtet. Dieses sensibilisiert für die nachhaltige Beschaffung und erlaubt Korrekturmassnahmen. Regelmässige Berichterstattung an den Bundesrat mit Vorschlägen für Verbesserungsmassnahmen. Das BBL erstellt einen Bericht an die Generalsekretärenkonferenz. Diese kann dem Bundesrat Massnahmen vorschlagen (Art. 23b Org-VöB). • Lohngleichheitskontrolle bei Beauftragten mit über 50 Mitarbeitenden etabliert (Schweiz). <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Von BBL unabhängige und übergreifende Berichterstattung über die Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung des Bundes. Die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen müsste die Aufgabe der BKB und der KBOB als strategische Organe sein. • Controlling-Vorgaben für die Einhaltung ökologischer und sozialer Kriterien. Es fehlt an qualifizierten Zielen und den daraus abgeleiteten Indikatoren. | 2-3 |
| Externe Berichterstattung | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodische Information der Öffentlichkeit über das Beschaffungscontrolling. | 2-3 |

| | | |
|--|---|------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Einzelne Aussagen im Umweltbericht der Bundesverwaltung vorhanden.⁶⁸ • In Teilbereichen besondere Nachhaltigkeitsberichte vorhanden (z.B. armasuisse); indessen teilweise auf einer schmalen Datenbasis. <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine externe Berichterstattung mit systematischen Angaben über die Erreichung von Zielen, zum Beispiel im Rahmen eines Nachhaltigkeitsberichts. | |
| Korruptionsprävention in der Beschaffung | | 4 |
| Relevanz/Commitment | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breites Commitment auf allen Stufen des Bundes vorhanden – beim Bundesrat, den zuständigen Querschnittinstanzen (IDA Korruption, BKB, EPA, BJ) wie auch bei den Beschaffungsämtern. | 4-5 |
| Managementsystem(e) | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anweisungen zur Verhinderung von Korruption auf verschiedenen Ebenen (Gesetz, Kodizes, Merkblätter, Amtsleitbildern) vorhanden. • Interdepartementale Koordination eingerichtet (IDA Korruption). • Selbstdeklorationen werden eingeholt mit Ausschluss bei falschen Angaben. • Whistleblowing-Stelle bei der EFK eingerichtet. <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Register von korrumpierenden Anbietern erst im Aufbau. | 4 |
| Controlling/Monitoring | <p>Vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodische Berichterstattung der IDA Korruption an den Bundesrat. • Beschaffungscontrolling der BV: Verträge und alle Zahlungen sind erfasst und werden ausgewertet und dabei Auffälligkeiten analysiert. <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Register auf dem Gebiet der Korruption (z.B. i.S. von lessons learned mit Folgerungen). • Ein anerkanntes Monitoring-Instrument fehlt. • Nicht vollständige Einheitlichkeit der Praxis über alle Bundesämter hinweg. | 3-4 |
| Externe Berichterstattung | <p>(Noch) nicht vorhanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine periodische/jährliche öffentliche Berichterstattung über den Leistungsausweis in der Korruptionsprävention im Beschaffungswesen. | 1-3 |
| Total CSR – Der Bund als Vorbild in der Rolle des Beschaffers | | 3.5 |

Tabelle 2: Bewertung der Reife der CSR-Managementansätze in der Rolle Beschaffer

⁶⁸ Vgl. die 4-jährlichen Berichterstattung von RUMBA. Der Umweltbericht der Schweiz gemäss Arhus-Konvention ist hier nicht gemeint.

