

Schlussbericht: Instrumente für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung

Gap-Analyse und Handlungsfelder

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)
und der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB)

GLIEDERUNG

1. EINLEITUNG

1.1	HINTERGRUND DES BERICHTS	4
1.2	ZIEL DES BERICHTS	4
1.3	ANALYSEMETHODEN UND LIMITIERUNGEN DER ANALYSE	4
1.4	STRUKTURIERUNG ANALYSE-ERGEBNISSE UND AUFBAU BERICHT	5

2. INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG: IST-ZUSTAND

2.1	WELCHE INSTRUMENTE WURDEN ANALYSIERT?	6
2.2	WIE LASSEN SICH DIE VORHANDENEN SCHWEIZER INSTRUMENTE CHARAKTERISIEREN?	8
2.3	WELCHE INHALTE DECKEN DIE INSTRUMENTE AB?	8
2.4	WELCHE INSTRUMENTE HABEN IN DER BESCHAFFUNGSPRAXIS EINE BESONDERE RELEVANZ?	8
2.5	WELCHE INSTRUMENTE DECKEN WELCHE THEMEN / INHALTE AB?	10
2.6	WIE LASSEN SICH DIE SCHWEIZER INSTRUMENTE BEURTEILEN?	11
2.7	FAZIT	12

3. INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG: SOLL-ZUSTAND

3.1	SOLL-ZUSTAND TEIL A: RAHMENBEDINGUNGEN UND BESCHAFFUNGSSYSTEM	14
3.2	SOLL-ZUSTAND TEIL B: BESCHAFFUNGSPROZESS	15
3.3	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT.....	17

4. HANDLUNGSFELDER

4.1	HANDLUNGSFELD 1: STRATEGIE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG	22
4.2	HANDLUNGSFELD 2: «ONE-STOP-SHOP» NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG	25
4.3	HANDLUNGSFELD 3: PRODUKTGRUPPENSPEZIFISCHE NACHHALTIGKEITSKRITERIEN	29
4.4	HANDLUNGSFELD 4: BERÜCKSICHTIGUNG VON LEBENSZYKLUSKOSTEN	32
4.5	HANDLUNGSFELD 5: FÖRDERUNG DER NUTZUNG VON ÖKOBILANZEN (LIFE CYCLE ASSESSMENTS)	35
4.6	HANDLUNGSFELD 6: INNOVATIVE BESCHAFFUNG	37

ANHANG

	ANHANG A: MITGLIEDER DER «FACHGRUPPE NACHHALTIGKEIT»	40
	ANHANG B: SCHRITTE DER ANALYSE	40
	ANHANG C: AUSWAHL DER RELEVANTESTEN INSTRUMENTE	41
	ANHANG D: ZENTRALE PLATTFORM	41

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFE	Bundesamt für Energie
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
CSR	Corporate Social Responsibility
EU	Europäische Union
GE	Genf
GPA	Agreement on Government Procurement
GPP	Green Public Procurement
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IGÖB – nachhaltige Beschaffung	Interessengemeinschaft ökologische Beschaffung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISO	International Organization for Standardization
ITC	International Trade Centre
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
KKB	Kompetenzzentrum für Beschaffungswesen Bund
LCA	Life-Cycle Analysis (Lebenszyklusanalyse)
LLC	Life-Cycle Costing (Lebenszykluskosten)
MWST	Mehrwertsteuer
nhB	Nachhaltige Beschaffung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
revBöB	revidiertes Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
SDG	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SPP	Sustainable Public Procurement
TCHF	Tausend Schweizer Franken
UNEP	United Nations Environmental Program
VD	Vaude
VDS	Verband der Schweizer Druckindustrie
WTO	World Trade Organization

1. EINLEITUNG

1.1 HINTERGRUND DES BERICHTS

Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) hat im Mai 2017 die «**Fachgruppe Nachhaltigkeit**» eingesetzt (Mitglieder siehe Anhang A). Die Fachgruppe wurde am 5.9.2017 gegründet und unterstützt den Vorstand der BKB in der Erarbeitung von Grundlagen und Instrumenten zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung gemäss Zweckartikel im Entwurf des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (revBöB). Nach dem gesetzlichen Auftrage geht es dabei um die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (ohne Bauleistungen). Die «**Fachgruppe Nachhaltigkeit**» hat unter anderem die Aufgabe, ein gemeinsames Verständnis von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu erarbeiten, inklusive Leitsätze, Ziele und Indikatoren für das Beschaffungscontrolling sowie Empfehlungen und Instrumente. Auch soll sie die Zusammenarbeit und den Austausch unter den unterschiedlichen Akteuren fördern.

Zudem befindet sich derzeit das Beschaffungsgesetz in Revision, mit der absehbaren Folge, dass im Anschluss alle Beschaffungsstellen die Aktualität der vorhandenen Beschaffungsstrategien und Instrumente prüfen müssen.

1.2 ZIEL DES BERICHTS

Im Auftrag der BKB koordinierten das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Geschäftsstelle BKB zwischen 2016 und 2018 die **Erarbeitung einer Gap-Analyse zu öffentlich zugänglichen Instrumenten bzw. Hilfsmitteln¹, die eine nachhaltige öffentliche Beschaffung fördern und unterstützen**. Der Zuschlag für diesen Auftrag wurde BSD Consulting erteilt. Nebst der Eruiierung des Ist-Zustandes und allfälliger Lücken sollte zudem ein Soll-Zustand definiert

und konkrete Handlungsfelder vorschlagen werden.

Das Projekt hatte zwei Phasen. In einer **1. Phase** von Dezember 2016 bis März 2017 wurde zum Thema «Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung» die Ist-Situation ermittelt. Es wurden über 280 Schweizer und internationale Tools gesichtet und dann eine Auswahl von 45 Instrumenten aus der Schweiz sowie 34 internationalen Instrumenten genauer analysiert. Die 36 als am relevantesten identifizierten Instrumente wurden im Anschluss von BSD Consulting sowie von ausgewählten Praktikern bewertet. Die Ergebnisse liegen im Schlussbericht vom 31.3.2017 vor und werden in Kapitel 2 zusammengefasst.

In einer **2. Phase** von November 2017 bis Juli 2018 wurde zunächst über explorative Interviews, einen Online-Fragebogen und einen Workshop der Soll-Zustand hinsichtlich der Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung erarbeitet. Bis Juli 2018 wurde auf Basis der analysierten Ist- und Soll-Zustände eine Gap-Analyse durchgeführt und Handlungsfelder zuhanden der «**Fachgruppe Nachhaltigkeit**» des Bundes erarbeitet. Zum Soll-Zustand liegt ein Bericht² und zu den Gaps (Lücken) eine umfangreichere Tabelle³ vor. Die Ergebnisse werden in Kapitel 3 zusammengefasst.

Aus den Analysen des Ist- und Soll-Zustandes leiten sich Handlungsfelder ab, die in Kapitel 4 präsentiert werden.

1.3 ANALYSEMETHODEN UND LIMITIERUNGEN DER ANALYSE

Für die Ist- und Soll-Analyse wurden unterschiedliche Methoden verwendet. Diese sind im Detail in den jeweiligen Berichten zu den Vorstudien nachzulesen. In der ersten Phase wurde eine **Schreibtischstudie** mit einer Befragung von 15 Beschaffern kombiniert.

¹ Die Begriffe «Hilfsmittel» / «Tools» / «Instrumente» werden in diesem Bericht synonym verwendet. Der Begriff bezieht sich auf alle Art von Unterstützung für Beschaffungsstellen: u.a. Empfehlungen, Merkblätter, Wegweiser, Praxisbeispiele, Handbücher, Kurse. Instrumente können online oder offline sein.

² Der Soll-Zustand vom 28.3.2018 liegt als Powerpoint-Präsentation vor: «Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung: Soll-Zustand».

³ Die Gap-Analyse vom 30.6.2018 liegt als Word-Dokument vor: «Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung: Gap-Analyse».

In der zweiten Phase kam ein Methodenmix zum Einsatz (**online-Umfrage** auf Deutsch und Französisch mit 34 Fragen und insgesamt 150 Antwortenden, **explorativen Interviews** mit Beschaffungsexperten beim Bund sowie ein **Workshop** mit der «Fachgruppe Nachhaltigkeit»). Anhang B listet die einzelnen Arbeitsschritte auf.

Die Studie hat selbstverständlich **Limitierungen**: Zunächst einmal sind die Ergebnisse der Analysen nicht repräsentativ für alle Beschaffungsstellen in der Schweiz. Dafür war einerseits die Anzahl der Teilnehmenden in der Umfrage zu klein. Andererseits wurde aufgrund begrenzter Ressourcen bei der Umfrage pragmatisch eine Stichprobe ausgewählt, indem bestehende Kontakte angeschrieben wurden, welche im Bereich der nachhaltigen Beschaffung aktiv sind.

Dennoch liefert die Studie aus Sicht der Autoren eine genügend fundierte und differenzierte Grundlage zur Ableitung konkreter Handlungsfelder. Dies insbesondere, da die Sicht von Praktikern, die sich bereits intensiv mit dem Thema nachhaltige Beschaffung auseinandergesetzt haben, in die Analyse und Entwicklung der Handlungsfelder eingeflossen ist. Ausserdem wurden die zentralen Stellen auf Bundesebene eingebunden und die Ergebnisse mit der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» diskutiert.

1.4 STRUKTURIERUNG ANALYSE- ERGEBNISSE UND AUFBAU BERICHT

Um die Ergebnisse der verschiedenen Studien möglichst vergleichbar zu halten wurden sie so einheitlich wie möglich strukturiert. Die Instrumente wurden dafür in zwei Kategorien aufgeteilt:

Unter der Kategorie «**A. Rahmenbedingungen**» werden Instrumente zusammengefasst, die gute Rahmenbedingungen für die Integration von Nachhaltigkeit in die Beschaffung begünstigen. Solche Instrumente stärken beispielsweise das Wissen um die nachhaltige Beschaffung (Grundsätze, Gesetze etc.), oder adressieren die Nachhaltigkeit beim Aufbau eines Beschaffungssystems strategisch (z.B. Definition von Zielen und Indikatoren etc.)

Unter der Kategorie «**B. Beschaffungsprozess**» werden Instrumente zusammengefasst, die im Beschaffungsprozess helfen, die Nachhaltigkeit zu adressieren. Dabei wurde der Beschaffungsprozess in vier Schritte unterteilt: 1. Bedarfsdefinition. 2. Ausschreibungen & Anforderungen. 3. Angebotsbewertung & Vergabe. 4. Überwachung Einhaltung / Monitoring.

Im nächsten Kapitel wird der Ist-Zustand zu den Instrumenten für eine nachhaltige Beschaffung in der Schweiz und in Kapitel 3 der Soll-Zustand präsentiert und die Lücken abgeleitet. In Kapitel 4 werden dann aus den Analysen des Ist- und Soll-Zustandes Handlungsfelder für den Bund abgeleitet.

2. INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG: IST-ZUSTAND

Dieses Kapitel fasst die zentralen Ergebnisse der Ist-Analyse zusammen. Das Ziel der Ist-Analyse war es, einen Überblick über die relevantesten Schweizer Instrumente zu geben, sie zu analysieren und zu bewerten, sowie auch eine Auswahl an interessanten internationalen Hilfsmitteln genauer unter die Lupe zu nehmen⁴.

2.1 WELCHE INSTRUMENTE WURDEN ANALYSIERT?

Tabelle 2.1 listet rund 70 Schweizer und internationale Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung auf, die in der Ist-Analyse 2017 untersucht und bewertet wurden.

TABELLE 2.1: INSTRUMENTE, DIE IN DER IST-ANALYSE ANALYSIERT WURDEN

Träger	Instrument	Co-Träger / Verwalter
Instrumente von BUNDESORGANEN		
ARE	Gute Beispiele nachhaltige Beschaffung von 2007	-
	Urwaldfreundliche Gemeinde	Kantone und Gemeinden ⁵
BAFU	Empfehlungen Arbeitsbekleidung ⁶	-
	Webseite «Ökologische öffentliche Beschaffung» ⁷	-
	Beratung für Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung (ökol. Aspekte)	-
	Instrumentenset nachhaltige Beschaffung ⁸	IGÖB & ARE
	Empfehlungsliste und Kriterien für Reinigungsmittel ⁹	IGÖB
BBL/KBB/BKB	Kurse «Nachhaltigen öffentliche Beschaffung»	BAFU (inhaltlich beteiligt)
BFE / Energie Schweiz	Autoumweltliste	VCS und andere
	Energiestadt Beschaffungsstandard	Trägerverein Energiestadt
	Webseite «Topten»	SAFE und andere
BKB	Nachhaltige Beschaffung: Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes 2014/2018	BAFU (inhaltlich beteiligt)
ISB	P025 – Standard für die Beschaffung der ITK-Infrastruktur	-
KBOB	Nachhaltig produziertes Holz beschaffen	eco.bau/ IPB / BKB
SECO	Kompass Nachhaltigkeit (öffentliche Beschaffung)	Pusch
	Informationen zu Arbeitsbedingungen an die Beschaffungsstellen	-
Instrumente von PRIVATEN ORGANISATIONEN		
Brot für alle, Fastenopfer	Webseite «Hightech-rating»	-
Ecopaper (FUPS)	Datenbank ökologische Druckereien	-
	Urwaldfreundliche Gemeinde	ARE
FairTrace	Traceability-Tool	-
IGÖB	IGÖB Webseite	BAFU
	Öffentliche Beschaffung: Leitfaden für eine nachhaltige Beschaffung	ARE
Marc Steiner	Webseite "nachhaltige-beschaffung.ch"	-

⁴ Details der Analyse finden sich im Bericht vom 28.3.2017. Die komplette Tabelle mit URLs und mehr Details liegt im XLS-Format vor.

⁵ Spenden.

⁶ Es wurde die Version von 2014 analysiert, inkl. der Umweltleistungsblätter. 2018 wurde eine neue Version erstellt.

⁷ www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/oekologische-oeffentliche-beschaffung.html

⁸ www.igoeb.ch/ieoeb-verein/produkte-igoeb.htm

⁹ www.igoeb.ch/beschaffungsbereiche/gebaeudebewirtschaftung-2005empfehlungsliste.htm

TABELLE 2.1: INSTRUMENTE, DIE IN DER IST-ANALYSE ANALYSIERT WURDEN (fortgesetzt)

Träger	Instrument	Co-Träger / Verwalter
Instrumente von PRIVATEN ORGANISATIONEN (fortgesetzt)		
Solidar Suisse	Gemeinderating 2016	-
VSD	Öko-Portal Print des Verbands der Schweizer Druckindustrie (VSD)	-
VISCOM	Positivlisten für Druckereien zur VOC-Reduktion	Kantonale Umweltfachstellen: AG, BE, BL/BS, LU, SG
Instrumente von KANTONEN, STÄDTEN, GEMEINDEN		
Kantone Genf / Waadt	Guide des Achats Professionnels Responsables ¹⁰ (Guide / Newsletter / Webseite)	ARE, Genfer Gemeindeverband
Kanton Thurgau	Richtlinie IT	ARE
Kanton Graubünden	Hilfsmittel «Nachhaltige Beschaffung»	-
Zentralschweizer Umweltdirektionen	Merkblatt «Beschaffung von Fahrzeugen, Maschinen und Geräten ab 18 kW»	-
Gemeinde Freienbach	Beschaffungsrichtlinie	-
Gemeinde Plan-les-Ouates	Produktmerkblätter	-
Stadt Bülach	Information und Selbstdeklaration für Vertragspartner	-
Stadt Vevey	Produktspezifische Beschaffungsanforderungen	-
Stadt Wetzikon	Beschaffungsrichtlinien	-
Stadt Zürich	Richtl. Ökol. Anf. & Verhaltenskodex f. VertragspartnerInnen	-
Stadt Nyon / Vevey	Lieferanten-Fragebogen	-
Instrumente von PRIVATEN TRÄGERN		
Pusch	Webseite "Labelinfo"	BAFU
	Kurse «Nachhaltige öffentliche Beschaffung für Gemeinden»	BAFU
Swiss Olympic	Strategie und Richtlinie «Nachhaltige Beschaffung»	-
Swisscom	Vertragsbeilage Corporate Responsibility	-
Instrumente von INTERNATIONALEN TRÄGERN		
EU	Green Public Procurement Criteria (GPP-Kriterien) ¹¹	-
	Handbuch «Buying Green»	-
	Toolkit «Eafip»	-
UNEP	Guideline: Using product services to enhance sustainable public procurement	-
	Manual «Procura+»	-
ICLEI	Procurement of Innovation Platform ¹²	-
	Sustainable Procurement Resource Center	-
	Guidance for public authorities	-
	Landmark: Verifying social responsibility in SC / Good Practices	-
Smart SPP	SPP Tools (Forum for the future)	-
	Guideline: Driving energy efficient innovation through procurement	-
ITC	Webseite / Online-Plattform «Standardsmap»	-
OECD	Broschüre «Going Green»	-

¹⁰ Im Folgenden auch als «Guide des Achats» bezeichnet.