2.8 Handlungsmöglichkeiten

Bei der Weiterentwicklung von CSR in der Rolle als Beschaffer kann sich der Bund insbesondere an folgenden Optimierungsmöglichkeiten/Potenzialen orientieren.

| | Optimierungsmöglichkeit/Potential CSR | Bemerkungen |
|---|--|--|
| Grundsätzliche Optimierungsmöglichkeiten | | |
| B1 | <p>Chance der Harmonisierung nutzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bundesweites Verständnis für nachhaltige Beschaffung (inkl. CSR-Kriterien) schaffen und mit Hilfe der geschaffenen Strukturen entwickeln. Erarbeitung von übergeordneten, für die zentralen Beschaffungsstellen verbindlichen Leitsätzen für den Bereich Güter und Dienstleistungen analog KBOB für Immobilien. Gemeinsame Umsetzung über alle föderalen Stufen durch Koordination und Bündelung der Kräfte. Harmonisierung und Vereinfachung der Instrumente in der Umsetzung seitens der öffentlichen Hand. | |
| B2 | Schaffung und Unterhalt einer zentralen, langfristig finanzierten Informationsplattform für nachhaltige Beschaffung für Güter und Dienstleistungen mit Nutzen für die öffentliche Hand auf allen föderalen Stufen und Dialog mit der Wirtschaft. Zusammenarbeit mit dem bestehenden Netzwerk nachhaltiges Bauen. | Ist angedacht. Die Nutzung durch den SIMAP-Prozess muss sichergestellt werden. |
| B3 | Schaffen einer Fachstelle für Nachhaltige Beschaffung für Güter und Dienstleistungen (auf der Basis der heutigen Fachstelle ökologische öffentliche Beschaffung und der Fachgruppe Nachhaltige Beschaffung), welche alle Aspekte – Umwelt, Soziales, Wirtschaftlichkeit - abdecken kann. Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organen im Bereich Immobilienmanagement der KBOB. | Keine zusätzliche Fachstelle, sondern zusammenführen und Ausbau der bestehenden Kompetenzen/Ressourcen im Bereich Güter und Dienstleistungen. Vgl. z.B. die niederländische Pianoo.nl. Vgl. vorne Ziff. 2.6.3. |
| B4 | <p>Entwicklung der strategischen Dimension des Beschaffungswesens unter Einschluss der Aspekte volkswirtschaftliche Optimierung, Innovation und Risikomanagement und CSR. Strategische Orientierung an einer Lebenszyklusbetrachtung, die über die Dimension «Total cost of ownership» hinausgeht (vgl. vorne Ziff. 2.6).</p> <p>Integration von geeigneten Instrumenten zur Unterstützung der lifecycle cost calculation entlang des gesamten Beschaffungsprozesses, inklusive Ausbildung bei allen betroffenen Akteuren.</p> | Führt zur Entwicklung von geeigneten Rahmenbedingungen angefangen von den Zielsetzungen über die Prozessführung bis zur Aus- und Weiterbildung von Einkäufern, Bedarfsstellen und Aufsichtsgremien analog Holland (PIANOo). Vgl. auch ISO Norm 20400. |
| B5 | Bei Umsetzung rev. BöB: Schaffung von Handlungsspielraum zur Entwicklung einer sinnvollen Praxis , auch im Bereich CSR. | |
| B6 | Bereitstellung von hinreichenden Ressourcen für die Betreuung der CSR-Themen im Beschaffungsprozess, insbesondere auch im Bereich der risikobasierten Überprüfung der Vergabekriterien und während der Vertragserfüllung. | |

| | Optimierungsmöglichkeit/Potential CSR | Bemerkungen |
|--|--|---|
| B7 | Verbesserung der öffentlichen Berichterstattung über die nachhaltige Beschaffung mit Einschluss der CSR-Aspekte (evtl. im Rahmen eines umfassenden Nachhaltigkeitsberichts oder im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über den Ressourcenverbrauch im Rahmen von RUMBA). Periodische Rechenschaftsablage über die Einlösung des «strategischen Versprechens» der Vorbildrolle. | |
| Bereichsspezifische Optimierungsmöglichkeiten | | |
| B8 | Systematische Definition von relevanten Sozial- und Umweltkriterien mit Ambitionsniveaus nach Produktgruppen als Basis eines aussagekräftigen Monitorings, welches die Berücksichtigung und Überprüfung dieser Kriterien vor und nach dem Zuschlag aufzeigt. Insbesondere auch Festlegung von sozialen CSR-Kriterien über den Minimalstandard hinaus . Entwicklung von praktikablen Kriterien in Bezug auf «decent work» (z.B. living wages, fair trade). Darauf aufbauendes Monitoring und Controlling stärken. | Vgl. auch Auftrag der Fachgruppe Nachhaltige Beschaffung. |
| B9 | Prüfung der Möglichkeit einer verstärkten Integration des Themas Beschaffung ins Ressourcen- und Umweltmanagement des Bundes RUMBA. | |
| Korruptionsprävention | | |
| B10 | Korruptionsprävention in die laufenden Bestrebungen der nachhaltigen Beschaffung einbeziehen, inklusive Einbezug ins Monitoring und Controlling. | |
| B11 | Periodische öffentliche Berichterstattung über den Stand der Korruptionsprävention (evtl. im Rahmen einer umfassenderen Nachhaltigkeitsberichterstattung, vgl. auch B9). | |

Tabelle 3: Handlungsmöglichkeiten Rolle Beschaffer

3 Gesamtwürdigung

3.1 Zur Rolle des Bundes als Beschaffer

3.1.1 Allgemeines

Der Bund hat in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Anstrengungen in Richtung nachhaltige Beschaffung gemacht. Er verfügt damit über ein reichhaltiges Instrumentarium, um seine Beschaffungen nach CSR-Kriterien auszurichten. Der Bundesrat hat wiederholt sein strategisches Ziel geäussert, in Sachen nachhaltige Beschaffung ein Vorbild zu sein. Entsprechend hat der Bund sein Beschaffungswesen professionalisiert und ein departementsübergreifendes Beschaffungscontrolling eingerichtet. Einzelne Beschaffungsstellen haben eigentliche Pionierarbeit geleistet. So haben beispielsweise die KBOB mit ihren Aktivitäten Nachhaltiges Bauen oder die armasuisse, insbesondere in den Bereichen Immobilienmanagement und Textilien, ausdrücklich den Anspruch, in Sachen CSR eine führende Rolle einzunehmen. Mit der Revision des BöB soll zudem der nachhaltigen Beschaffung – und damit auch der Berücksichtigung von Sozial- und Umweltkriterien sowie ein Stück weit der Korruptionsbekämpfung – ein noch grösseres Gewicht verliehen werden.

Allerdings ist der Bund erst auf dem Weg, seiner Vorbildrolle gerecht zu werden. Hierfür müssen noch verschiedene Lücken geschlossen werden, sowohl auf strategischer wie auch operativer Ebene. So besteht weiterhin Bedarf nach einer eigentlichen Umsetzungsstrategie und einer noch besser koordinierten Vorgehensweise der beschaffenden Verwaltungsstellen. Die Managementsysteme sind in Bezug auf die hier betrachteten CSR-Dimensionen (vgl. Ziff. 2.3) noch nicht auf einem genügenden Stand, insbesondere was Zielvorgaben und Indikatoren betrifft. Verbreitet fehlen auch die Ressourcen, um die Ansprüche an nachhaltiges Beschaffen um- und durchzusetzen. Zudem fehlt es an einer Rechenschaft/Berichterstattung für den Bund als Ganzes. Schliesslich ist festzuhalten, dass sich die internationalen Standards sowie die Praxis von Gemeinwesen (z.B. einzelner Kantone) und Unternehmen betreffend CSR und nachhaltige Beschaffung gegenwärtig dynamisch weiterentwickeln. Wer sich hier nicht bewegt, fällt im Vergleich zurück.

Die Herausforderung für eine Vorbildrolle besteht darin, die verschiedenen Zielvorgaben, Instrumente und Organe in einen strategischen Rahmen der nachhaltigen Beschaffung einzubetten. CSR ist dabei als integrierter Bestandteil der modernen Beschaffung einzustufen. Bei dieser strategischen Optik gilt es, die Themen Vereinfachung, Standardisierung und Optimierung für Beschaffende und Anbietende auf allen Stufen zu betrachten. Mit dieser integrierten Sichtweise wird vermieden, dass CSR als mehr oder weniger erwünschter und aufwändiger Zusatz betrachtet wird. Für eine weitere Optimierung der Vorbildrolle wäre im Bund noch die Erkenntnis nötig, dass sich Gelder, die in nachhaltige Beschaffungen unter Einbezug der CSR-Kriterien investiert werden, über den ganzen Lebenszyklus durch eingesparte Kosten in der Nutzungsphase sowie weitere, z.B. volkswirtschaftliche Nutzenpotenziale rechtfertigen lassen. Im Vergleich zu heute müsste hierfür die wirtschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit, die Berechnung von Kosten und Nutzen über den ganzen Lebenszyklus, aufgewertet und systematisiert werden,⁶⁹ getreu dem von der KBOB seit 2010 vertretenen Grundsatz, «die Risiken von morgen sind die Chancen von heute».⁷⁰