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

¹² www.innovation-procurement.org

¹³ www.nachhaltige-beschaffung.info

TABELLE 2.1: INSTRUMENTE, DIE IN DER IST-ANALYSE ANALYSIERT WURDEN (fortgesetzt)

Träger	Instrument	Co-Träger / Verwalter
Instrumente von INTERNATIONALEN TRÄGERN (fortgesetzt)		
Deutschland	Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung ¹³ (BMI)	-
	Webseite «beschaffung-info.de» (UBA)	-
	Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO)	-
	Leitfaden Umweltgerechte Beschaffung (Stadt Hamburg)	-
	Schulungsskripte zum Thema nachhaltige Beschaffung (UBA)	-
Niederlande	Webseite / Online-Plattform: «pianoo.nl»	-
	CSR Risk Checker	-
	DuboCalk (ext. Umweltkosten)	-
Österreich	Webseite / Online-Plattform «nachhaltigebeschaffung.at»	-
	Webseite / Guideline: Ökokauf Wien	-

2.2 WIE LASSEN SICH DIE VORHANDENEN SCHWEIZER INSTRUMENTE CHARAKTERISIEREN?

Von den Schweizer Instrumenten sind 37 deutschsprachig und 31 französischsprachig. Die meisten der ausgewählten internationalen Instrumente haben die Form eines Dokuments (z.B. Broschüren oder Richtlinien) (20x), einer Sammlung von Beispielen (16x) oder einer Webseite (14x) (z.B. nachhaltige-beschaffung.info, nachhaltigebeschaffung.at, pianoo.nl).

2.3 WELCHE INHALTE DECKEN DIE INSTRUMENTE AB?

Am häufigsten definieren die Schweizer Instrumente **Anforderungen und Kriterien** für Ausschreibungen und am zweithäufigsten erläutern sie die Rahmenbedingungen, vor allem die gesetzliche Lage.

Folgende **Produktgruppen** werden von den untersuchten Schweizer Instrumenten am häufigsten abgedeckt: (1) Fahrzeuge, (2) Bekleidung / Textilien, (3) Büromaterial, (4) IT/ IT-Infrastruktur, (5) Möbel – was die Relevanz dieser fünf Produktgruppen reflektiert.

Es fällt auf, dass **verschiedene Instrumente die**

gleichen Inhalte abdecken. Zum Beispiel gibt es verschiedene Instrumente, die Kriterien für die gleichen Produktgruppen definiert haben¹⁴. Diese Vielfalt und Redundanz ist u.a. die Folge einer fehlenden systematischen und übergreifenden Bedürfnis-Analyse sowie Abstimmung mit bereits bestehenden Instrumenten.

Bei den internationalen Instrumenten wurden vor allem solche ausgewählt, welche die Schweizer Instrumente ergänzen, bzw. von denen die Schweiz sich inspirieren lassen kann. Vor allem sind das Instrumente aus den Themenbereichen «innovative Beschaffung», «Life Cycle Assessment», «Life Cycle Costing», oder «Wirkungsmessung»: Themen, welche bisher von den Schweizer Instrumenten kaum abgedeckt werden.

2.4 WELCHE INSTRUMENTE HABEN IN DER BESCHAFFUNGSPRAXIS EINE BESONDERE RELEVANZ?

In der Ist-Analyse wurde untersucht, welche Instrumente für die Beschaffer eine besonders hohe Relevanz in der Beschaffungspraxis haben. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2.2 zusammengefasst (Anhang B erklärt das methodische Vorgehen). Die Spalten «Top5 DE» und «Top5 FR» zeigen, wie oft das entsprechende Instrument in der Online-Befragung in den beiden grössten Sprachregionen der Schweiz

¹⁴ Beispielsweise geben der Guide des Achats Professionnels Responsables, der Kompass Nachhaltigkeit, das IGÖB-Instrumentenset und der Beschaffungsstandard Energiestadt alle für verschiedene Produktgruppen Empfehlungen ab, die zum Teil gleich, und zum Teil unterschiedlich sind.

als eines der fünf wichtigsten Tools bewertet wurde. Zusätzlich ist in der letzten Spalte mit einem X markiert, wenn Beschaffer in einer Befragung 2017 das Instrumente besonders relevant fanden.

Folgende Ergebnisse fallen besonders auf:

- In der französischsprachigen Befragung wird der «Guide des Achats» mit Abstand am häufigsten als eines der fünf «relevanten Hilfsmittel» bewertet – in den deutschen Antworten dagegen nur 2x. Daraus lässt sich schliessen, dass sich der «Guide des Achats» in der französischsprachigen Schweiz zu dem mit Abstand relevantesten Instrument entwickelt hat. Es zeigt sich aber auch, dass ein Hilfsmittel nicht schweizweit verwendet wird, wenn es in nur einer Sprache vorliegt.
- In der deutschsprachigen Befragung gibt es nicht das eine «relevanteste» Instrument. Hier wurden sechs Instrumente mindestens 10x als «relevant» bezeichnet. Da die Hilfsmittel teilweise ähnliche Themen und Bereiche abdecken, besteht Potenzial für eine Harmonisierung.
- Die zehn relevantesten Hilfsmittel in der französischsprachigen und die zehn relevantesten in der deutschsprachigen Befragung sind fast deckungsgleich. Bis auf den «Guide des Achats» und die «Kurse Nachhaltige Beschaffung» liegen sie alle zweisprachig vor. Das heisst, die meisten der als «relevant» beurteilten Instrumente sind in der gesamten Schweiz relevant¹⁵, wenn sie zweisprachig vorliegen.
- Die «relevantesten» Hilfsmittel, die die nachhaltige Beschaffung breit und systematisch abdecken, sind: IGÖB-Leitfaden, Kompass Nachhaltigkeit, Guide des Achats und Energiestadt Beschaffungsstandard. Diese Hilfsmittel decken ähnliche Themen ab. Auch hier besteht das Potenzial zur Harmonisierung.
- Die relevantesten Hilfsmittel, die nur auf ein Thema oder eine Warengruppe fokussieren, sind Topten.ch, Autoumweltliste, Empfehlungen Arbeitsbekleidung und Empfehlungen Reinigungsmittel. Aufgrund ihrer breit wahrgenommenen Relevanz lohnt es sich, diese weiterzuentwickeln.

TABELLE 2.2: DIE RELEVANTESTEN INSTRUMENTE¹⁶

Träger	Instrument	Top5 DE	Top5 FR	Bewertung 2017 ¹⁷
Von BUNDESORGANEN lancierte oder unterstützte Instrumente (öfter als 10x in Top5)				
Kantone GE, VD, ARE	Guide des Achats Professionels Responsables	2	39	0
Bund: BAFU, ARE, IGÖB	IGÖB-Leitfaden	13	20	X
Bund: BFE / Energie CH	Energiestadt Beschaffungsstandard	14	11	
Bund: BAFU, IGÖB	IGÖB Empfehlungsliste und Kriterien für Reinigungsmittel	8	15	X
Bund: BKB	NH Beschaffung: Empf. für die Beschaffungsstellen des Bundes	11	11	
Bund: BFE / Energie CH	Webseite «Topten»	12	8	X
Bund: BAFU	Empfehlungen Arbeitsbekleidung	9	8	X
Bund: BFE / Energie CH	Autoumweltliste	8	9	X
Bund: SECO	Webseite «Kompass Nachhaltigkeit»	10	6	X
Bund: BAFU	Webseite «Labelinfo»	5	9	X
Bund: BAFU	Webseite «Ökologische öffentliche Beschaffung»	6	5	X

¹⁵ Ausnahmen sind nur der Guide des Achats sowie Pusch-Kurse auf Deutsch.

¹⁶ Die Hilfsmittel in der Tabelle sind danach sortiert, wie oft sie im Survey 2018 insgesamt als eines der Top5 Hilfsmittel DE&FR benannt wurden. Bei den ersten zwölf Instrumenten wurde mindestens 10x gesagt, dass das Instrument eine besondere Relevanz in der Beschaffungspraxis haben. Die anderen Hilfsmittel waren Bestandteil der Befragung 2017 und wurden von Praktikern als «hilfreich» beurteilt.

¹⁷ Siehe Anhang C. Ein X bedeutet, dass mindestens drei Beschaffer in der Befragung 2017 das Instrument besonders relevant fanden. Bei ein 0 fanden es weniger als 3 relevant, bei nichts niemand.

TABELLE 2.2: DIE RELEVANTESTEN INSTRUMENTE (fortgesetzt)

Träger	Instrument	Top5 DE	Top5 FR	Bewertung 2017
Von BUNDESORGANEN lancierte oder unterstützte Instrumente (weniger als 10x in Top5) (fortgesetzt)				
Bund: BAFU, Pusch	Kurse „nachhaltige Beschaffung für Gemeinde“	10	0	
Bund: KBOB	Nachhaltig produziertes Holz beschaffen	6	2	
Bund: BAFU, ARE, IGÖB	Instrumentenset nachhaltige Beschaffung	7	0	X
Bund: ARE, Ecopaper	Urwaldfreundliche Gemeinde	5	1	
Bund: ISB	P025 – Ressourcen- und Umweltstandard	3	3	
Instrumente sonstiger Träger				
EU	GPP-Kriterien	1	6	X
ISO	ISO 20400	3	3	
Solidar Suisse	Gemeinderating 2016	2	0	X
Österreich	Webseite «Nachhaltigebeschaffung.at»			X

2.5 WELCHE INSTRUMENTE DECKEN WELCHE THEMEN / INHALTE AB?

nachhaltige Beschaffung wo ansetzen – das heisst in den Rahmenbedingungen (Teil A) und/oder direkt im Beschaffungsprozess (Teil B). Diese Tabelle schafft aus einer inhaltlichen Perspektive und im Hinblick auf eine Harmonisierung von Instrumenten einen ersten Überblick.

Tabelle 2.3 schafft einen Überblick darüber, welche der relevantesten Schweizer Instrumente für eine

TABELLE 2.3: WELCHE DER SCHWEIZER INSTRUMENTE DECKEN WELCHE THEMEN / INHALTE AB?¹⁸

A. Rahmenbedingungen (v.a. Wissen zum Beschaffungssystem, zu Gesetzen, zu Standards)			
<ul style="list-style-type: none"> • Beschaffungskurse (KBOB, Pusch) • Energiestadt Beschaffungsstandard • Guide des Achats Professionnels Responsables • IGÖB-Leitfaden & IGÖB-Instrumentenset • Kompass Nachhaltigkeit • Labelinfo.ch • Nachhaltige Beschaffung: Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes¹⁹ • Webseite «Ökologische öffentliche Beschaffung» 			
B. Beschaffungsprozess			
B1. Bedarfsdefinition	B2. Ausschreibungen & Anforderungen	B3. Angebotsbewertung & Vergabe	B4. Überwachung Einhaltung / Monitoring
	Autoumweltliste		
Beschaffungskurse KBB	Beschaffungskurse KBB / Pusch	Beschaffungskurse KBB / Pusch	
Beschaffungsstandard Energiestadt	Beschaffungsstandard Energiestadt		
Guide des Achats	Guide des Achats	Guide des Achats ²⁰	Guide des Achats

¹⁸ Berücksichtigt wurden hier alle in Tabelle 2.2 mind. 10x als «Top5» genannten Tools plus alle Tools mit einem X (3x positiv bewertet).

¹⁹ Kurzversion: NH B: Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes.

²⁰ Nur Angebotsbewertung.

TABELLE 2.3: WELCHE DER SCHWEIZER INSTRUMENTE DECKEN WELCHE THEMEN / INHALTE AB?
(fortgesetzt)

B. Beschaffungsprozess (fortgesetzt)			
Instrumentenset nhB (IGÖB)	Instrumentenset nhB (IGÖB)	Instrumentenset nhB (IGÖB)	Instrumentenset nhB (IGÖB)
	Labelinfo.ch	Labelinfo.ch	
Leitfaden nhB (IGÖB)	Leitfaden nhB (IGÖB)	Leitfaden nhB (IGÖB)	Leitfaden nhB (IGÖB)
	Kompass Nachhaltigkeit	Kompass Nachhaltigkeit ²¹	
	NH B: Empfehlungen für die Besch.stellen des Bundes	NH B: Empfehlungen für die Besch.stellen des Bundes	NH B: Empfehlungen für die Besch.stellen des Bundes
	Topten.ch	Topten.ch	
	Empfehlung Arbeitskleidung		
	Empfehlung Reinigungsmittel (IGÖB)		
	Nachhaltig produziertes Holz beschaffen (KBOB / BKB)		

Die Tabelle zeigt einerseits, dass relativ viele Instrumente die Rahmenbedingungen thematisieren – das heisst, sie erklären, wie nachhaltige Beschaffung allgemein anzugehen ist, was der rechtliche Rahmen ist etc. Auch dies ist ein Hinweis auf Harmonisierungspotenzial, da die Inhalte sich hier teilweise stark überschneiden. Andererseits zeigt die Übersicht, dass nur drei Instrumente jeden Schritt im Beschaffungsprozess thematisieren. Die Themen «Bedarf» und «Überwachung der Einhaltung» werden von keinem Instrument umfassend abgedeckt. Dies ist eine klare Lücke.

2.6 WIE LASSEN SICH DIE SCHWEIZER INSTRUMENTE BEURTEILEN?

Im Rahmen des Auftrags wurden in der Ist-Analyse 2017 45 Schweizer Instrumente anhand von fünf Kriterien beurteilt.²² Die Hauptergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die untersuchten Schweizer Instrumente sind **relativ benutzerfreundlich**. Verbesserungswürdig ist

teilweise die Benutzerführung, vor allem bei komplexeren Instrumenten.

- Die Instrumente sind **relativ zugänglich**. Hauptkritikpunkte sind, dass einige Instrumente nur in einer Sprache verfügbar (wie der «Guide des Achats») oder relativ schlecht auffindbar sind. Zugängliche Instrumente sind zwei- bis dreisprachig und zentral verfügbar. Wenige Instrumente verlangen eine geringe Gebühr, was als kontraproduktiv beurteilt wird.
- Die Instrumente waren 2017 **relativ aktuell**, einige Ausnahmen wurden jedoch schon länger nicht mehr aktualisiert, dies wegen des damit verbundenen Aufwandes. Nach der Revision des BÖB müssen die relevanten Tools auf Aktualität geprüft werden.
- Die untersuchten Schweizer Instrumente sind **nicht sehr innovativ** in dem oben beschriebenen Sinn. Sie nehmen noch wenig die in der nachhaltigen Beschaffung neu aufkommenden Konzepte und Ansätze auf – wie Integration externer Kosten, funktionelle Ausschreibungen, Ansätze der Kreislaufwirtschaft. Im Gegensatz dazu tun

²¹ Nur Angebotsbewertung.

²² Abgestimmt mit der Arbeitsgruppe «Nachhaltige Beschaffung». Eine Tabelle mit den Detailbewertungen liegt als XLS vor.

dies verschiedene Instrumente aus dem Ausland bereits.

- Bei über 50% der Instrumente benötigen die Beschaffenden **relativ viel Vorwissen**, um sie überhaupt anwenden zu können. Da viele Nachhaltigkeitsthemen komplex sind, kann dies positiv sein, weil es zeigt, dass die Instrumente stärker in die Tiefe gehen. Für viele der Beschaffenden (insbesondere aus Gemeinden) stellt dies aber ein Hindernis dar, weil ihnen die Ressourcen fehlen, um sich intensiver mit der nachhaltigen Beschaffung auseinanderzusetzen. Die Instrumente müssen also inhaltlich stärker auf die jeweilige Zielgruppe angepasst werden.

Nebst der Beurteilung durch BSD wurde eine Auswahl von 36 Instrumenten²³ zusätzlich von 15 Praktikern von Bund, Kantonen und Gemeinden anhand persönlicher Gespräche und eines Fragebogens bewertet. Die wichtigsten Ergebnisse beider Bewertungen lassen sich ergänzend wie folgt zusammenfassen²⁴:

- Ein paar Instrumente wurden explizit und in einem positiven Sinn als **«Referenztools»** hervorgehoben, weil sie sehr umfassend verschiedene Themen und Bereiche abdecken. Dies waren: www.nachhaltige-beschaffung.info²⁵, Green Public Procurement (GPP) Kriterien, Nachhaltige Beschaffung: Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes, IGÖB-Leitfaden.
- Einige Instrumente wurden von den Experten als **«sehr hilfreich»** befunden, vermutlich, weil sie einen oder mehrere Bereiche umfassend abdeckten und einen glaubwürdigen Träger haben. Dies waren: Energiestadt Beschaffungsstandard 2013, Kompass Nachhaltigkeit Produkt-Merkblätter, BAFU Webseite «Öffentliche nachhaltige Beschaffung», IGÖB-Instrumentenset, IGÖB-Gebäudereinigung, KBOB Nachhaltig produziertes Holz beschaffen, Topten.ch (wobei die Seite von anderen Praktikern explizit als schlecht und irreführend bewertet wurde), Labelinfo.ch.
- Vor allem Bundesstellen sowie die EU werden als **«gute» Träger** gesehen, diese als glaubwürdige Absender erscheinen.
- Empfehlungen müssen möglichst **konkret und umsetzbar** sein, denn umfangreiche theoretische Guides werden von den meisten Beschaffern nicht gelesen.

2.7 FAZIT

Zusammenfassend lassen sich aus der gesamten Ist-Analyse folgende zentralen Erkenntnisse zur Weiterentwicklung von Hilfsmitteln für die nachhaltige Beschaffung ableiten:

- Es existieren verschiedene Tools in der Schweiz mit einer überschneidenden Funktionalität und ähnlichen Inhalten. Diese Mehrgleisigkeit verwirrt die Beschaffenden und sorgt für Ineffizienzen. **Bestehende Instrumente sollten deshalb harmonisiert werden**, wobei dies in einem Konsensverfahren und unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzen und Eigenheiten erfolgen sollte.
- Die Analyse zeigt, dass die Beschaffenden sehr unterschiedliche Bedürfnisse haben. **Instrumente, die eine nachhaltige Beschaffung fördern wollen, müssen auf die Unterschiede in den Bedürfnissen eingehen**. Es gibt nur wenige Beschaffungsstellen, die einen systematischen Ansatz der Beschaffung verfolgen. Die meisten Beschaffungsstellen beschaffen relativ kleine Mengen und dies oft freihändig. Die erste Gruppe benötigt umfassendere Instrumente, die komplexer sein können, wohingegen die zweite Gruppe möglichst einfache und einfach zu bedienende Instrumente benötigt.
- Bestehende Instrumente sollten spätestens nach der BÖB-Revision **aktualisiert** werden.
- Im Idealfall ist ein **Instrument für die nachhaltige Beschaffung mindestens zweisprachig**, damit das Instrument auch schweizweit Beachtung findet.