Sollte das Parlament die vom Bundesrat in der Revision des BöB angestrebten Ziele im Bereich Nachhaltigkeit/CSR aufweichen oder verändern oder sollte die Vorlage von Parlament bzw. Volk verworfen werden, wäre die vorliegende Gesamtbeurteilung je nach politischer Entscheidung nochmals zu überprüfen.

⁶⁹ Zum umfassend verstandenen Lebenszyklusansatz vgl. Ziff. 2.2. Die wirtschaftliche Dimension wurde im vorliegenden Bericht über die Rolle des Bundes als Vorbild i.S. CSR nicht beurteilt (vgl. Ziff. 2.3). Vgl. aber Handlungsmöglichkeit B3 in Ziff. 2.8.

⁷⁰ KBOB/IPB (2010), Leitsatz.

3.1.2 Einschätzung Dimension Einhaltung Sozialkriterien

Die Einhaltung von Sozialkriterien hat in der Schweiz im Rahmen der Beschaffung eine lange Tradition und einen hohen Stellenwert. Allerdings steigen hier die Anforderungen der Stakeholder insofern, als die Einhaltung von Minimalstandards als nicht mehr genügend angesehen wird (bspw. von NGOs). Damit steigt auch der Anspruch an die Vorbildrolle. Die heutigen gesetzlichen Grundlagen klären nicht hinreichend, ob und wie weit Sozialstandards über die Minimalstandards hinausgehen können. Klare Lücken gibt es darüber hinaus im Bereich Controlling/Monitoring, da es an konkretisierenden Standards und Indikatoren fehlt; ebenfalls eine Lücke ist die Prüfung der Lieferkette im Ausland. Zudem fehlt für eine Vorbildrolle der strategische (bei vielen Produktgruppen kaum praktikable) Anspruch, bezüglich CSR die ganze Wertschöpfungskette einzubeziehen. Klar limitierend wirken hier nach Einschätzung betroffener Stellen die begrenzten Ressourcen, die nicht ausreichen, um ambitionöse Ziele effektiv zu erreichen.

3.1.3 Einschätzung der Dimension Einhaltung Umweltkriterien

Der Bund unternimmt seit Jahren viele Anstrengungen, um ökologischen Gesichtspunkten auch im Beschaffungsprozess Geltung zu verschaffen. Dabei ist er auf dem Gebiet des Umweltschutzes angesichts der immensen Vielfalt von Faktoren, die bei Herstellung, Transport und Nutzung eines Produkts zu beachten sind, sehr anspruchsvoll, verbindliche Standards zu definieren. Durch den breiten, ämterübergreifenden Ansatz zur Einführung und Beachtung ökologischer Kriterien (insbesondere im Immobilienbereich) nimmt der Bund aber in diesem Bereich eine gewisse Vorbildrolle ein, nicht zuletzt durch die Schaffung von Transparenz (Ökobilanzen). Demgegenüber besteht aber in der strategischen Positionierung noch Optimierungspotenzial, namentlich in der Konkretisierung von Standards und Indikatoren sowie dem Bekenntnis zu einer Lebenszyklusbetrachtung über die «Total costs of ownership» hinaus. Potenzial besteht auch im Bereich einer verstärkten Integration des Themas Beschaffung in das Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung RUMBA.

3.1.4 Einschätzung Dimension Korruptionsbekämpfung

Die Schweiz hat zusammen mit anderen westeuropäischen Staaten in Sachen Korruption einen vergleichsweise integren Status.⁷¹ Sie ist im Ranking des Corruption-Perception-Index (2016), einer jährlichen Untersuchung der weltweiten Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch die Nichtregierungsorganisation Transparency International, auf Platz 5.⁷² Transparency International Schweiz attestiert der Bundesverwaltung eine «fortschrittliche Regelung».⁷³ Allerdings ist es in jüngerer Zeit auch in der Schweiz zu einigen Korruptionsvorfällen in der Bundesverwaltung gekommen (z.B. SECO, ASTRA).

In der Bundesverwaltung sind die gesetzlichen Grundlagen wie auch Controlling-Instrumente für Prävention und Bekämpfung der Korruption vorhanden. Die Sensibilisierung der Mitarbeiter für die Risiken von Korruption ist recht gross. Der Bund kann auf diesem Gebiet eine Vorbildfunktion für sich beanspruchen. Eine Einschränkung ergibt sich aber insbesondere daraus, dass noch keine periodische (öffentliche) Berichterstattung über den Leistungsausweis in der Korruptionsprävention im Beschaffungswesen existiert.

⁷¹ Scherler (2016), 495.

⁷² Corruption Perceptions Index 2016, Survey 25 January 2017; https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (Abruf: 06.02.2018).

⁷³ Transparency International Schweiz, Korruption in der Schweiz: Rechtsgrundlagen und Risikobereiche, S. 38; <https://transparency.ch/publikationen/korruption-in-der-schweiz-rechtsgrundlagen-und-risikobereiche/> (Abruf: 06.02.2018).

3.2 Ergänzung der Gesamtbetrachtung

Im Hauptbericht wurde eine Gesamtwürdigung der vier Rollen des Bundes (Arbeitgeber, Eigner, Ressourcenverbraucher und Anleger) vorgenommen. In Ergänzung dazu wird hier das Gesamtergebnis – inklusive der fünften Rolle als Beschaffer, mit der Gesamtwertung 3.5 – nochmals dargestellt:

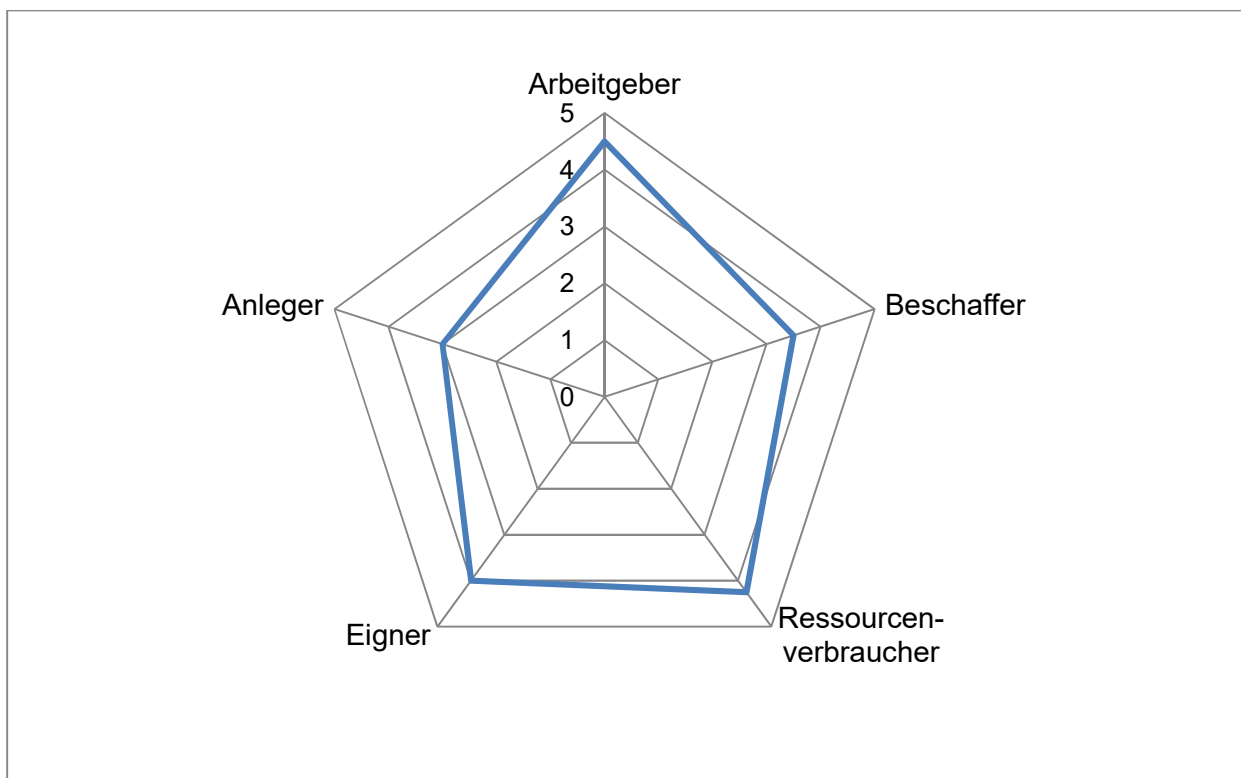


Abbildung 3: Übersicht der Bewertung der Managementansätze in den fünf Rollen

4 Anhang

4.1 Literatur und Quellen

4.1.1 Literatur

BIRCHER DANIEL/SCHERLER STEFAN (2001): Missbräuche bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Bern.

BOLZ URS/LÜTHI PASCAL (2017): Corporate Social Responsibility (CSR), der Bund als Vorbild, Synthesebericht; <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/nachhaltige-entwicklung/corporate-social-responsibility-csr-der-bund-als-vorbild.html> (Abruf: 06.02.2018).

D'HUART MARIE (2017): The first international standard on sustainable procurement to achieve best practice. Kurze Präsentation von CAP conseil; https://www.capconseil.be/wp-content/uploads/2017/05/ISO20400_Short-presentation-for-public.pdf (Abruf: 06.02.2018).

GALLI PETER/MOSER ANDRÉ/LANG ELISABETH/STEINER MARC (2013): Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts. Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundes und der Kantone, 3. Auflage, Genf.

GRAF ROMAN (2016): L'égalité femme-homme: une nouvelle exigence, in: Zufferey/Beyeler/Scherler (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht, Band 32, 371ff, Basel.

MÉAN JEAN-PIERRE (2012): Die Korruption im Beschaffungswesen: Der Fall INSIEME, in: Procure: 08/2012, 31.

RIEDI GUERRIC (2016): Les aspects sociaux des marchés publics, en particulier la protection des travailleurs, in: Zufferey/Beyeler/Scherler (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht, Band 32, 303ff, Basel.

SCHERLER STEFAN (2016): Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Zufferey/Beyeler/Scherler (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht, Band 32, 493ff, Basel.

STEINER MARC (2017): Die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung, Vergaberechtliches Arbeitspapier, vierte aktualisierte Fassung, erstellt im Auftrag der Interessengemeinschaft Ökologische Beschaffung Schweiz (IGÖB); www.marcsteiner.ch/pdf/Sozialpapier_Update_2017_final_23_10_2017.pdf (Abruf: 06.02.2018).

STEINER MARC (2015): Die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung, Bern.

STEINER MARC (2014): Nachhaltige öffentliche Beschaffung – ein Blick auf das Vergaberecht des Bundes und die Perspektiven, mit weiteren Hinweisen, Tagungsband «Aktuelles Vergaberecht 2014», Zürich 2014; 149 ff.; auch auf http://www.marcsteiner.ch/pdf/Steiner_aktuelles_Vergaberecht_2014_nachhaltig.pdf (Abruf: 06.02.2018).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ (2015): Korruption in der Schweiz. Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche. Mitwirkung folgender Experten: Martina Caroni, Delphine Centlivres, Othmar Hafner, Bernhard Koechlin, Zara Ledergerber, Mark Livschnitz, Yvan Maillard, Jean-Pierre Méan, Bertrand Perrin, Anne Schwöbel, Marc Steiner, Daniel Thelesklaf und Anette Zeller, Bern.