²³ Vor allem Schweizer Instrumente, aber auch einige internationale Instrumente.

²⁴ Details finden sich in der Ist-Analyse.

²⁵ Hierzu wurde mind. zweimal die Aussage gemacht: «so etwas Ähnliches braucht es in der Schweiz».

- Einige der existierenden Instrumente sind zu wenig benutzerfreundlich. Vor allem scheint bei umfassenderen Instrumenten ein Problem zu sein, dass sie keine bedarfsgerechte Benutzerführung haben. **Neue Instrumente müssen also mehr auf die Benutzerfreundlichkeit achten.**
- Zum Teil wurden Probleme mit der Auffindbarkeit von Instrumenten angesprochen. Die **einfache Zugänglichkeit der Instrumente muss gesichert sein.**
- Die Mehrzahl der Beschaffungsverantwortlichen wünschen sich **für die Schweiz eine zentrale Plattform für die nachhaltige Beschaffung**, analog zu Beispielen aus dem Ausland. In der französischsprachigen Schweiz gibt es zwar den «Guides des Achats», das dort relevanteste Instrument. Es erfüllt aber die Ansprüche einer umfassenden zentralen Plattform nicht und ist nur auf Französisch verfügbar. Weiter gibt es den Kompass Nachhaltigkeit, welcher zwar auf Deutsch und Französisch verfügbar ist, aber ebenfalls nicht über alle gewünschten Funktionalitäten verfügt und dessen Finanzierung nicht gesichert ist.
- Die Ist-Analyse zeigt, dass die befragten Beschaffer in der Schweiz die **GPP-Kriterien** als nicht so relevant bewerten. Das ist v.a. vor dem Hintergrund erstaunlich, dass die meisten Beschaffer sagen, dass sie ein Instrument mit umfassenden Nachhaltigkeitskriterien am relevantesten finden. Unklar ist, warum die Beschaffenden nicht einfach auf die GPP-Kriterien zugreifen. Wir vermuten, dass dies an der Unsicherheit der Beschaffenden liegt, ob die EU-Kriterien dann mit Schweizer Gesetz kompatibel sind.

3. INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG: SOLL-ZUSTAND

Dieses Kapitel beantwortet die folgende Frage: **Welche Instrumente und Unterstützung brauchen die Beschaffungsverantwortlichen für eine nachhaltige Beschaffung?** Die Ergebnisse beruhen auf den Erkenntnissen aus persönlichen Interviews, standardisierten Befragungen und einem Workshop²⁶.

3.1 SOLL-ZUSTAND TEIL A: RAHMENBEDINGUNGEN UND BESCHAFFUNGSSYSTEM

In diesem Teil A werden die Bedürfnisse der befragten Beschaffenden zusammengefasst, die sich auf die Rahmenbedingungen und das Beschaffungssystem beziehen.

3.1.1 Strategie nachhaltige Beschaffung mit Wirkungs-Messung

Eine fehlende systematische Integration der Nachhaltigkeit in das Beschaffungssystem ist ein zentrales Hindernis für eine nachhaltige Beschaffung. Sie stellt für Beschaffungsverantwortliche eine grosse Herausforderung dar, weil ihnen damit das Verständnis, die Legitimation und die Ressourcen fehlen, um Nachhaltigkeitskriterien konsequent in die Beschaffung zu integrieren. Als Bedürfnis wurde deshalb genannt, dass Verwaltungsebenen **die nachhaltige Beschaffung strategisch verankern** – und dazu gehören verbindliche, operationalisierte und messbare Ziele.²⁷

Die befragten Beschaffungsverantwortlichen sind der Meinung, dass zur besseren Verankerung der nachhaltigen Beschaffung insbesondere quantitative Vorgaben helfen würden. Diese sollten auf die Verringerung der negativen Umwelt- und Sozialeffekte der Beschaffung ausgerichtet sein. Hilfreich könnten Instrumente (Leitfäden, Berechnungstools)

zur Integration der **Lebenszyklus-Wirkungen** der Produkte sein, z.B. anhand von **Life Cycle Assessments (LCAs)**. Die langfristige wirtschaftliche Sicht kann anhand von Lebenszyklus-Kosten-Berechnungen einbezogen werden. Auch hier besteht ein Bedarf zur Unterstützung. Anleitungen, wie man externe Kosten einbeziehen kann, werden als hilfreich wahrgenommen.²⁸

3.1.2 Juristische Prüfung

Verschiedene Beschaffungsverantwortliche auf allen förderalen Ebenen forderten als eine Grundvoraussetzung, dass Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung **rechtssicher**, also auf eine Art und Weise einsetzbar sind, dass Beschwerden vermieden werden können²⁹. Es wird als Belastung und/oder Überforderung wahrgenommen, wenn die Beschaffenden selbst juristisch abklären müssen, ob ihr Ansatz gesetzeskonform ist.

3.1.3 Anwendbarkeit

Auch wurde genannt, dass Instrumente an die verschiedenen **Zielgruppen angepasst** und **direkt anwendbar sein** müssen – insbesondere um den Aufwand und die Hürden für die Beschaffenden zu reduzieren.

3.1.4 Zentrale Plattform

Da die Beschaffenden die aktuelle Vielfalt, Redundanz und teils schwierige Auffindbarkeit der Instrumente bemängelten, wurde in der Umfrage 2018 abgefragt, ob die Beschaffenden sich eine zentrale Plattform wünschten (siehe Anhang D für Auszüge aus der Befragung). Die Ergebnisse zeigen, dass **die Idee einer zentralen Plattform auf allen Ebenen stark bis sehr stark unterstützt wird**.

²⁶ Siehe Bericht: "Bedürfnisanalyse ... Beschaffung" vom 28.3.2018.

²⁷ Quelle: Interviews 2018; Survey 2018.

²⁸ Quelle: Survey 2018 & Workshop, Interviews 2018.

²⁹ Soweit dies für ein Instrument überhaupt möglich ist. Quelle: Interviews 2018.

Eine mögliche **Verortung der Plattform** wurde auf einer **Webseite des Bundes** gesehen, da die Befragten einen glaubwürdigen Absender für die Instrumente als sehr wichtig beurteilen. Eine andere Möglichkeit der Verankerung der Instrumente wäre, diese auf SIMAP zu integrieren. Diese Option wurde aber im Survey von rund 1/3 der Antwortenden kritisch hinterfragt.

3.2 SOLL-ZUSTAND TEIL B: BESCHAFFUNGSPROZESS

In diesem Teil werden die Bedürfnisse der Beschaffungsverantwortlichen zusammengefasst, die sich auf den Beschaffungsprozess beziehen – also Antwort auf die folgende Frage geben: **Welche Instrumente helfen den Beschaffungsverantwortlichen dabei, Nachhaltigkeit in den Beschaffungsschritten effektiv zu integrieren?**

3.2.1 Bedarfsdefinition (B1)

Verschiedene Beschaffungsverantwortliche wünschten sich Instrumente, die dabei helfen, die **Nachhaltigkeit in der Bedarfsdefinition von Beschaffungen zu verankern**³⁰. Folgende Themen spielen dabei eine zentrale Rolle:

- **Funktionale Ausschreibungen:** In den Antworten wurde immer wieder geäußert, dass künftige Ausschreibungen nach Möglichkeit «funktional» ausgerichtet sein sollten. Das heisst, dass vermehrt zu erfüllende Leistungen statt konkrete Produkte ausgeschrieben werden, da dies innovative und nachhaltige Lösungen fördert. Dieses Thema wurde generell als wichtig angesehen, wobei die Gesprächspartner oder Interviewten keine konkreten Instrumente nannten, welche die Beschaffungsverantwortlichen bei der Durchführung funktionaler Ausschreibungen unterstützen könnten³¹.

- **Präkompetitiver Dialog:** Mehr präkompetitive Dialoge zwischen den Beschaffenden und den Anbietenden / Lieferanten wurden als potenziell hilfreich identifiziert, um vor der Ausschreibung nachhaltige Lösungen identifizieren oder entwickeln zu können³². Diese Forderung zielt auch in Richtung der Beschaffung von Innovationen, weil bei innovativen Lösungen der Dialog mit den Nutzern und / oder Lieferanten umso wichtiger ist. Die Forderung ist eng mit der Forderung nach «funktionalen Ausschreibungen» verbunden.
- **Kreislauffähigkeit:** Auch das Thema Kreislauffähigkeit von Leistungen bzw. Produkten wurde als zentrales Thema genannt, das gestärkt werden sollte. Hierzu wären Instrumente hilfreich, die schon bei der Bedarfsdefinition auf die Kreislauffähigkeit aufmerksam machen. Dazu sind in der Schweiz noch sehr wenige Erfahrungen vorhanden.
- **EU «Environmental Technology Verification»:** Gefordert wurden Instrumente zu den Best-Practice Technologien im Rahmen der EU «Environmental Technology Verification». Dabei geht es um führende Umwelttechnologien, die sich ohne Förderung nicht durchsetzen würden³³.

Da die oben genannten Themen bislang in der Schweiz eher wenig oder gar nicht abgedeckt sind, wünschen sich die Beschaffungsverantwortlichen die Entwicklung von Pilot-Projekten oder Erfahrungsberichten von Vorreitern. Im Bereich der Bedarfsdefinition spielen ferner LCA-Ansätze eine wichtige Rolle, die bereits unter 3.1 thematisiert wurden.

³⁰ Quelle: Interviews 2018 & Workshop 2018. Die folgenden Forderungen sind detailliert in der Gap-Analyse dokumentiert.

³¹ Quelle: Workshop 2018.

³² Dies ist nicht zu verwechseln mit dem Dialogverfahren nach VöB Art. 26(a).

³³ The concept of the Environmental Technology Verification programme is to offer a verification procedure to cutting edge environmental technologies that may otherwise find it difficult to establish their environmental added value. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/etv/about-etv_en

3.2.2 Ausschreibungen & Anforderungen (B2)

Die Soll-Analyse im Bereich «Ausschreibungen und Anforderungen» zeigt, dass die Bedürfnisse der Beschaffungsverantwortlichen von bestehenden Instrumenten nur teilweise erfüllt werden. Ganz grundsätzlich geht es darum, dass es ein Set an rechtlich abgesicherten Kriterien gibt, das vom Bund wie auch von anderen und subzentralen Beschaffungs- und Bedarfsstellen verwendet werden kann. Dazu gehören zwei spezifische Forderungen.

Erstens, die Beschaffungsverantwortlichen wollen wissen, welche Themen in der Lieferkette einzelner Produktkategorien relevant sind – bzw. dass die gewählten Nachhaltigkeitskriterien tatsächlich die relevantesten Themen abdecken. Ganz konkret wird vorgeschlagen, dass es für die relevanten Produktgruppen einen bundesweiten Konsens geben sollte, in dem die «relevanten» Themen entlang der Lieferkette definiert werden (**Supply Chain Sustainability Hotspots**)³⁴. Dazu gibt es bereits eine Vorarbeit, und zwar ein durch das BAFU mitentwickeltes und durch die Post weiterentwickeltes Risiko Analyse-Tool («Sustainable Procurement Priorisation Tool»).

Zweitens, die **Definition von Nachhaltigkeitskriterien** wurde von verschiedenen Seiten als sehr relevant angesehen³⁵. Konkret gefordert wird für die relevantesten Warengruppen die Definition von juristisch abgesicherten Kriterien mit den entsprechend passenden Nachweisen. Diese Kriterien sollten möglichst über drei Ambitionsniveaus (Basis – Gute Praxis – Vorbild) definiert werden und Textbausteine für die direkte Implementierung in die Beschaffungen enthalten. Die Kriterien sollten möglichst objektiv überprüfbar und vergleichbar, und an zentraler Stelle verortet sein. Die Existenz solcher Kriterien schafft für die Einkaufenden Klarheit und kann die aktuell vorhandene Unsicherheit und Ineffizienz durch die verschiedenen bestehenden Kriterien-Sets reduzieren. Entwicklungen in diesem Bereich müssen auf die umfassende Vorarbeit der verschiedenen

Schweizer und internationalen Instrumente aufgebaut werden. Einige Praktiker möchten ausserdem, dass die Nachhaltigkeitskriterien untereinander auch gewichtet werden.

Auch für diesen Bereich respektive die Phase der Beschaffung wurde explizit darauf verwiesen, dass es Tools geben muss, mit welchen die **Nachhaltigkeitswirkung** gemessen werden kann (siehe oben unter 3.1).

3.2.3 Angebotsbewertung & Vergabe (B3)

Die Bewertung der Angebote aus Sicht der Nachhaltigkeit stellt die meisten Beschaffenden vor grosse Herausforderungen, da sie auf die folgenden Fragen keine einfachen Antworten finden: Erfüllen die gelieferten Nachweise / Standards die geforderten Kriterien? Sind die Nachweise echt? Ist eine Kontrolle vor Ort notwendig? Zum Teil liegt dies daran, dass die Kriterien nicht klar definiert sind. Ferner stellt die Überprüfung vor allem der Gleichwertigkeit von Nachweisen einen enormen Aufwand dar, weil die Details sich von Warengruppe zu Warengruppe unterscheiden. Deshalb werden Instrumente gefordert³⁶, die bei der Beantwortung der drei Fragen Unterstützung leisten.

Im Bereich der **Nachhaltigkeits-Standards** forderten Beschaffungsverantwortliche, dass es möglich sein muss, alle vorhandenen Nachhaltigkeits-Standards und -Labels einfach und umfassend zu bewerten³⁷. Allerdings existieren dazu bereits verschiedene Instrumente wie labelinfo.ch, standardmap.org oder siegelklarheit.de. Diese bieten jedoch nicht die Möglichkeit, dass die Beschaffenden schnell und einfach prüfen können, ob spezifische Kriterien im Detail von den Standards erfüllt werden.

Einige Beschaffungsverantwortliche finden eine **«Anbieterdatenbank»** hilfreich, über die Beschaffende prüfen könnten, welche Anbieter den eigenen Kriterien entsprechen³⁸. Wie eine solche Datenbank ausgestaltet werden müsste, wurde nicht

³⁴ Quelle: Interviews 2018.

³⁵ Im Survey wurden Nachhaltigkeits-Kriterien mit 8 / 10 Punkten und Textbausteine mit 7.8 / 10 bewertet und 18x bzw. 8x als das «Eine» wichtigste Instrument bewertet.

³⁶ Im Survey wurde ein Tool zur Nachweis-Prüfung mit 7.6 / 10 bewertet und 9x als das «Eine» relevanteste Instrument bezeichnet.

³⁷ Quelle: Interviews 2018 & Survey 2018: Ein Tool im Bereich «Labelbewertung» wurde im Durchschnitt mit 6.7 / 10 als hilfreich bewertet und 5x als das «Eine» wichtige Tool bewertet.

näher definiert. Ähnliche bestehende Plattformen, wie zum Beispiel «EcoVadis», erfüllen diesen Zweck nur teilweise, weil die Mitgliedsgebühren für kleinere Beschaffungsorganisationen oder kleinere freihändige Beschaffungen prohibitiv sein können.

In den Interviews und im Workshop wurde schliesslich gefordert, dass eine **verbindliche Liste mit Niedrigrisiko-Ländern** bereits einen Schritt zur Vereinfachung darstellt, da die Beschaffungsstellen diese Länder weniger intensiv prüfen müssen³⁹.

An diversen Stellen wurde schliesslich vorgeschlagen, dass die **Prüfung der Angebote entlang der Kriterien durch eine zentrale Stelle** durchgeführt werden könnte. Ein solches Instrument könnte schweizweit Effizienzgewinne bewirken und die nachhaltige Beschaffung für die Praktiker sehr viel einfacher gestalten, weil sie nicht mehr selbst die Angebote prüfen müssten.

3.2.4 Überwachung Einhaltung / Monitoring (B4)

Von verschiedenen Seiten wurde betont, dass eine zentrale Voraussetzung für ein besseres Monitoring der Nachhaltigkeits-Wirkung von Beschaffung die **Definition einer Strategie für eine nachhaltige Beschaffung mit Zielen** ist (siehe oben Kapitel 3.1). Wenn man nicht festlegt, woraufhin die Wirkung zielen soll, ist es auch schwierig, die Wirkung zu kontrollieren.

Die Beschaffungsverantwortlichen betonten ferner, dass es sehr wichtig sei, dass man die Gesamtwirkung der nachhaltigen Beschaffung messen kann, beispielsweise durch ein **Wirkungs-Monitoring**⁴⁰. In dem Kontext wurde auch das Monitoring der Bundesbeschaffung erwähnt, welches aktuell den Zweck eines Monitorings der Nachhaltigkeits-Wirkung nicht erfüllt.

Sowohl die Überwachung der Einhaltung als auch das Monitoring sind also sehr eng mit der Definition einer Strategie für eine nachhaltige Beschaffung

verbunden, die bereits in Kapitel 3.1 besprochen wurde.

3.3 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Die Bedürfnisse der Beschaffungsverantwortlichen lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe Abbildung 3.1):

- Beschaffende auf allen föderalen Ebenen haben ganz grundsätzlich ein Bedürfnis danach, dass die Nachhaltigkeit in der Beschaffungsstrategie des Bundes strategisch verankert ist. In anderen Worten: Gefordert ist eine **Strategie für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung mit operationalisierten Zielen und einem Wirkungs-Monitoring** (siehe 3.1.1 und auch 3.2.1, 3.2.2). Das Wirkungs-Monitoring sollte mit möglichst glaubwürdigen und anerkannten Methoden arbeiten (z.B. Life-Cycle Analysen).
- Alle **Hilfsmittel** sollten möglichst **einfach anwendbar** und auch **rechtssicher** sein (siehe 3.1.2, 3.1.3).
- Es besteht ein Bedürfnis nach Vereinfachung, zum Beispiel durch Zusammenlegung der relevanten Hilfsmittel und Informationen auf einer **zentralen Plattform** (siehe 3.1.4).
- Beschaffende haben im Beschaffungsprozess bei der **Bedarfsdefinition** ein Bedürfnis nach mehr Information zu neueren innovativen Beschaffungsansätzen (siehe 3.2.1: funktionale Ausschreibung, Kreislauffähigkeit etc.).
- Beschaffungsverantwortliche wünschen sich vordefinierte, rechtssichere **Nachhaltigkeits-Kriterien** mit verschiedenen Ambitionsniveaus und den entsprechend geforderten Nachweisen (siehe 3.2.2 und 3.1.2). Zudem benötigen sie konsensuell definierte **Themen-Hotspots**, um effizient beschaffen zu können (siehe 3.2.2).

³⁸ Quelle: Interviews 2018; Survey 2018: Ein Tool im Bereich «Anbieterdatenbank» wurde im Durchschnitt mit 7 / 10 als hilfreich bewertet und 10x als das «Eine» wichtige Tool bewertet.

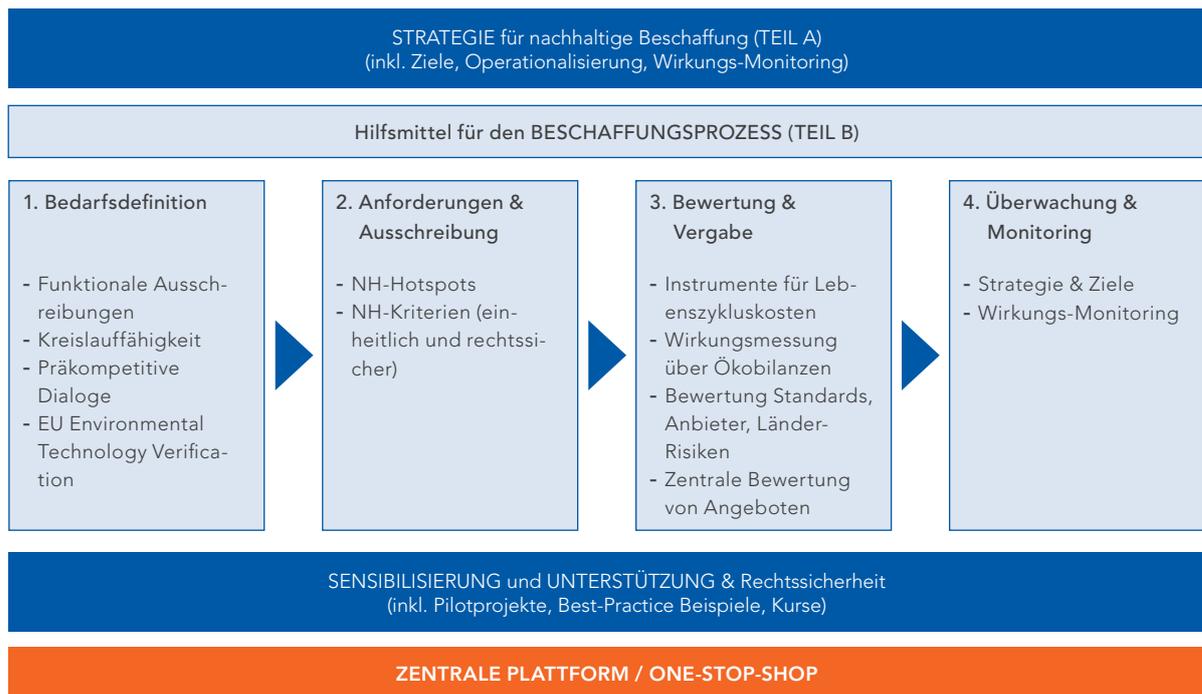
³⁹ Ein solches Tool ist beim SECO auf Anfrage erhältlich.

⁴⁰ Die Relevanz von Tools für das Wirkungs-Monitoring wurde recht hoch mit 7 von 10 Punkten bewertet. Dagegen haben nur drei Personen im Survey gesagt, dass ein Tool für die Wirkungs-Messung das «Eine» relevante Tool sei.

- Im Bereich der **Angebotsbewertung** benötigen Beschaffungsverantwortliche Vereinfachung auf verschiedenen Ebenen (siehe 3.2.3): Instrumente zum Vergleich von Standards, Anbietern, Länder-Risiken - und / oder eine **zentrale Stelle**, welche vor allem die Beschaffenden auf subnationaler Ebene bei der Prüfung von Angeboten unterstützt.⁴¹
- Im Bereich der **Überwachung der Einhaltung** der Anforderungen wurde insbesondere eine **Strategie für die nachhaltige Beschaffung** gefordert. Damit können messbare **Ziele** definiert und die **Wirkung** gemessen werden (siehe 3.2.4 und 3.1.1).

Darüber hinaus können alle Bereiche vorgebracht werden durch einen quantitativen und teils qualitativen Ausbau der Materialien zur **Sensibilisierung und Unterstützung** (u.a. Kurse, Erfahrungsberichte und Gute Praktiken sowie eine Unterstützung des Networkings). Dabei wünschten sich die Beschaffungsverantwortlichen zu fast allen Themen gute Praxisbeispiele⁴². Zwar beinhalten vorhandene Instrumente bereits viele solcher Praxisbeispiele, doch sind diese oftmals veraltet oder für das eigene Vorhaben nicht wirklich geeignet. Zu den etwas innovativeren Bereichen der nachhaltigen Beschaffung (externe Kosten, Kreislaufwirtschaft etc.) existieren gar keine Beispiele. Abbildung 3.1 fasst die Ergebnisse zusammen, wobei das Wirkungs-Monitoring als Querschnittsbereich bei der Strategie verortet werden kann.

ABBILDUNG 3.1: ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ELEMENTE DES SOLL-ZUSTANDS



Während Abbildung 3.1 einen Überblick über die relevantesten Bedürfnisse gibt, verbindet die folgende Tabelle 3.1 mögliche Aktivitäten für die einzelnen

Bereiche einerseits mit den Soll- und Ist-Zuständen und andererseits mit den in Kapitel 4 vorgestellten Handlungsfeldern.

⁴¹ Aktuell dient das KBB m.E. als Anlaufstelle für solche Fragen.

⁴² Quelle: Interviews 2018 & Survey 2018.

TABELLE 3.1: INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG
Soll-Zustand (Bedürfnisse) / Ist-Zustand und mögliche Aktivitäten

Schritt	Soll-Zustand	Ist-Zustand	Mögliche Aktivitäten (Fett = prioritär)	Handlungsfeld
A. Rahmenbedingungen				
Strategie mit Zielen und Wirkungs-Monitoring	Strategie für nachhaltige öffentliche Beschaffung mit operationalisierten Zielen und Wirkungs-Monitoring existiert.	Keine Instrumente vorhanden. Thema z.T. bei Kompass Nachhaltigkeit oder IGÖB Leitfaden besprochen. Wirkungs-Monitoring v.a. im Bau vorangeschritten.	Strategie für nachhaltige Beschaffung auf Bundesebene definieren. Für Gemeinden & Kantone Anleitung zum Thema entwickeln.	HF2
Zentrale Plattform / One-Stop-Shop	Zentrale Plattform / One-Stop-Shop existiert und wird von allen verwendet.	Instrumente wie der Guide des Achats und der Kompass Nachhaltigkeit gehen in Richtung einer zentralen Plattform.	Neue zentrale Plattform / One-Stop-Shop aufbauen und dabei das Bestehende mit einbeziehen.	HF1
	Zu jedem Thema gibt es Pilotprojekte und Erfahrungsberichte.	Diverse Instrumente beschreiben aktuelle Pilotprojekte.	Pilotprojekte an zentraler Stelle sammeln und weitere in interessanten Bereichen generieren.	
B. Beschaffungsprozess				
B1. Bedarfsdefinition	Es wird mehr funktional ausgeschrieben.	KBB Schulungen behandeln das Thema.	Trainings, Pilotprojekte und Anleitungen. Thema stärker in KBB Schulung berücksichtigen.	HF6
	Kreislauffähigkeit ist sichergestellt.	Es ist kein Schweizer Tool bekannt.	Trainings, Pilotprojekte und Anleitungen.	HF6
	Präkompetitive Dialogverfahren mehr verwenden.	KBB Schulungen behandeln das Thema.	Trainings, Pilotprojekte und Anleitungen. Thema stärker in KBB Schulung berücksichtigen.	HF6
	EU «Environmental Technology Verification» umsetzen.	Ist im Bericht «Grüne Wirtschaft» als Massnahme enthalten und wird verfolgt.	Thema wird bereits verfolgt.	
B2. Ausschreibungen & Anforderungen	Nachhaltigkeits-Hotspots in der Lieferkette sind bekannt.	«Relevanzmatrix» existiert, die von der Schweiz mitentwickelt wurde.	Vorhandenes Instrument entwickeln. Ist Teil einer Strategie nachhaltige Beschaffung.	HF2
	Nachhaltigkeits-Kriterien für zentrale Warengruppen existieren.	Diverse Kriterien-Sets vorhanden: Empfehlungen Textil/Holz/Reinigungsmittel, GPP Kriterien.	Zentrale Kriterien für zentrale Warengruppen entwickeln und Bestehendes berücksichtigen.	HF3
B3. Angebotsbewertung & Vergabe	Lebenszykluskosten werden berücksichtigt.	Kein umfassendes Tool in der Schweiz vorhanden.	LCC-Rechner aus dem Ausland sichten und prüfen.	HF4
	Wirkungsmessung mittels Ökobilanzen wird angewandt.	Vorhanden sind: ecoinvent Datenbank & verschiedene andere Tools (z.B. Holzrechner, Betonrechner).	LCAs bei der Entwicklung der Kriterien berücksichtigen.	HF5
	Bewertungssystem für Anbieter steht bereit.	www.ecovadis.com existiert.	Anwendbarkeit von EcoVadis prüfen.	HF2
	Bewertung für Nachhaltigkeitsstandards existiert.	Labelinfo.ch / Standardmap.org / Siegelklarheit.de sind vorhanden, decken aber nicht die bestehenden Bedürfnisse komplett ab.	Auf bestehende Instrumente verweisen und eruieren, was darüber hinaus gebraucht wird.	HF1

TABELLE 3.1: INSTRUMENTE FÜR EINE NACHHALTIGE BESCHAFFUNG (fortgesetzt)
Soll-Zustand (Bedürfnisse) / Ist-Zustand und mögliche Aktivitäten

Schritt	Soll-Zustand	Ist-Zustand	Mögliche Aktivitäten (Fett = prioritär)	Handlungsfeld
B. Beschaffungsprozess (fortgesetzt)				
B3. Angebotsbewertung & Vergabe (fortgesetzt)	Bewertung von Länder-risiken existiert.	«Instrument zur Bewertung von länderspezifischen Risiken» beim SECO vorhanden. ⁴³ Bewertung von Amfori	Das bestehende Instrument könnte aktiver zur Verfügung gestellt werden (z.B. über One-Stop-Shop).	HF1
	Zentrale Bewertung von Angeboten hinsichtlich der Einhaltung der geforderten Nachhaltigkeitskriterien.	Es ist kein Schweizer Tool bekannt.	Fachkräfte, die die zentrale Plattform betreuen, könnten mit Expertisen Hilfe leisten.	HF1
B4. Überwachung der Einhaltung	Strategie mit Zielen ist definiert.	Es ist kein Schweizer Tool bekannt.	Strategie mit Zielen auf Bundesebene definieren.	HF2
	Wirkungs- statt Prozess-Monitoring wird angewandt.	Es ist kein Schweizer Tool bekannt.	Strategie mit Zielen auf Bundesebene definieren. Geeignete Wirkungsmessung entwickeln eventuell basierend auf LCA-Daten.	HF2 HF5

⁴³ Zugriff kann verlangt werden: dain@seco.admin.ch

4. HANDLUNGSFELDER

Auf der Basis der Kapitel 2 und 3 und den Rückmeldungen und Diskussionen mit den in den Analysen Beteiligten werden in diesem Kapitel sechs zentrale Handlungsfelder vorgestellt (siehe Abbildung 4.1), die dazu beitragen, dass öffentliche Beschaffungsstellen Nachhaltigkeitsaspekte effizient und wirkungsvoll in ihren Beschaffungsprozess integrieren und damit längerfristig Kosten sparen können. Im Zentrum steht dabei zunächst einmal die Ebene des Bundes. Es werden aber auch Möglichkeiten zur Integration von Kantonen und Gemeinden aufgezeigt.

Wie die Gap-Analyse gezeigt hat, bietet sich aktuell die Chance einer Überarbeitung, Aktualisierung, Bündelung und Harmonisierung der wichtigsten

Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung. Die Handlungsfelder auf den nächsten Seiten beschreiben zentrale Massnahmen auf einer relativ grossen Flughöhe, und leiten sich aus den Erkenntnissen der Gap-Analyse ab. Dabei werden bestehende Instrumente und Systeme berücksichtigt und Vorschläge aufgeführt, mit welchen prioritären Massnahmen diese verbessert, erweitert oder harmonisiert werden können. Die Handlungsfelder verweisen auch auf ausländische Instrumente, die als gute Beispiele dienen können. Selbstverständlich sollte im Zuge dieser Aktualisierung / Harmonisierung auch gleich eine Überprüfung und wo nötig Anpassung an das revidierte Beschaffungsrecht vorgenommen werden.

ABBILDUNG 4.1: SECHS ZENTRALE HANDLUNGSFELDER



4.1 HANDLUNGSFELD 1: STRATEGIE FÜR EINE NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

4.1.1 Ziel

Das Thema nachhaltige Beschaffung wurde in der Schweiz in den letzten Jahren weniger proaktiv behandelt als z.B. in der EU oder in anderen Ländern⁴⁴. Das hängt einerseits mit der föderalen Struktur in der Schweiz und der aktuellen Überarbeitung des öffentlichen Beschaffungsrechts zusammen; andererseits damit, dass kein übergreifendes strategisches Rahmenwerk für eine nachhaltige Beschaffung vorliegt, welches dieses Engagement einfordert und sich für eine effiziente Umsetzung einsetzt. Zwar wird nachhaltige Beschaffung in unterschiedlichen politischen Dokumenten als Mittel zum Zweck der nachhaltigen Entwicklung beschrieben⁴⁵, doch bestehen noch keine konkreten und koordinierten Ziele, Vorgaben und aussagekräftigen Prüfmechanismen hierzu.

Ziel dieses Handlungsfeldes ist die **Formulierung und Implementierung einer Strategie für die nachhaltige öffentliche Beschaffung** in der Schweiz mit definierten quantitativen und qualitativen Zielen. Diese Strategie kann in die von der Finanzdelegation empfohlene Beschaffungsstrategie integriert werden (vgl. «Empfehlung der Finanzdelegation»)⁴⁶. Eine zeitgemässe Strategie koordiniert die an unterschiedlichen Stellen stattfindende öffentliche Beschaffung und unterstützt das Bestreben für effiziente und qualitätsorientierte staatliche Strukturen. Die strategische Verankerung stärkt das Erreichen von nationalen und internationalen Zielen für eine nachhaltige Entwicklung, unterstützt den freien Wettbewerb

und ist konform mit den Vorgaben internationaler Vereinbarungen (z.B. WTO, bilaterale Verträge). Die Ziele gilt es so zu formulieren, dass sie Innovationen fördern, von den Beschaffungsverantwortlichen verstanden und umgesetzt und damit in die Beschaffungsprozesse integriert werden. Die Zielerreichung wird regelmässig anhand eines Beschaffungscontrollings mit messbaren Indikatoren überprüft. Die Resultate werden als Grundlage für Weiterentwicklungen und Anpassungen verwendet und über die Ergebnisse der Umsetzung wird regelmässig Bericht erstattet.⁴⁷

Eine koordinierte strategische Verankerung der nachhaltigen Beschaffung bietet die Möglichkeit, die nachhaltige öffentliche Beschaffung als expliziten Beitrag zur Erreichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung und der Umsetzung der SDGs zu nutzen und zu positionieren. So kann die neue Strategie für nachhaltige Entwicklung (ab 2019) z.B. verstärkt auf Beschaffung verweisen, und umgekehrt kann eine nationale Strategie für nachhaltige Beschaffung auf die SDGs (insbesondere SDG 12 und Unterziel 12.7) verweisen und diese operationalisieren.

Dieses Handlungsfeld entspricht zudem einer OECD-Empfehlung für Länder, eine angemessene Strategie für die Integration zweitrangiger politischer Ziele («secondary policy objectives») in der öffentlichen Beschaffung zu entwickeln, um diese Ziele voranzutreiben und die Umsetzung sicherzustellen⁴⁸.

⁴⁴ Beim Thema «Bauten» sieht dies anders aus, das ist deshalb auch nicht Gegenstand des Handlungsfeldes.