WILLAERT DR. THIJS (2016): Nachhaltige Beschaffung: Alles, was sie über den neuen ISO 20400 Standard wissen sollten vom 25.07.2016; <http://dqs-cfs.com/de/2016/07/nachhaltige-beschaffung-alles-sie-ueber-den-neuen-iso-20400-standard-wissen-sollten/> (Abruf: 06.02.2018).

ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/JAQUIER MANUEL (2014): Le niveau du salaire des employés: un critère d'adjudication vraiment étranger au marché?, in: BR/DC 2015, 23.

4.1.2 Rechtserlasse

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, in Kraft: 24. Oktober 2009 (Stand: 5. Mai 2017), SR 0.311.56.

OECD-Konvention zur Bestechungsbekämpfung (Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr), in Kraft: 30. Juli 2000 (Stand: 25. März 2015), SR 0.311.21.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand: 1. September 2017), SR 172.010.1.

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand: 1. Januar 2017), SR 172.220.1.

Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (Stand: 1. Januar 2017), SR 172.220.111.3.

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand: 1. Januar 2016), SR 172.056.1.

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2017), SR 172.056.15.

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 5. Dezember 2008 (Stand: 1. Januar 2016), SR 172.010.21.

4.1.3 Weitere Quellen

BUNDESRAT (2017): Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/1851.pdf> (Abruf: 06.02.2018).

BUNDESRAT (2016): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019; <https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/strategie-nachhaltige-entwicklung-2016-2019.html> (Abruf: 06.02.2018).

BUNDESRAT (2012): Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/3765.pdf> (Abruf: 06.02.2018).

EFD (2015): Weisungen zum nachhaltigen Immobilienmanagement für Mitglieder der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (BKOB) vom 21.12. 2015; <https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/weisungen/nachhaltiges-immobilienmanagement.html> (Abruf: 06.02.2018).

EFD/BKB (2014): Nachhaltige Beschaffung. Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes; https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Hilfsmittel/Merkblaetter/nachhaltige_beschaffung.pdf.download.pdf/Empfehlung%20Nachhaltige%20Beschaffung.pdf (Abruf: 06.02.2018).

BBL (2017): Mandat der Beschaffungskonferenz des Bundes an die Fachgruppe Nachhaltigkeit, Stand 11.07.2017.

BBL (2016): Weisung über das Beschaffungscontrolling vom 1.4.2016; <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/weisungen.html> (Abruf: 06.02.2018).

BBL (2010): Faktenblatt Korruptionsprävention; https://www.bbl.admin.ch/dam/bbl/de/dokumente/Faktenblaetter/Faktenblatt_Korruptionspraevention.pdf.download.pdf/Korruptionspr%C3%A4vention.pdf (Abruf: 06.02.2018).

BBL (2009): Faktenblatt Nachhaltige Beschaffung; https://www.bbl.admin.ch/dam/bbl/de/dokumente/Faktenblaetter/Faktenblatt_Nachhaltige_Beschaffung.pdf.download.pdf/Nachhaltige%20Beschaffung.pdf (Abruf: 06.02.2018).

ISB (2015): IKT-Strategie des Bundes 2016–2019; https://www.isb.admin.ch/dam/isb/de/dokumente/ikt-vorgaben/strategien/ikt-strategie-bund/SB000%20IKT-Strategie%20des%20Bundes%202016-2019.pdf.download.pdf/IKT-Strategie-Bund_2016-2019_de.pdf (Abruf: 06.02.2018).

KBOB/IPB (2017): Faktenblatt zum nachhaltigen Immobilienmanagement (Stand: 27.11.2017); <https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/themen-und-trends/nachhaltiges-immobilienmanagement/faktenblaetter.html> (Abruf: 06.02.2018).

KBOB/IPB (2017): Empfehlung nachhaltiges Immobilienmanagement 2017/3; <https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/themen-und-trends/nachhaltiges-immobilienmanagement.html> (Abruf: 06.02.2018).

KBOB/IPB (2010): Nachhaltiges Immobilienmanagement. Die Risiken von morgen sind die Chancen von heute – Eine Anleitung zum Handeln; https://www.kbob.admin.ch/dam/kbob/de/dokumente/Publikationen/Nachhaltiges%20Bauen/Nachhaltiges_Immobilienmanagement.pdf.download.pdf/Nachhaltiges_Immobilienmanagement.pdf (Abruf: 06.02.2018).