⁴⁵ In der Bundesrat-Strategie nachhaltige Entwicklung (SNE) existieren im Bereich der öffentlichen Bauten bzw. deren Beschaffung Ziele bzw. Massnahmen.

⁴⁶ «Mit Blick auf die Umsetzung des totalrevidierten BÖB empfiehlt die Finanzdelegation dem Bundesrat neu, eine kohärente bundesweite «Beschaffungsstrategie Bund» mit konkreten Stossrichtungen und Zielen zu beschliessen. Zudem sollen die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung vom Bundesrat kritisch hinterfragt, standardisiert und unter eine einheitliche Führung (Prozessverantwortung) gestellt werden.» Bericht/Empfehlungen der FinDel vom 13.3.2018

⁴⁷ Die Vorschläge in diesem Handlungsfeld decken sich mit den Ergebnissen des ARE-Berichts «CSR. Der Bund als Beschaffer», wo unter anderem folgendes vermerkt wird: fehlende quantitative und qualitative Ziele auf operativer Ebene, geringe Qualität des Beschaffungscontrollings, fehlende externe (vom BBL unabhängige) Berichterstattung mit systematischen Angaben über die Erreichung von Zielen. Deshalb fordert der Bericht auf S. 34 unter B4: 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).

⁴⁸ «Develop an appropriate strategy for the integration of secondary policy objectives⁴⁸ in public procurement systems. For secondary policy objectives that will be supported by public procurement, appropriate planning, baseline analysis, risk assessment and target outcomes should be established as the basis for the development of action plans or guidelines for implementation.» <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

4.1.2 Beschreibung

Mit dem Handlungsfeld sind zwei Hauptelemente verbunden:

1. **Strategie für nachhaltige öffentliche Beschaffung auf Bundesebene.** Als Voraussetzung für die effiziente und effektive Integration von Nachhaltigkeit in das Beschaffungswesen sollte der Bund übergeordnete Ziele und strategische Vorgaben für eine nachhaltige Beschaffung erarbeiten und sicherstellen, dass diese von den zentralen und subzentralen Beschaffungs- und Bedarfsstellen sowie bundesnahen Unternehmen verstanden und umgesetzt werden. Zentrale inhaltliche Elemente dafür werden in Tabelle 4.3 beispielhaft aufgeführt. Der Bund weist in vielen dieser Bereiche Entwicklungspotenzial auf (siehe Kapitel 3.1).
2. **Stärkung der strategischen Dimension der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bei Kantonen und Gemeinden.** Die nationale Strategie für nachhaltige Beschaffung muss sicherstellen, dass die föderale Struktur gewürdigt und insbesondere auch für die Kantone und Gemeinde anwendbar und umsetzbar ist.

TABELLE 4.3: ZENTRALE ELEMENTE EINER «NACHHALTIGEN BESCHAFFUNGSSTRATEGIE» UND DESSEN UMSETZUNG

Strategische Elemente	Aktueller Stand auf Bundesebene
<p>Messbare Ziele: Teil der Entwicklung einer Strategie für eine nachhaltige Beschaffung ist die Definition von messbaren Zielen. Diese Ziele werden sowohl übergeordnet für die Beschaffung insgesamt als auch für einzelne Warengruppen heruntergebrochen definiert und enthalten zentrale Massnahmen.</p> <p>Mögliche Bereiche zur Definition von solchen Zielen sind das Risikomanagement, die Betrachtung des Lebenszyklus, Kreislaufwirtschaft, Beschaffung von Innovationen, Berücksichtigung von Energie- und Ressourceneffizienz, Tierschutz, Gleichstellung von Mann und Frau, Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, Tierschutz etc.</p>	<p>Aktuell sind fast keine solchen Ziele mit Bezug zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung definiert⁴⁹.</p>
<p>Umsetzung auf allen föderalen Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden): Die Entwicklung der Strategie sollte alle relevanten Stakeholder einbeziehen (insbesondere die Kantone und Gemeinden). Für die Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene könnte eine Anleitung für die Umsetzung der Strategie hilfreich sein. Mit dem IGÖB-Leitfaden liegt ein bekanntes und vielerorts verwendetes Hilfsmittel vor. Dieses kann angereichert und weiterentwickelt werden.</p>	<p>Hier existieren bereits erste Ansätze (u.a. IGÖB-Leitfaden).⁵⁰</p>
<p>Analyse der wesentlichen Themen und Warengruppen: Im Sinne eines effizienten Einsatzes begrenzter Ressourcen ist es sinnvoll, die Strategie erst auf die Themen und Bereiche auszurichten, wo die grösste Wirkung zu erwarten ist. Es muss also eruiert werden, welche Warengruppen aus sozialen und ökologischen Überlegungen heraus eine besonders hohe Relevanz in der «Strategie nachhaltige Beschaffung» haben sollen (vgl. dazu auch Handlungsfeld 3)</p>	<p>Diese Aufgabe wurde bereits mit der Entwicklung einer «Relevanzmatrix» in Angriff genommen.</p>
<p>Kontrolle der Zielerreichung: Kriterien, Indikatoren und Instrumente werden entwickelt, um die Zielerreichung zu kontrollieren.</p>	<p>Das aktuelle Beschaffungscontrolling kommt dieser Aufgabe nicht angemessen nach, was auch von der Finanzdelegation bemängelt wird⁵¹.</p>
<p>Berichterstattung: Eine regelmässige Berichterstattung über die Erreichung der Ziele der nachhaltigen Beschaffung erfolgt wie bisher jährlich, jedoch auf einer neuen Basis für die Dimensionen der Nachhaltigkeit.</p>	<p>Das bestehende Monitoring zur nachhaltigen Beschaffung bezieht sich nicht auf strategische Ziele.</p>

⁴⁹ Eine Ausnahme ist zum Beispiel die «Gleichstellung von Frau und Mann».

⁵⁰ Vgl. ARE. 2017. Corporate Social Responsibility (CSR). Der Bund als Beschaffer. Bolz & Partner. Zürich. S. 31

⁵¹ Vgl. ARE. 2017. Corporate Social Responsibility (CSR). Der Bund als Beschaffer. Bolz & Partner. Zürich. S. 32

4.1.3 Vorteile und Chancen

Für Beschaffende, Anbietende und die Öffentlichkeit:

- Die strategische Stärkung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung schafft Zielorientierung, fokussiert Energien, und erhöht die Effizienz und die Wirksamkeit der nachhaltigen Beschaffung.
- Sie stärkt die Motivation der Beschaffenden, die sich bemühen, die Beschaffung nachhaltiger zu gestalten, da sie ihre Anstrengungen legitimiert und honoriert.
- Eine Strategie für die nachhaltige öffentliche Beschaffung unterstützt die Effizienz in den Abläufen und damit das Bestreben für effiziente und qualitätsorientierte staatliche Strukturen. Damit besteht das Potential Kosten zu sparen, sowohl für die Beschaffenden als auch für die Anbietenden.
- Die strategische Verankerung fördert das Erreichen von nationalen und internationalen Zielen für eine nachhaltige Entwicklung.
- Ein strategischer Ansatz reduziert das Risiko, dass Themen und Schwerpunkte willkürlich ausgewählt werden und nicht dort, wo die grösste angestrebte Wirkung zu erzielen ist.
- Eine gute strategische Verankerung schafft die Grundlage dafür, dass überhaupt ein Controlling und Reporting entlang von Zielen betrieben werden kann. Dies korrespondiert mit Empfehlung XII in der OECD Guideline «Sustainable Procurement».⁵²

4.1.4 Steuerung und Trägerschaft

Der BKB kommt eine zentrale Rolle zu, weil die Strategie für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung in die vom BKB zu entwickelnde Strategie für die öffentliche Beschaffung integriert wird. Die «Fachgruppe Nachhaltigkeit» beim BKB erarbeitet Grundlagen für die Entwicklung und Implementierung der Strategie

für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung und könnte die ersten Abklärungen übernehmen. Der Abklärungsprozess müsste die geeignete Stelle für die eigentliche Entwicklung und Steuerung der Umsetzung der Strategie identifizieren.

4.1.5 Finanzierung und Kosten

Die Entwicklung einer Strategie für die nachhaltige öffentliche Beschaffung erfordert einen Entwicklungs- und Koordinationsaufwand bei der Geschäftsstelle der BKB. Für die Zeit von geschätzt zwei Jahren könnten die Arbeiten von einer zentralen Stelle durch eine Person (Teilzeit möglich) koordiniert und geleistet werden. Der Einbezug von Dritten für gezielte Abklärungen oder Unterstützung der Kommunikation sowie der Moderation von Stakeholder-Konsultationen wird mit 50-100 TCHF geschätzt. Für die Umsetzung sind – in Abhängigkeit von der gewählten Strategie – weitere Koordinations- und Kommunikationsaufwände einzuplanen.

4.1.6 Schwächen / Risiken

- Der politische Konsens für die Entwicklung einer nationalen Strategie für die nachhaltige öffentliche Beschaffung könnte einen grösseren Koordinierungsaufwand bedeuten.
- Der Prozess zur Erstellung der Strategie ist aufgrund der speziellen föderalen Struktur in der Schweiz komplex, die Dynamiken sind schwer abzuschätzen.
- Die Möglichkeiten in der Umsetzung sind abhängig vom Ausgang der aktuellen Gesetzesrevision.
- Die Stärkung der strategischen Dimension könnte ggf. abschreckend auf kleinere Gemeinden wirken, die dafür keine Ressourcen freigeben möchten.

⁵² XII. RECOMMENDS that Adherents apply oversight and control mechanisms to support accountability throughout the public procurement cycle, including appropriate complaint and sanctions processes.

4.2 HANDLUNGSFELD 2: «ONE-STOP-SHOP» NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

4.2.1 Ziel

Wie Kapitel 2 zeigt, existieren bereits sehr viele Hilfsmittel für die nachhaltige öffentliche Beschaffung. Diese wollen auf unterschiedlichen Kanälen und Flughöhen und mit unterschiedlichen Inhalten und Instrumenten Beschaffungsstellen bei der Integration von Nachhaltigkeit unterstützen. Doch die Heterogenität und Dezentralität derselben werden als Herausforderungen wahrgenommen, die Inhalte überschneiden sich teilweise und die Auffindbarkeit von aktualisierten Informationen ist nicht immer gewährleistet.

Ziel dieses Handlungsfeldes ist der **Aufbau einer zentralen und schweizweit verfügbaren Online-Plattform für die nachhaltige öffentliche Beschaffung**: das heisst ein Ort, an dem alle für die öffentliche Beschaffung relevanten Instrumente und die wichtigsten Informationen zum Thema „Nachhaltigkeit“ benutzerfreundlich, übersichtlich und gut strukturiert zusammengeführt und zur freien Verfügung gestellt werden. Der Begriff „One-Stop-Shop“ beschreibt dieses umfassende Angebot. Der One-Stop-Shop positioniert sich als die zentrale Anlaufstelle für alle öffentlichen Beschaffungsstellen in der Schweiz.

4.2.2 Beschreibung

Der One-Stop-Shop ist eine gut zugängliche Webseite, auf der Informationen und Hilfsmittel zu möglichst vielen Themen und Bereichen aufgeführt werden, die bei einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung relevant sind. Dies umfasst Informationen, welche dem Wissensaufbau über nachhaltige öffentliche Beschaffung dienen (z.B. zu Rahmenbedingungen), wie auch konkrete Hilfsmittel zu den unterschiedlichen Schritten im Beschaffungsprozess (z.B. Leitfäden, Kriterienkataloge, Beispiele). Die Informationen und Hilfsmittel sind einerseits nach Beschaffungsschritten und andererseits nach Warengruppen gegliedert. Diese Gliederung maximiert die Auffindbarkeit der gewünschten Hilfsmittel. Die Plattform führt die Inhalte von bestehenden Instrumenten (u.a. Kompass Nachhaltigkeit, Guide des Achats, IGÖB-Hilfsmittel,

Webseite «Ökologische öffentliche Beschaffung») zusammen, aktualisiert sie und ergänzt sie durch neue Hilfsmittel. Die Informationen werden mindestens auf Französisch und Deutsch zur Verfügung gestellt.

Dieses Handlungsfeld umfasst den Aufbau und Betrieb dieser Plattform. Die Aktualisierung und Entwicklung bestehender und neuer Instrumente werden in weiteren Handlungsfeldern abgedeckt.

Bei bereits bestehenden Webseiten (z.B. Kompass Nachhaltigkeit oder Guide des Achats) wurde bemängelt, dass diese noch zu wenig auf die spezifischen Bedürfnisse der unterschiedlichen Beschaffenden eingehen. Der One-Stop-Shop nimmt diese Bedürfnisse auf und richtet sich bei der Entwicklung der Inhalte und Instrumente konsequent an diesen aus. Dabei bietet die Plattform Hilfsmittel sowohl für Ausschreibungen als auch für die freihändige Vergabe von kleineren Aufträgen.

Als wichtig wird auch erachtet, dass die Plattform den Beschaffenden Möglichkeiten zum Austausch bietet. Ein One-Stop-Shop könnte auch Kompetenzen der Bewertung von Angeboten hinsichtlich der Nachhaltigkeit zentral anbieten. Gerade für kleinere Einheiten oder Beschaffende, die im Thema noch neu sind, können Austausch-Funktionen (z.B. Kontaktlisten, Foren etc.) hilfreich sein.

4.2.3 Vorteile und Chancen

Der Aufbau einer zentralen Webseite als One-Stop-Shop bietet folgende Vorteile und Chancen für Beschaffende, Anbietende und die Öffentlichkeit:

- Der One-Stop-Shop macht die nachhaltige Beschaffung für Beschaffende und Anbietende einfacher und effizienter, u.a. weil redundante Strukturen und ineffiziente Prozesse reduziert werden.
- Der Bund würde als Träger der Seite für die hohe Glaubwürdigkeit der Inhalte des One-Shop-Shops stehen. Bei den Nutzenden verringert dies die Unsicherheit über die Verbindlichkeit und

Korrektheit der Informationen. Dass die Inhalte von einem Absender stammen, schafft gegenüber der heutigen Situation Übersicht, Struktur und Orientierung.

- Beschaffende und Anbietende finden auf dem One-Stop-Shop durch die Bündelung schnell die Informationen, die sie benötigen. Alternativ wird ihnen über eine Mail-Adresse / Hotline weitergeholfen.
- Alle Beschaffenden werden den One-Stop-Shop kennen, und bei Internetsuchen wird die Plattform als erster Treffer zu finden sein.
- Eine breite Nutzung wird insbesondere auch dadurch ermöglicht, dass alle Instrumente auf dem One-Stop-Shop konsequent mindestens auf Deutsch und Französisch verfügbar sind.
- Der Unterhalt eines One-Stop-Shops ist vermutlich für die Steuerzahler günstiger als die aktuelle Struktur mit dezentralen Hilfsmitteln und ineffizienten Prozessen, weil ähnliche Inhalte und Hilfsmittel nicht mehrfach finanziert werden.
- Der Aufbau einer zentralen Plattform ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des politischen Willens, nachhaltige Beschaffung zur Förderung

einer nachhaltigen Entwicklung nutzen zu wollen.

- Durch ein prominentes Platzieren und aktives Kommunizieren des One-Stop-Shops kann sich die Schweiz im internationalen Vergleich als fortschrittlich positionieren.
- Die Auswertung der Nutzungsdaten unterstützt das Monitoring der Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung. Dies dient auch dazu, neue Entwicklungen rascher zu erfassen und auf die sich konstant weiter entwickelnden Bedürfnisse der Nutzenden eingehen zu können. Durch die Zentralisierung ergibt sich ein grösserer Pool an auswertbaren Daten.
- Durch die Bündelung werden haben die Anbieter einen besseren Überblick über die gültigen Regeln und Richtlinien.

4.2.4 Varianten des One-Stop-Shops

Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten der Verortung des One-Stop-Shops. Tabelle 4.1 diskutiert drei Varianten, die in der Analyse von den Nutzenden thematisiert wurden:

TABELLE 4.1: ONE-STOP-SHOP – DREI VARIANTEN

	Variante 1: Auf einer Bundesseite integrieren	Variante 2: Auf der SIMAP integrieren	Variante 3: Neue & neutrale Website
URL	www.beschaffung.admin.ch	www.simap.ch	www.nachhaltigbeschaffen.ch
Erläuterung	Der One-Stop-Shop wird auf dem Beschaffungsportal der Bundesverwaltung ⁵³ implementiert.	Der One-Stop-Shop wird auf der Plattform simap.ch implementiert.	Der One-Stop-Shop wird auf einer neuen Seite implementiert (ähnlich wie Kompass Nachhaltigkeit / Guide des Achats).

⁵³ www.beschaffung.admin.ch

TABELLE 4.1: ONE-STOP-SHOP – DREI VARIANTEN (fortgesetzt)

	Variante 1: Auf einer Bundesseite integrieren	Variante 2: Auf der SIMAP integrieren	Variante 3: Neue & neutrale Website
Vorteile / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> • Klares Zeichen nach innen und aussen, dass es sich um ein wichtiges Thema für die Schweiz als Land handelt. • Diese Seite wird auch von Leuten gefunden, die nicht explizit nach nachhaltiger Beschaffung suchen. • Das Thema Nachhaltigkeit wird zum «Mainstream», weil es direkt bei üblichen Beschaffungsthemen angesiedelt wird. 	<ul style="list-style-type: none"> • SIMAP ist bereits gut bekannt. Die Seite holt alle Personen ab, welche eine Ausschreibung durchführen. • Die Seite richtet sich an alle drei Ebenen (Bund / Kantone / Gemeinden) gleichermaßen. • Das Thema Nachhaltigkeit wird zum «Mainstream», weil es direkt bei üblichen Beschaffungsthemen angesiedelt wird. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltlich und gestalterisch ist man am flexibelsten. Innovative Elemente können einfach integriert werden. • Seiten beim Bund, den Kantonen und Gemeinden könnten einfach auf die Seite verlinken. D.h. www.beschaffung.admin.ch kann als Einstiegsportal genutzt werden.
Nachteile / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Die Strukturen und die Funktionalitäten der Seite müssen sich an der bestehenden Seite orientieren – d.h. man ist weniger flexibel. • Die Seite könnte Kantone & Gemeinden weniger ansprechen, weil diese nicht automatisch auf einer Bundesseite nach Lösungen suchen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Lösung für die freihändige Beschaffung. • Inhaltlich / gestalterisch am wenigsten flexibel. Die Inhalte müssen sich in die Struktur und Funktionalitäten von SIMAP einfügen. • Für die Öffentlichkeit ist SIMAP kein Begriff. • In der Umfrage wurde diese Variante nicht favorisiert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Seite hat ggf. für Bundesbeschaffer eine geringere Relevanz als eine direkt beim Bund angesiedelte Seite dies hätte.

4.2.5 Steuerung und Trägerschaft

Hinsichtlich der Steuerung und Trägerschaft präsentieren sich zwei geeignete Varianten:

TABELLE 4.2: ONE-STOP-SHOP-TRÄGERSCHAFT UND -STEUERUNG – ZWEI VARIANTEN

	Bund	Bund, Kantone, Gemeinden (z.B. über einen Verein)
Erläuterung	Die Trägerschaft und die Steuerung liegen beim Bund. Alle für die Beschaffung relevanten Ämter koordinieren das Instrument gemeinsam.	Die Trägerschaft und die Steuerung geschehen gemeinsam zwischen Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (z.B. die Fachgruppe Nachhaltige Beschaffung).
Vorteile / Chancen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Koordination wäre vergleichsweise einfach. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kantone und Gemeinden haben eine Mitsprache und damit eine bessere Chance, dass die Inhalte nach den eigenen Wünschen entwickelt werden. • Die Kosten werden zwischen allen Trägern der Seite aufgeteilt.
Nachteile / Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig «Ownership» bei Kantonen und Gemeinden. • Inhalte des Instruments werden weniger stark auf Kantone und Gemeinden ausgerichtet. • Der Bund muss die Plattform alleine finanzieren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Koordination ist insgesamt schwieriger / aufwändiger. • Das Instrument wird komplexer, weil die vielfältigen Bedürfnisse eine grössere Stimme bekommen.

4.2.6 Finanzierung und Kosten

Die Analysen in Kapitel 2 und 3 zeigen, dass Informationen und Instrumente zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung kostenlos verfügbar sein müssen, damit sie abgerufen werden. Insbesondere die Erfahrung mit dem Kompass Nachhaltigkeit zeigt, dass es sehr schwierig ist, eine umfassende Webseite mit frei zugänglichen Informationen zu einem Fachgebiet so aufzubauen, dass sie langfristig finanziell selbsttragend ist.

Im Idealfall liegt eine langfristige Sockelfinanzierung vom Bund vor. Zudem müsste geprüft werden, ob und wie sich Kantone und Gemeinden an den Kosten beteiligen. Hierfür kann – auch zu einem späteren Zeitpunkt – ein Trägerverein (mit Mitgliedern aus Bund, Kantonen, Gemeinden) aufgebaut werden, der die langfristige Betreuung sicherstellt und auch die Finanzierung der Plattform koordiniert. Die detaillierten Finanzierungsmodelle müssten konzipiert und gegeneinander abgewogen werden.

Der Aufbau der Webseite ohne Entwicklung neuer Instrumente und Inhalte (die meisten Inhalte werden in den Empfehlungen 2-6 näher besprochen) kann innerhalb von rund zwei Jahren umgesetzt werden. Die Koordinierungsarbeit inklusive Einbezug der entsprechenden Stakeholder bedeutet eine Erst-Investition von 300 bis 550 TCHF (exkl. MWST) sofern die Entwicklungsarbeit durch Dritte und nicht durch den Bund erfolgen soll. Die Summe setzt sich zusammen aus:

- Entwicklung des Konzepts: Entwicklung eines Grobkonzepts, Ausarbeitung auf einem Workshop, Entwicklung eines Feinkonzepts, das dann einige Male mit einer Arbeitsgruppe diskutiert und verfeinert wird. Die Aufwände dafür liegen bei rund 30 bis 50 TCHF, je nachdem wie viele Personen involviert sind und wie umfassend der One-Stop-Shop sein soll.
- Die Entwicklung und Programmierung der Webseite kostet rund 150 bis 300 TCHF, abhängig davon wie viele Unterseiten es gibt, ob Datenbanken und Instrumente integriert werden, wie viele Graphiken und Icons entwickelt werden müssen.
- Das Zusammentragen der zu integrierenden

Inhalte kostet rund 100 bis 150 TCHF, auch wieder abhängig davon, wie viele bestehende Hilfsmittel verwendet respektive angepasst werden sollen.

- Der Koordinierungsaufwand hängt von der Anzahl der Treffen ab, vermutlich bräuchte man ca. 6 bis 10 Treffen, je nachdem wie stark Stakeholder involviert sein sollen. Jedes Treffen kostet mit Vor- und Nachbereitung rund 3 bis 6 TCHF.

Nicht berücksichtigt sind die Zeitaufwände der in die Entwicklung involvierten Personen der öffentlichen Stellen.

Sobald der One-Stop-Shop online ist, fallen **laufende Kosten** für die regelmässige Aktualisierung der Informationen an, für das Beantworten von Anfragen etc. Die Aufwände sind vor allem davon abhängig, wie proaktiv die Betreuung der Plattform geschehen soll (mind. 100 TCHF / Jahr).

4.2.7 Schwächen / Risiken

Mit dem Aufbau eines One-Stop-Shops sind Risiken verbunden. Drei zentrale Risiken werden hier aufgelistet:

- Der Shop kann weniger breit als erhofft angewandt werden, weil er zu spezifisch auf eine Zielgruppe zielt (z.B. Bundesbeschaffer) und zum Beispiel Beschaffenden aus Gemeinden keine passenden Lösungen präsentiert.
- Die Existenz eines One-Stop-Shops alleine führt nicht zu Veränderung im Verhalten der Beschaffenden. Stattdessen müssen verschiedene Voraussetzungen für eine nachhaltige Beschaffung gewährleistet sein, vor allem auf struktureller Ebene (z.B. der politische Wille und klare Zielvorgaben der Organisationseinheit, Anreizsysteme).
- Die Beschaffenden haben verschiedene Ideen / Vorstellungen / Gewohnheiten / Ansätze einer nachhaltigen Beschaffung. Ein One-Stop-Shop kann weniger auf individuelle Bedürfnisse eingehen als es viele kleinteiligere Lösungen tun können (z.B. verschiedene Bedürfnisse von deutschsprachigen und französischsprachigen Beschaffenden jenseits der Sprache).

- Die Finanzierung eines One-Stop-Shops ist nicht gesichert.

4.3 HANDLUNGSFELD 3: PRODUKTGRUPPENSPEZIFISCHE NACHHALTIGKEITSKRITERIEN

4.3.1 Ziel

Wie Kapitel 2 und 3 aufzeigen, haben die Analysen ergeben, dass in der Schweiz eine grosse Vielfalt an Empfehlungen existiert zu möglichen ökologischen und sozialen Kriterien, welche Beschaffende in die Ausschreibungen integrieren können. Hier zeigen sich zwei Herausforderungen. Erstens müssen diese Kriterien gesetzeskonform und aktuell sein. Zweitens kann die Vielzahl an Empfehlungen zu Kriterien von unterschiedlichen Akteuren die Beschaffenden verwirren. Gäbe es einheitlich definierte Nachhaltigkeitsanforderungen für die wichtigsten Produktgruppen, würde dies Klarheit schaffen, und den Aufwand der Überarbeitung – z.B. bei Gesetzesanpassungen – überschaubar halten.

Ein erstes Ziel dieses Handlungsfeldes ist daher **die Entwicklung von einheitlichen sozialen und ökologischen Kriterien für die relevantesten⁵⁴ Produktgruppen** für öffentliche Beschaffer. Unter Kriterien wird dabei eine Auswahl an notwendigen Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien, Technischen Spezifikationen und/oder Zuschlagskriterien verstanden, welche die geforderten sozialen und ökologischen Aspekte einer Beschaffung spezifizieren. Diese Kriterien müssen einerseits die soziale oder ökologische Anforderung enthalten und andererseits mögliche Nachweise zur Überprüfung der Einhaltung definieren. Sie müssen rechtskonform angewandt werden können und nach Möglichkeit wissenschaftlich fundiert sein.

Die Erfahrungen im In- und Ausland sprechen dafür, Kriterien nicht auf Ebene der Einzelprodukte,

sondern produktgruppenspezifisch zu formulieren (also auf Ebene «Papier» / «Bekleidung» / «IT-Geräte»). Auf dieser Ebene können mindestens 10-15 Produktgruppen unterschieden werden. Die produktgruppenspezifischen Kriterien weisen spezifische Kriterien für Untergruppen einer Produktgruppe oder Einzelprodukte aus (z.B. «Arbeitsbekleidung» / «Heimtextilien» etc.). Die Kriterien sind für drei Ambitionsniveaus («Basis», «Gute Praxis», «Vorbild») definiert und enthalten mögliche Nachweise, sie sind rechtskonform und können direkt in eine Ausschreibung integriert werden.

Ein zweites Ziel des Handlungsfeldes ist es, ein **Hilfsmittel zu entwickeln, das die Zugänglichkeit der Kriterien vereinfacht**. Das Hilfsmittel erlaubt es Beschaffenden, Kriterien für gewünschte Produktgruppen und ein gewünschtes Ambitionsniveau in einem allgemein nutzbaren Format (z.B. als Word-Dokument) auszugeben. Damit lassen sich die Kriterien direkt in Beschaffungstexte integrieren (ähnlich einer Kriterien-Datenbank aus Schweden⁵⁵).

4.3.2 Beschreibung

Die produktspezifischen Nachhaltigkeitskriterien sollten dem Konzept und der Struktur des One-Stop-Shops entsprechen, damit sie für die Beschaffer einfach zugänglich sind. Als einheitliche Struktur empfiehlt sich dabei:

1. Ein Hintergrunddokument zu den Umweltwirkungen und sozialen Effekten der Produktkategorie.

⁵⁴ Die relevantesten Produktgruppen werden im Rahmen der Entwicklung der strategischen Dimension bestimmt.

⁵⁵ www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria/

⁵⁶ Bei der Ausarbeitung der Kriterien für die drei genannten Ambitionsniveaus ist zu beachten, dass nicht zwingend für alle Kriterien drei Niveaus existieren. Zudem ist es manchmal möglich, dass ein Kriterium in „Basis“ eine technische Spezifikation sein kann und bei „guter Praxis“ dann zu einem Zuschlagskriterium werden kann. Zusätzliche Vertragsbestimmungen kommen hauptsächlich bei Dienstleistungen zum Einsatz um dem Auftragnehmer zu helfen, sich kontinuierlich zu verbessern.

⁵⁷ www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria/

- Die Auflistung der Kriterien für die jeweiligen Produktgruppen in drei Ambitionsniveaus „Basis“, „Gute Praxis“ und „Vorbild“ sowie die Nennung der Möglichkeiten zur Überprüfung der Einhaltung und Vorschläge von zusätzlichen Vertragsbestimmungen.⁵⁶

Es ist wichtig, dass die Kriterien eine gut begründete (idealerweise wissenschaftliche) Grundlage haben, dass sie von der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» der BKB mitgetragen werden und dass sie dann von Seiten des Bundes als Empfehlung aufgenommen werden können.

Bei der Entwicklung dieser Empfehlung wird auf die Vorarbeit bestehender Instrumente zurückgegriffen:

- Schweizer Instrumente (Guide des Achats Professionnels Responsables, IGÖB - nachhaltige Beschaffung, Kompass Nachhaltigkeit, Kriterien-Set der Post).
- Schwedisches Tool⁵⁷ / Norwegen / Niederlande.
- GPP-Kriterien, welche die umfassendste Sammlung an Kriterien darstellen.

4.3.3 Vorteile und Chancen

Für Beschaffende, Anbietende und die Öffentlichkeit bieten sich folgende Chancen:

- Die Tatsache, dass alle öffentlichen Beschaffungsstellen die gleichen Kriterien verwenden, bietet eine gute Grundlage, um gemeinsam mit Anbietern innovative neuen Lösungen auszuloten.
- Aktuell besteht eine grosse Vielfalt, Heterogenität und Verwirrung hinsichtlich Kriterien für die nachhaltige Beschaffung – bei Beschaffenden und Anbietern. Die Entwicklung einheitlicher, rechtskonformer und produktgruppenspezifischer Nachhaltigkeitskriterien sowie die Vereinfachung des Zuganges zu diesen Kriterien stärkt das Vertrauen in die Belastbarkeit und Umsetzbarkeit der Kriterien, vereinfacht ihre Anwendung und

trägt zur breiten Akzeptanz und Verwendung dieser Kriterien bei.

- Insbesondere für Kantone und Gemeinden ist ein einheitliches Kriterien-Set hilfreich. Heute sind Gemeinden und Kantone oft auf sich gestellt bei der Formulierung von Kriterien für Ausschreibungen und lassen solche dann aufwändig extern entwickeln; oder es fehlen die Ressourcen dafür, so dass generell auf Nachhaltigkeitskriterien verzichtet wird. Ausgearbeitete und belastbare Kriterien würden den Beschaffenden aus Gemeinden und Kantonen den Entwicklungsaufwand reduzieren, damit Kosten senken und beitragen, dass mehr Kantone und Gemeinden Nachhaltigkeitsaspekte in ihren Beschaffungsprozessen integrieren.
- Einheitliche Nachhaltigkeitskriterien haben ferner den Vorteil, dass die von öffentlichen Beschaffenden kommenden Ansprüche an Anbieter/Lieferanten aus der Privatwirtschaft einheitlicher sind. Damit werden starke Signale und Anreize gesetzt, dass die Privatwirtschaft Nachhaltigkeitsaspekte stärker berücksichtigt.

4.3.4 Steuerung und Trägerschaft

Die Entwicklung der Kriterien kann durch die «Fachgruppe Nachhaltigkeit» der BKB gesteuert und begleitet werden. In einigen Produktgruppen (Bekleidung, Holz, IT, Reinigungsmittel) bestehen bereits sehr gute Grundlagen, die nur noch aktualisiert und vereinheitlicht werden müssen. Bei anderen Produktgruppen sind diese erst zu entwickeln.

Die entwickelten Kriterien wären ein öffentliches Gut und regelmässig zu aktualisieren.

4.3.5 Finanzierung und Kosten

Die Kriterien sollten in erster Linie von den Hauptnutzenden finanziert werden, also vom Bund. Ein guter Kriterienkatalog schafft für Kantone und Gemeinden einen hohen Mehrwert und könnte entsprechend kofinanziert werden.

⁵⁸ Ein bestehendes Kriterien-Instrument aus Schweden unterscheidet insgesamt 10 Produktgruppen und 100 Produkte. Der Guide des Achats unterscheidet 16 Produktgruppen und 10 Materialien.

Die meisten umfassenderen Hilfsmittel differenzieren zwischen mindestens 10-15 Warengruppen⁵⁸. Die Nachhaltigkeitskriterien für 10-15 Warengruppen könnten innerhalb von zwei Jahren entwickelt werden.

Grob geschätzt kostet die Entwicklung von geeigneten Kriterien für eine Warengruppe 50 – 100 TCHF. Bei der Entwicklung des Kriterien-Hilfsmittels ist mit rund 100 – 200 TCHF zu kalkulieren.

Damit die Kriterien aktuell bleiben müssen sie kontinuierlich, spätestens alle drei Jahre auf Aktualität geprüft und bei Bedarf aktualisiert werden. Dies ist bedeutend weniger aufwändig als die Erstformulierung.

4.3.6 Schwächen / Risiken

- Die Auswahl der «richtigen» Kriterien ist letztendlich eine Wertentscheidung und ein kollektiver Lernprozess. Trotz eines umfassenden Kriterienkatalogs mit jeweils drei Ambitionsniveaus kann es sein, dass einzelne Beschaffungsstellen weiterhin eigene Nachhaltigkeits-Kriterien entwickeln möchten.
- Die Existenz von Nachhaltigkeitskriterien alleine garantiert noch keine erhöhte Nachhaltigkeits-Wirkung der Beschaffung, weil es auch andere Hindernisse gibt (diese werden in den anderen Handlungsfeldern adressiert).