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2017): Global review of Sustainable Procurement, ISBN No. 978-92-807-3658-8; http://www.sustainable-public-procurement.ch/pdf/YFPglobalreview2017_web.pdf (Abruf: 06.02.2018).

Weitere Informationen sind auch auf der Website von Kompass Nachhaltigkeit: Öffentliche Beschaffung zu finden: <http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.ch/> (Abruf: 06.02.2018).

4.2 Methodischer Beschrieb

Die Qualität der Managementansätze wird anhand von vier Kriterien ermittelt, die im Wesentlichen den Managementzyklus einer Organisation widerspiegeln. Bewertet werden auf der Skala von 1 bis 5 (schlecht, ungenügend, genügend, gut, sehr gut) Grundlagen und Grad der Umsetzung. Die Bewertungen der einzelnen Kriterien werden zu einer Gesamtnote pro CSR-Dimension aggregiert.

| Beurteilungskriterium | Hilfsfragen | Anspruch |
|----------------------------|--|--------------------------------|
| Relevanz und Commitment | Die Relevanz der CSR-Dimension ist bekannt und ein klares internes Commitment vorhanden: <ul style="list-style-type: none"> Ist die Relevanz des Aspekts (Chancen/Risiken) intern dokumentiert? Ist das Commitment in Bezug auf den Aspekt in einem strategischen Dokument verankert? | Wesentlichkeit des Engagements |
| Managementsystem | Ein internes System (Prozesse und Instrumente) zum Management der CSR-Dimension ist etabliert: <ul style="list-style-type: none"> Ist der Aspekt in einer verbindlichen internen Richtlinie oder einem Strategiedokument verankert? Wird der Aspekt im Managementsystem bzw. den internen Prozessen berücksichtigt? | Systematik des Engagements |
| Controlling und Monitoring | Relevante Ziele sind gesetzt und entsprechende Massnahmen getroffen: <ul style="list-style-type: none"> Sind Leistungs- oder gar Wirkungsziele festgelegt? Werden gezielte Massnahmen zur Zielerreichung getroffen? Controlling und Monitoring der Zielerreichung sind sichergestellt: <ul style="list-style-type: none"> Wird die Zielerreichung regelmässig (mind. 1x/Jahr) überprüft? Prüft oder diskutiert die höchste Führungsstufe die Resultate des Controllings (Management Review)? | Effektivität des Engagements |
| Externe Berichterstattung | Eine systematische externe Berichterstattung zur CSR-Dimension ist vorhanden: <ul style="list-style-type: none"> Werden die Ergebnisse und Resultate des Engagements veröffentlicht? Gibt es einen Austausch mit Drittparteien zum Leistungsausweis und nächsten Schritten? | Reputation und Attraktivität |

Abbildung 4: Übersicht Qualitätskriterien Management

4.3 Interviews

| Name | Organisation, Funktion | Datum |
|-----------------------------------|--|---|
| Marc Steiner | Bundesverwaltungsgericht | 10.10.2016 |
| Dr. Sybille Anwander | BAFU, Abteilungsleiterin Ökonomie und Innovation | 8.11.2017 |
| Prof. Dr. Martin Beyeler | Universität Freiburg | 14.11.2017 |
| Fabio Bossi | Stv. Geschäftsführer Beschaffungskonferenz des Bundes BKB | Schriftliche Anregungen und Rückmeldungen |
| Herbert Tichy Anouk d'Hooghe | Geschäftsleiter KBOB Geschäftsleiterin Beschaffungskonferenz des Bundes BKB | 5.12.2017 |
| Andri Fabian Meier | Internationale Arbeitsfragen, SECO | 5.12.2017 |
| P. Spengler, A. Stier, M. Jauslin | armasuisse | 6.12.2017 |
| Daniel Lehmann | Städteverband | 14.12.2017 |

Abbildung 5: Übersicht Interviewpartner

Die Zusammenfassungen der geführten Interviews findet sich in einer Beilage zum vorliegenden Bericht (internes Arbeitspapier).