4.4 HANDLUNGSFELD 4: BERÜCKSICHTIGUNG VON LEBENSZYKLUSKOSTEN

4.4.1 Ziel

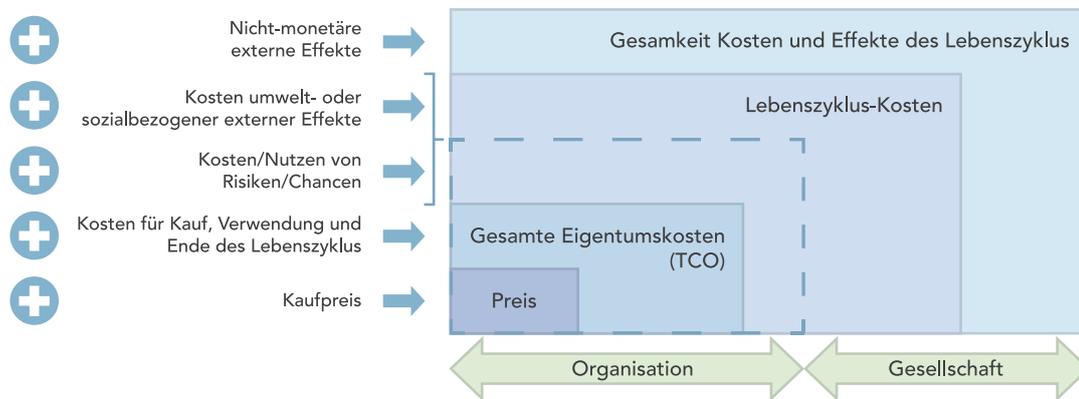
Die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten («Life Cycle Costing», LCC)⁵⁹ anstelle lediglich des Einkaufspreises kann bei vielen Produktgruppen langfristig Kosten sparen und gleichzeitig die Nachhaltigkeit fördern. Einige Länder nutzen Lebenszykluskosten bereits breit und mit gutem Erfolg⁶⁰.

Während in früheren Dekaden Beschaffungsrecht und -praxis den preislichen Wettbewerb in den Vordergrund setzten, stellen das neue GPA (2012), die EU-Richtlinie (2014/24/EU) sowie der Entwurf des Schweizer Beschaffungsrechts (revBöB, Entwurf 2017) einen Paradigmenwechsel dar. Sie erlauben, anstatt des preislich günstigsten Angebot

dasjenige zu wählen, welches das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufweist⁶¹. Art. 41 Abs. 1 des revBöB lautet: «Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag», wobei Qualität, Nachhaltigkeit, und Lebenszykluskosten ausdrücklich als Zuschlagskriterien einbezogen werden dürfen (Art. 29 Abs. 1 revBöB). Dies hat sich in der Vergabekultur noch nicht überall etabliert, u.a. aufgrund fehlender Hilfsmittel für die Berechnung von LCC.

Ziel dieses Handlungsfeldes ist es, die **konsequente Integration von Lebenszykluskosten⁶² in die Beschaffung des Bundes zu unterstützen**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Lebenszykluskosten grundsätzlich in verschiedenen Phasen der Beschaffung angewendet werden können (siehe Abbildung 4.2).

ABBILDUNG 4.2: ISO 20400, SUSTAINABLE PROCUREMENT, NACH INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (2017). GENF: KAPITEL 7.2.3 (ORIGINAL IN ENGLISCH UND FRANZÖSISCH).



Source: ISO 20400:2017-04, Sustainable procurement 2017 Swiss Standards Association (SNV)

⁵⁹ In der Botschaft zur Totalrevision werden «Lebenszykluskosten» wie folgt definiert: «(...) Oberbegriff für Beschaffungs-, Betriebs-, Rückbau und Entsorgungskosten. Bei den Betriebskosten sind die Nutzungskosten (z. B. der Verbrauch von Energien und anderen Ressourcen) sowie die Wartungskosten zu berücksichtigen. Bewertet die Auftraggeberin die Kosten nach dem Lebenszykluskosten-Ansatz, nennt sie in den Ausschreibungsunterlagen die von den Anbieterinnen bereitzustellenden Daten und beschreibt die Methode zur Bestimmung der Lebenszykluskosten. Externe Kosten der Umweltbelastung, die mit dem Beschaffungsgegenstand während dessen Lebenszyklus in Verbindung stehen, können berücksichtigt werden, sofern eine breit abgestimmte und vom zuständigen Organ (z. B. BKB oder Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren [KBOB]) zugelassene Methode zu ihrer Bewertung vorliegt.» (Seite 95)

⁶⁰ Siehe z.B. Schweden in ihrer Beschaffungsstrategie: www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national_public_procurement_strategy_english_web.pdf

⁶¹ Der Nationalrat sich am 13.6.2018 dafür ausgesprochen, den Qualitätswettbewerb gegenüber dem Preiswettbewerb noch mehr zu stärken (gemäss NR soll das «vorteilhafteste Angebot» den Zuschlag erhalten und Qualität wäre bei den Zuschlagskriterien wie der Preis immer zu berücksichtigen; noch ist unklar, ob dies auch vom SR unterstützt wird). Siehe auch: Steiner, Marc (2018), «Geiz ist nicht geil: Qualitätswettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen», Infra-Tagung 2018, <https://infra-suisse.ch/wp-content/uploads/2018/01/Infra-Tagung-2018-Referat-Marc-Steiner.pdf>

⁶² Definition siehe ISO 20400. LCC umfassen auch die «Total Costs of Ownership» (TCO)

4.4.2 Beschreibung

Es fehlt in der Schweiz der Überblick darüber, wie breit und von wem und mit welchen Methoden LCC bereits umgesetzt werden. Die Post und die IT-Beschaffung berücksichtigen Lebenszykluskosten. In anderen Ländern werden LCC-Ansätze bislang vor allem bei der Beschaffung von Fahrzeugen, IT-Geräten, Beleuchtung, medizinischen Geräten verwendet. Das sind jedoch anekdotische Beobachtungen, hierzu gibt es keine systematischen Analysen. Massnahmen in diesem Handlungsfeld werden daher zu drei Bereichen vorgeschlagen:

- Als erste Massnahme wird eine Abklärung vorgeschlagen um zu erfassen, welche Stellen bereits Lebenszykluskosten berücksichtigen, in welcher Phase im Beschaffungsprozess sie dies tun, welche Instrumente zur Berechnung der Lebenszykluskosten sie verwenden und welche Erfolge und Schwierigkeiten verzeichnet werden können.
- Als zweite Massnahme gilt es sicherzustellen, dass die Berechnung der Lebenszykluskosten nach geeigneten Methoden erfolgt und welche Instrumente sich dafür eignen. Existierende Instrumente werden verglichen (auch solche aus dem Ausland) und entlang definierter Kriterien bewertet.
- In einer dritten Massnahme wird geprüft, ob ein existierendes Hilfsmittel vom Bund verwendet und empfohlen werden kann, oder ob der Bund ein eigenes Hilfsmittel zur Berechnung von Lebenszykluskosten entwickeln muss. Über die zu entwickelnde Plattform (siehe Handlungsfeld 2) müssen die gewählten Hilfsmittel den beschaffenden Stellen zur Verfügung gestellt werden zusammen mit Schulungsangeboten, damit Lebenszykluskosten in die Beschaffungsprozesse integriert werden.⁶³

4.4.3 Vorteile & Chancen

Die Umsetzung des Handlungsfeldes bringt folgende Vorteile und Chancen für Beschaffende, Anbietende und die Öffentlichkeit:

- Eine Anleitung und Hilfestellung im Bereich der Lebenszykluskosten schafft den Beschaffenden und Anbietenden die nötige Umsetzungssicherheit.
- Die systematische Verwendung von LCC trägt zu einer volkswirtschaftlich effizienten Beschaffung bei.
- Die Anwendung von LCC-Ansätzen im Einkauf kann bei vielen Produkten zum Teil erhebliche Kosten einsparen, insbesondere weil sehr viele Produkte oder Dienstleistungen in der Nutzungsphase hohe Kosten verursachen, was im klassischen Einkauf nicht berücksichtigt wird.
- Durch die Umsetzung dieses Handlungsfeldes schliesst die Schweiz eine Lücke im Vergleich zu anderen Ländern, welche Lebenszykluskosten bereits zentral in ihr Beschaffungskonzept integriert haben.
- Mit verhältnismässig wenig Aufwand sind grosse positive Wirkungen in den Bereichen Effizienzsteigerung, Kostensenkungen, Ressourceneffizienz und Klimaschutz möglich.

4.4.4 Steuerung und Trägerschaft

Die Massnahmen in diesem Handlungsfeld würden idealerweise von der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» der BKB koordiniert, sie können aber auch von einer externen Stelle betreut werden.

Falls eine Bündelung der Informationen und Hilfestellungen im Sinne des Handlungsfelds 1 umgesetzt wird, so wäre das Thema Lebenszykluskosten prominent und an geeigneten Stellen aufzunehmen.

4.4.5 Finanzierung und Kosten

Mit einer konsequenten Integration von LCC in der Beschaffung werden gesamtvolkswirtschaftlich Kosten reduziert. Es ist naheliegend, dass die Finanzierung der Massnahmen vom Bund getragen wird, beispielsweise von der BKB.

⁶³ ICLEI (2018): Life Cycle Costing State of the Art Report: <http://www.iclei-europe.org/publications-tools/?c=search&uid=JVTB5WYD>

Die erste Massnahme kann durch die Bundesstellen abgedeckt oder extern durchgeführt werden. Der Aufwand ist relativ gering (10-20 TCHF). Für die zweite Massnahme wurden bereits bei der Ist-Analyse einige Instrumente erhoben. Diese sollten aber systematisch ergänzt werden, weil der Fokus der Analyse nicht rein auf die Instrumente für Lebenszykluskosten ausgerichtet war. Der Aufwand dürfte etwas höher sein als bei der ersten Massnahme. Die dritte Massnahme benötigt einzig wirkungsvolle Entscheidungen über die Auswahl der akzeptierten Methoden. Dies könnte von der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» vorbereitet und koordiniert werden.

4.4.6 Schwächen / Risiken

- Die Umsetzung des Handlungsfeldes ist mit Initial-Aufwänden bei den Beschaffern verbunden.
- Ohne Anleitung und Vorgabe darüber, welche Methoden der Lebenszykluskosten eingesetzt werden können, besteht die Gefahr von Fehlentscheidungen, Ungleichbehandlung und Willkür.

4.5 HANDLUNGSFELD 5: FÖRDERUNG DER NUTZUNG VON ÖKOBILANZEN (LIFE CYCLE ASSESSMENTS)

4.5.1 Ziel

Das zentrale Ziel einer nachhaltigen Beschaffung ist es, dass die negativen ökologischen und sozialen Wirkungen der beschafften Güter und Dienstleistungen möglichst minimal ausfallen und die positiven Wirkungen verstärkt werden. Doch in der Regel wissen die Beschaffenden nicht, in welcher Phase im Lebenszyklus eines Produktes die negativen Wirkungen am grössten sind – dafür fehlen die Grundlagen.

Der internationale Diskurs zum Thema nachhaltige Beschaffung kommt zunehmend zum Konsens, dass eine Lebenszyklus-Perspektive eingenommen werden muss.⁶⁴ Dies betrifft nicht nur den Übergang der Betrachtung der betriebswirtschaftlichen Perspektive vom Einkaufspreis zum Preis inklusive der Nutzung eines Produkts mit allen Kosten im gesamten Lebenszyklus des Produkts (siehe Handlungsfeld 4), sondern auch die zu adressierenden externen Wirkungen (d.h. volkswirtschaftlichen Kosten) über den Lebenszyklus eines Produkts. Diesen Paradigmenwechsel mit Hilfsmitteln wie LCAs zu unterstützen stärkt das Ziel von mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung.

Ziel dieses Handlungsfeldes ist es, **Instrumente (z.B. Ökobilanzen) zu fördern, welche wissenschaftliche Grundlagen für die Beschaffenden anwendbar machen.** Auch sollen Erkenntnisse und allgemeingültige Empfehlungen, die sich aus wissenschaftlichen Analysen ableiten lassen, den Beschaffenden zur Verfügung gestellt werden. Hiermit sollen Beschaffungsstellen einfacher faktenbasierte Entscheidungen zur Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung treffen können.

Ökobilanzen helfen Beschaffungsstellen die Frage zu beantworten, wie gross die ökologischen Wirkungen eines Produkts entlang seines Lebenszyklus sind, und welche Themen und Phasen im Lebenszyklus einer Produktgruppe aus Sicht der Umwelt am relevantesten sind. Im Baubereich werden Ökobilanzen bereits

umfassend umgesetzt. Sie sind in der öffentlichen Beschaffung vielfach einsetzbar, unter anderem:

- Bevor eine Ausschreibung überhaupt durchgeführt wird, können Ökobilanzen Orientierung geben, welche Aspekte besonders relevant sind.
- Bei der Definition von ökologischen Nachhaltigkeitskriterien (z.B. für die in Handlungsfeld 3 definierten Kriterien) können Ökobilanzen hinzugezogen werden. Diese helfen bei der Entscheidung, auf welche Phase im Lebenszyklus eines Produkts und auf welche Themen die Nachhaltigkeitskriterien prioritär zielen müssten.
- Ökobilanzen können beim Vergabeentscheid eingesetzt werden, um unterschiedliche Angebote oder Produktvarianten gegeneinander abzuwägen (z.B. wenn die Ökobilanz des angebotenen Produkts als Zuschlagskriterium definiert wurde, was gemäss BöB, Art. 21 bzw. revBöB, Art. 29 (Zuschlagskriterien) möglich ist).
- Ökobilanzen können genutzt werden, die ökologischen Vorteile einer Beschaffung im Vergleich zur Variante zuvor zu beziffern, also um die Verbesserung über die Zeit zu messen.

4.5.2 Beschreibung

Aus diesen Gründen sollen Ökobilanzen als Hilfsmittel stärker genutzt und gefördert, und die allgemeingültigen Erkenntnisse aus solchen wissenschaftlichen Analysen stärker in Empfehlungen für Beschaffende integriert werden. Konkrete Massnahmen der Umsetzung sind: (a) LCA-Denken und wissenschaftliche Erkenntnisse sollen in die Entwicklung von Kriterien-Sets (siehe Handlungsfeld 3) einfließen, (b) Thematisierung von Ökobilanzierung in Weiterbildungen, (c) Entwicklung eines Leitfadens für Beschaffende zu diesem Thema, (d) Entwicklung von Pilotprojekten.

⁶⁴ Dies zeigt sich in internationalen Policy-Dokumenten, wie z.B. dem «Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement»-Dokument der OECD: www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf

4.5.3 Vorteile und Chancen

Für Beschaffende, Anbietenden und die Öffentlichkeit bieten sich folgende Vorteile und Chancen:

- Das Handlungsfeld trägt dazu bei, dass Ökobilanzen einfacher angewandt werden können und mehr Grundlagen geschaffen werden.
- Umweltkriterien können auf einer wissenschaftlich soliden Basis entwickelt werden.
- LCAs tragen mit quantifizierten Ansätzen zur besseren Vergleichbarkeit von Angeboten wie auch zur Versachlichung von bislang häufig politisch motivierten Diskussionen bei.
- Nachhaltige Beschaffung hat eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der politischen Ziele im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und der Erreichung der SDGs. Allerdings ist dabei entscheidend, dass man erstens weiss, wo genau anzusetzen ist und zweitens was die quantitativen Wirkungen der Massnahmen sind. Auf solche Fragen können Instrumente wie LCAs wissenschaftsbasierte Antworten liefern. Sie unterstützen damit eine Versachlichung der Diskussion.
- Mit Ecoinvent und dem KBOB-Datensatz sind in der Schweiz schon wichtige, staatlich geförderte Grundlagen vorhanden. Im Bereich Textilien hat das BAFU bereits Projekte wie die «World Apparel and Footwear Database (WALDB unterstützt) – hier liegen bereits Daten vor, mit denen man arbeiten könnte.
- Das Handlungsfeld knüpft an die PEF-Projekte der EU an, an denen auch das BAFU beteiligt war. Hier liegen Grundlagen vor, auf die man zurückgreifen könnte.

4.5.4 Steuerung und Trägerschaft

Aufgrund der erforderten Expertise im Bereich Ökobilanzen ist naheliegend, dass das Hilfsmittel vom BAFU gesteuert wird bzw. die operative Umsetzung beim BAFU liegt.

Die Arbeit wäre eng mit der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» der BKB zu koordinieren.

4.5.5 Finanzierung und Kosten

Das Instrument müsste vom Bund finanziert werden, beispielsweise vom BAFU. Zum Teil würden vielleicht Kantone eine Ko-Finanzierung leisten. Die Kosten sind abhängig davon, für wie viele Produktgruppen das Handlungsfeld umgesetzt wird.

Mit folgenden Kosten ist zu rechnen:

- Die Erarbeitung des Leitfadens ist mit rund 30-50 TCHF zu veranschlagen.
- Die Integration des Themas in die Beschaffungskurse des KBB könnte vom BAFU übernommen werden und würden keine zusätzlichen externen Kosten, mit sich bringen.
- Bei der Entwicklung von Pilotprojekten hängt es davon ab, wie diese Pilotprojekte unterstützt werden sollen. Wenn man davon ausgeht, dass es primär um die Recherche und Zusammenfassung dieser Projekte geht, dann fallen weniger als 10 TCHF pro Projekt an. Denkbar wäre auch, dass (z.B. im Rahmen der Entwicklung des Leitfadens) gezielte Pilotprojekte aktiv gesucht und gefördert werden könnten. Dementsprechend würde das den Aufwand erhöhen.

4.5.6 Schwächen und Risiken

- Die Berechnung von LCAs ist aufwändig. Es können aber Hilfsmittel – wie beispielsweise der Holzrechner – verwendet werden, die Beschaffern ermöglichen, Zuschlagskriterien mittels Ergebnissen von Ökobilanzen zu bewerten.
- Bei einigen Produkten muss bei der aktuellen Datenlage mit relativ generischen / aggregierten Ökobilanzen gearbeitet werden. Diese Daten eignen sich nur beschränkt für die Bewertung von teils sehr spezifischen Lieferketten der Anbieter.

4.6 HANDLUNGSFELD 6: INNOVATIVE BESCHAFFUNG – IN KREISLÄUFEN DENKEN UND BEDÜRFNISSE IN DEN VORDERGRUND STELLEN

4.6.1 Ziel

Neben der wachsenden Bedeutung der Lebenszyklusbetrachtung (vgl. Handlungsfeld 5) ist in den letzten Jahren auch das Thema **Kreislaufwirtschaft** in den Fokus der Aufmerksamkeit gekommen. Das zugrunde liegende Kreislaufdenken strebt im Kern das Ziel an, mit weniger Ressourcen und mit weniger Abfall zu wirtschaften, respektive die Kreisläufe von eingesetzten Materialien möglichst geschlossen zu gestalten⁶⁵. Einige Länder wie die Niederlande haben der Kreislaufwirtschaft einen eigenen Schwerpunkt in der öffentlichen Beschaffung gegeben. Die Kreislaufwirtschaft animiert zu einem anderen Denken über das Wirtschaften: Anstatt dass man linear wirtschaftet (Ressourcen werden gewonnen, verarbeitet, Produkte genutzt und später weggeworfen), versucht man Produkte von Beginn an so zu designen, dass die eingesetzten Materialien nach der Nutzenphase nicht weggeworfen, sondern wiederverwendet werden.

Ein ähnliches Transformationspotenzial wie das Denken über das Wirtschaften in Kreisläufen hat auch das Denken über das Wirtschaften im Sinne einer **«Sharing Economy»**, bei der es nicht darum geht, dass man ein Produkt kauft, sondern sich vorgängig strukturiert mit der Frage befasst, was genau der Bedarf ist und ob man den Bedarf nicht auch anders als mit der Beschaffung von Produkten bedienen könnte. Dieses Denken zielt wie beim Kreislaufdenken in erster Linie auf die Funktion ab, welche die Beschaffung abdecken soll (funktionale Beschaffung). Ein Beispiel dafür ist Car-Sharing, wo man ein Auto nicht mehr kauft und besitzt, sondern nur noch leiht und nutzt – und letztendlich nur die genutzten Kilometer bezahlt. Dies mit positiven Effekten auf die Umwelt, und im Idealfall auch auf die Gesamtkosten.

Die Analyse in den Kapiteln 2 und 3 hat gezeigt, dass **die Themen Bedarfsdefinition, funktionale Ausschreibungen und Kreislaufwirtschaft bisher in der öffentlichen Beschaffung wenig Beachtung finden**. Ein Umdenken muss also gezielt

gefördert werden.

In allen drei Themen wird Neuland betreten: es geht um das Neudenken des Bedarfs aber auch des Ausschreibungsprozesses und darum, innovative Lösungen zu suchen und in Zusammenarbeit mit Partnern zu finden. Es geht also um innovative Beschaffung. Dieser Begriff umfasst zwei unterschiedliche, gleichermaßen relevante, Aspekte:

- Beschaffung von Innovationen: Nachfrage von innovativen Produkten und Dienstleistungen als Ergebnis des Beschaffungsvorgangs (z.B. kreislauffähige Produkte)
- Innovatives Beschaffungswesen: strategische und effiziente Gestaltung der Beschaffungsprozesse und der Organisation der Beschaffung selbst (z.B. Dialogverfahren, Innovationspartnerschaften).

Beide Aspekte sollen gefördert werden. Für die Beschaffungsstellen heisst das, dass sie sich einerseits neue Kompetenzen aneignen, um den Beschaffungsprozess innovativer zu gestalten, und andererseits stärker mit Experten und direkt mit den Anbietern in einen Dialog über technologische Entwicklungen oder alternative Lösungen (Stichwort funktionale Beschaffung) treten. Der Dialog muss aber auch mit Bedarfsstellen und Nutzenden geführt werden, damit Akzeptanz für neue Lösungen geschaffen wird.

Das Ziel dieses Handlungsfelds ist es, **die Beschaffungsverantwortlichen für das Thema „Innovative Beschaffung“ zu sensibilisieren und mit einer Hilfestellung im Sinne eines Leitfadens mit guten Beispielen zu unterstützen**.

4.6.2 Beschreibung

Als Massnahmen in diesem Bereich werden vorgeschlagen:

⁶⁵ www.weforum.org/reports/towards-circular-economy-accelerating-scale-across-global-supply-chains

⁶⁶ Als Beispiel könnte das Dokument von ICLEI dienen: ICLEI 2018: Performance Based / Output Based Specifications. Best Practice Report.

- Das Entwickeln eines Leitfadens zum Thema „Innovative Beschaffung“ für die Beschaffenden⁶⁶.
- Die gezielte Integration der Konzepte in die Beschaffungskurse des KBB.
- Die Entwicklung von Pilot-Projekten in dem Handlungsfeld.

Dieses Handlungsfeld ist ferner eng mit dem Handlungsfeld 1 verknüpft, weil das neue Denken in die Strategie integriert werden muss.

4.6.3 Vorteile und Chancen

Für Beschaffende, Anbietenden und die Öffentlichkeit bieten sich folgende Vorteile und Chancen:

- Mit einem Leitfaden und Praxisbeispielen werden die Beschaffenden befähigt, gezielt nach innovativen Lösungen bei der Beschaffung zu fragen.
- Die Beschaffung von Innovationen bzw. innovativer Produkte könnte Beschaffende als Personen motivieren, weil sie aus einem alten Denken herausbrechen und ganz neue Wege gehen.
- Die gezielte Nachfrage nach innovativen Lösungen stärkt den Innovationsstandort Schweiz.
- Die Beschaffung von Innovationen leistet einen wesentlichen Beitrag zu einem modernen, effizienten und wirkungsvollen öffentlichen Betrieb. Die fördert vor allem fortschrittliche Schweizer Mittelständler, die innovative Lösungen bieten.
- Öffentliche Beschaffung wird mit positiven Begriffen wie Kosteneinsparungen, Ressourcenschutz und Innovation verbunden.

4.6.4 Steuerung

Die «Fachgruppe Nachhaltigkeit» der BKB könnte die Umsetzung des Handlungsfeldes begleiten.

4.6.5 Finanzierung und Kosten

Die Finanzierung würde typischerweise vom Bund zu sichern sein, da die Massnahmen ganz generell die Förderung von Innovationen durch die öffentliche Beschaffung ansprechen und Innovationsförderung zu den Aufgaben des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) gehört.

Mit folgenden Kosten ist zu rechnen:

- Die Erarbeitung des Leitfadens ist mit rund 30-50 TCHF zu veranschlagen.
- Die Integration des Themas in die Beschaffungskurse könnte vom KBB und BAFU übernommen werden und würde keine zusätzlichen externen Kosten, mit sich bringen.
- Bei der Entwicklung von Pilotprojekten hängt es davon ab, wie diese Pilotprojekte unterstützt werden sollen. Wenn man davon ausgeht, dass es primär um die Recherche und Zusammenfassung dieser Projekte geht, dann fallen weniger als 10 TCHF pro Projekt an. Denkbar wäre auch, dass (z.B. im Rahmen der Entwicklung des Leitfadens) gezielte Pilotprojekte aktiv gesucht und gefördert werden könnten. Dementsprechend würde das den Aufwand erhöhen.

4.6.6 Schwächen und Risiken

- Innovative Beschaffung fordert ein Umdenken bei den Bedarfsstellen, den Beschaffenden und ihren Vorgesetzten. Die Umsetzung kann Widerstände hervorrufen.
- Die Beschaffung von Innovationen ist mit Risiken verbunden und ist aufwändiger als eine Beschaffung von Produkten, die am Markt erprobt sind.
- Der gesetzliche und politische Rahmen müsste die Möglichkeiten zur innovativen Beschaffung unterstützen (z.B. indem jährliche Budgets flexibler gestaltet werden, aktuell stehen jährliche Budgets im Widerspruch zu Innovation). Das könnte einerseits durch die Schärfung des strategischen Rahmens (siehe HF 2) gefördert werden und andererseits von Stellen zur Innovationsförderung.

- Die Dialoge, welche die funktionale und innovative Beschaffung zwischen Beschaffungsstellen und Anbietern (allenfalls weiteren Gruppen) benötigt, müssen in Linie mit dem Nicht-Diskriminierungsprinzip stehen und erfordern generell eine sehr hohe Kompetenz der Beschaffungsverantwortlichen (technisch, inhaltlich, prozessual und kommunikativ).

ANHANG

Anhang A: Mitglieder der «Fachgruppe Nachhaltigkeit»

Die Mitglieder setzen sich aktuell aus Vertretern und Vertreterinnen folgender Organisationen zusammen:

- Armasuisse
- ASTRA
- BAFU
- BBL
- BKB Geschäftsstelle
- EMPA
- KBOB
- SECO
- IGÖB - nachhaltige Beschaffung
- Kanton Waadt
- Kanton Basel-Stadt
- Schweizerische Post
- Städteverband

Die Leitung der «Fachgruppe Nachhaltigkeit» hat Dr. Sibyl Anwander, BAFU.

Die Gruppe trifft sich 4x im Jahr.

Die Ernennung ist gestützt auf Art. 26 Org-VöB bzw. Art. 2.3 des revidierten GR der BKB.

Anhang B: Schritte der Analyse

Phase 1

- Schreibtischstudie
- Befragung von 15 Beschaffern

Phase 2

- Online-Umfrage auf Deutsch und Französisch mit 34 Fragen und insgesamt 150 Antwortenden
- Explorative Einzel-Interviews mit Beschaffungs-experten beim Bund
 - Armasuisse: Thomas Knecht, Andreas Stier
 - Schweizerische Post: Jan-Patrick Willmes, Kilian Bärswyl, Cecil Helg
 - BBL: Christoph Flückiger, Paul Eggimann
 - BIT: Stefan Zweili
- Workshop mit der Fachgruppe Nachhaltigkeit

Anhang C: Auswahl der relevantesten Instrumente

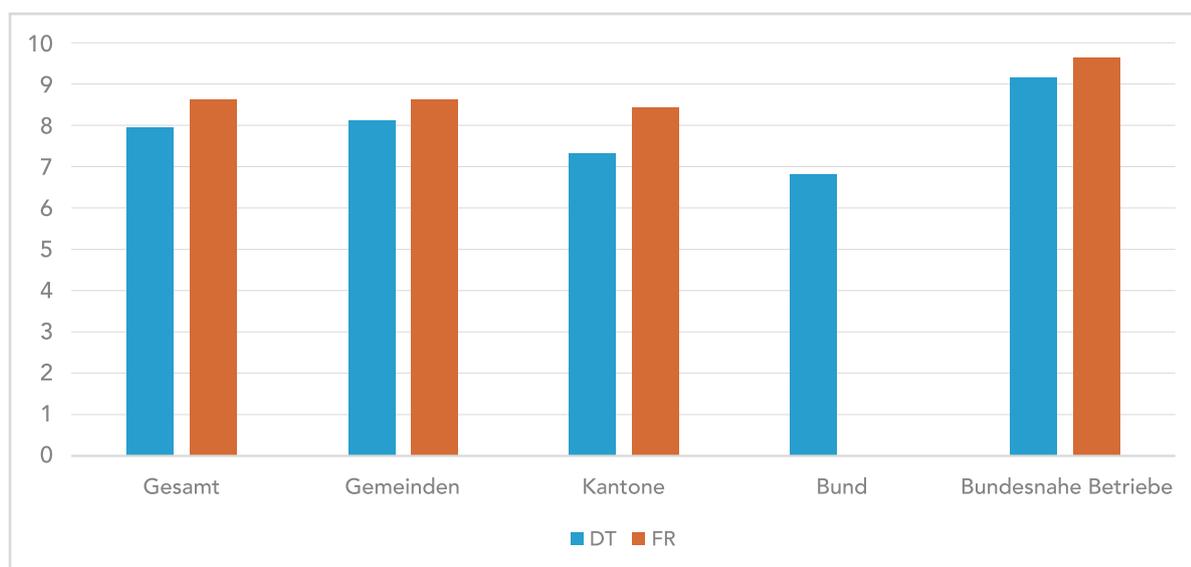
Aus dieser Liste konnten die Befragten 2017 die relevantesten Instrumente auswählen.⁶⁷

Dazu bewerteten Beschaffungsverantwortliche fünf Hilfsmittel aus einer Auswahl von 20 (die ersten 20 in Tabelle 2.1) bezüglich ihrer Relevanz.⁶⁸

Die Befragten mussten zu 36 Instrumenten⁶⁹ Auskunft geben, ob sie diese Instrumente kennen und verwenden. In der Tabelle stellt ein X dar, dass mindestens vier Personen das Hilfsmittel kennen und verwenden. Eine 0 stellt dar, dass dies weniger als 4 Leute angekreuzt haben.

Anhang D: Zentrale Plattform

«Fänden Sie es besonders hilfreich, wenn die relevantesten Hilfsmittel für eine nachhaltige Beschaffung online an einem zentralen Ort / einer online-Plattform zu finden wären?» (10=Sehr hohe Zustimmung)

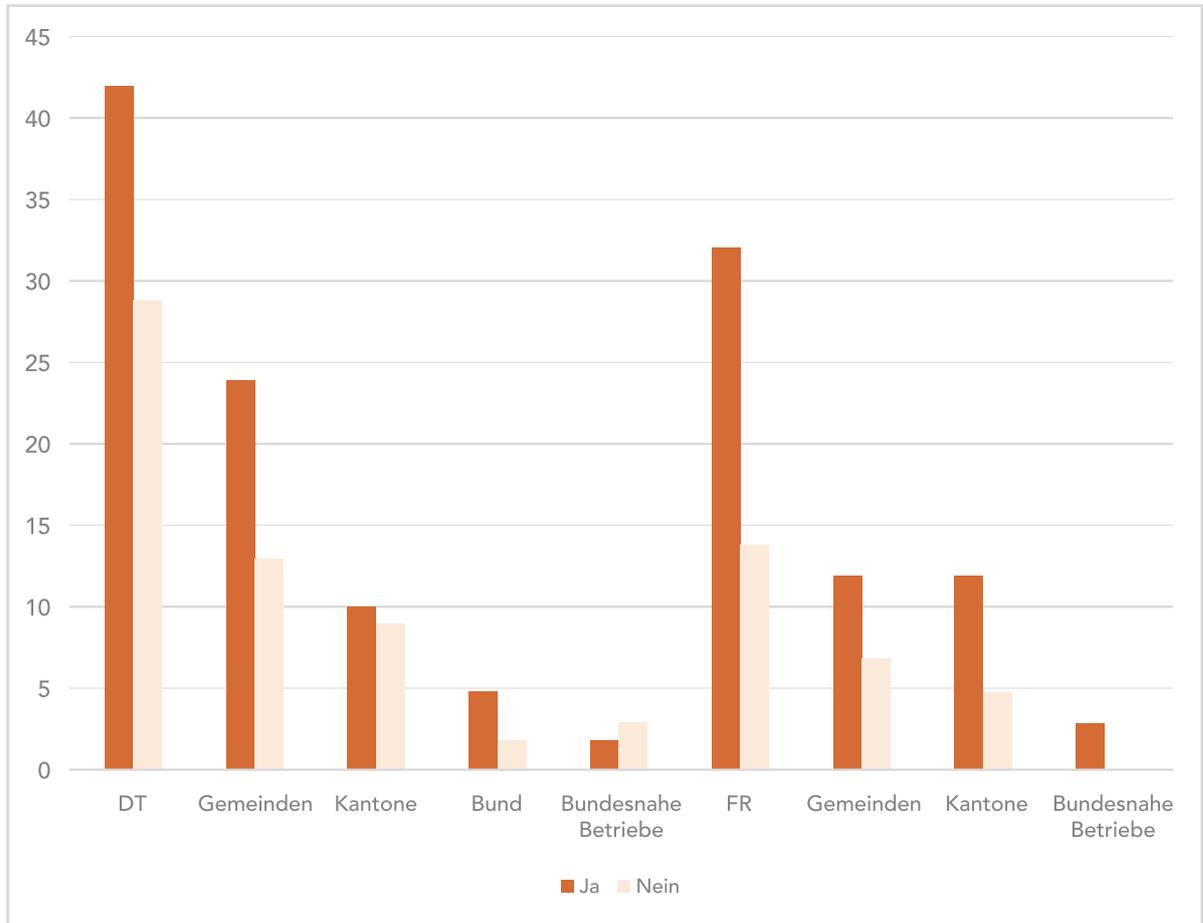


⁶⁷ In der deutschen als auch in der französischen Version des Fragebogens beantworteten jeweils 54 Personen die Frage.

⁶⁸ Im Survey 2018 wurde gefragt: «Welche der folgenden Hilfsmittel haben in Ihrer Beschaffungspraxis eine besondere Relevanz? Bitte kreuzen Sie bis zu 5 Hilfsmittel an.»

⁶⁹ Die Auswahl der 36 «wichtigsten» Instrumente (von allen ca. 80) wurde vom BAFU und von BSD gemeinsam getroffen.

Fänden Sie es gut, wenn die relevantesten Hilfsmittel für eine nachhaltige Beschaffung direkt in der SIMAP integriert wären? (Y-Achse: Anzahl der Nennungen).



Schlussbericht. Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung. Gap-Analyse und Handlungsempfehlungen

21. August 2018

Impressum

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abteilung Ökonomie und Innovation, Sektion Konsum und Produkte, CH-3003 Bern
Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), CH-3003 Bern

Auftragnehmer: BSD Consulting

Autoren: Dr. Mark Starmanns, Peter Teuscher, Deborah Huber

Begleitung BAFU: Ruth Freiermuth Knuchel

Begleitung Geschäftsstelle BKB: Nathalie Clausen

Hinweis: Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) und der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) verfasst. Wir danken allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich. Wenn im Text die männliche Form verwendet wird (z.B. Beschaffer), steht dies stellvertretend für männliche und weibliche Beschaffende.