

Nachhaltige ICT-Beschaffungen durch eGovSG

als

Abschlussarbeit des CAS ICT-Beschaffungen

an der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Universität Bern

eingereicht bei

Nikolaj Fischer und Dr. Matthias Stürmer

Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit

Institut für Wirtschaftsinformatik

von

Robert Schneider

von St. Gallen-Tablat

Studienadresse

Solitüdenstrasse 6

9012 St. Gallen

Tel. +4171 245 0741

E-Mail: robert.schneider@gmx.ch

St. Gallen, 19. Oktober 2017

Zusammenfassung

Wie werden derzeit die Bemühungen zahlreicher Nachhaltigkeits-Institutionen in der Beschaffungspraxis umgesetzt? Findet tatsächlich ein Paradigmenwechsel von der reinen Preis- zur nachhaltigen Qualitäts-Orientierung statt? Wo und wann werden wir konkrete Umsetzungsmassnahmen sehen?

Die zeitliche Koinzidenz der Weiterbildung im Studiengang CAS ICT-Beschaffungen am Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität Bern¹ mit dem IT-Reformpaket 2019 des Kantons St.Gallen hat es dem Autor dieser Abschlussarbeit ermöglicht, praxisnahe Erkenntnisse zu ziehen, welche bereits im kommenden Jahr in die Tat umgesetzt werden können.

Die Fragestellung dieser Arbeit lautet: Wie kann sichergestellt werden, dass Beschaffungen von strategischen E-Government Services für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden rechtskonform und nachhaltig erfolgen? Und auf welcher Stufe der Rechtsordnung wird diese Zielsetzung verankert?

*Diese Abschlussarbeit unterteilt die Fragestellung in die Abschnitte **IST-Situation, nahe Zukunft und Umsetzbarkeit.***

Zusammengefasst lassen sich die IST-Situation, die nahe Zukunft sowie die praktische Umsetzbarkeit wie folgt beschreiben:

Zahlreiche Organisationen setzen sich bereits heute für nachhaltige (ICT-) Beschaffungen ein. Jedoch werden insbesondere die ökologischen und sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit von der wirtschaftlich-liberalen Seite noch regelmässig als gegenstandsfern bezeichnet.

*Diese Abschlussarbeit zeigt die **IST-Situation** bezüglich Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen auf.*

¹ *Berufsbegleitender Studiengang CAS ICT-Beschaffungen –*

http://www.digitale-nachhaltigkeit.unibe.ch/weiterbildung/cas_ict_beschaffungen/index_ger.html

Eine konkrete und verbindliche Forderung, die Nachhaltigkeitsaspekte zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots bei jeder ICT-Beschaffung zu berücksichtigen, fehlt derzeit! Die heutige Praxis ist nicht standardisiert, basiert auf individuellen Ansätzen der Beschaffungsstellen und nimmt daher einen nur geringen Einfluss auf die Wertschöpfungskette.

Weltweit sind im neuen Jahrtausend zahlreiche Initiativen unterwegs zur Förderung der Nachhaltigkeit in allen die Gesellschaft betreffenden Gebieten, darunter auch die Beschaffungstätigkeiten der öffentlichen Hand. Behörden auf allen Ebenen haben diese Bemühungen aufgenommen, weil sie den Zeitgeist treffen und damit natürlich auch Image-fördernd wirken. Einzelne Regierungen und Verwaltungen auf allen Staatsebenen haben gar eine Vorbildfunktion eingenommen; auch Unternehmen der Privatwirtschaft mit grosser Ausstrahlung auf die Bevölkerung zeigen Präsenz beim Thema Nachhaltigkeit.

Die Politik übernimmt einen gewissen Katalysator-Effekt zwischen der Expertenwelt und der Umsetzungsebene im Staat. Sie verbindet somit eigentliche und eigennützige Effekte des Themas Nachhaltigkeit.

Der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden können einen Teil der zu erwartenden Gesetzesänderungen im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)² antizipieren und nachhaltige

*Diese Abschlussarbeit blickt auf die **nahe Zukunft**, untersucht das **Bewusstsein** und den **Stellenwert** des Themas **Nachhaltigkeit**.*

*Diese Abschlussarbeit macht **konkrete Vorschläge** zur **Umsetzbarkeit** und zur **Verankerung** der **Nachhaltigkeit** bei **ICT-Beschaffungen** von **eGovSG**.*

² Entwurf Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 15. Februar 2017, vgl. Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 1]

ICT-Beschaffungen zum Nutzen der Bevölkerung und der Wirtschaft, sprich der Steuerzahlenden sicherstellen. Eine grosse Herausforderung dabei ist, das Verständnis für gesamtheitliche Lebenszykluskosten und umweltgerechte ICT-Services zu etablieren.

Die «hybride Antwort» auf die grundlegende Fragestellung dieser Abschlussarbeit lautet, dass

- i. Einerseits die Kohärenz der Rechtsordnung die Verankerung auf der Ebene des revidierten BöB, bzw. der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)³ erfordert,
- ii. Andererseits aber frühzeitig gehandelt und Regelungen detailliert auf der Ebene des Anstaltsrechts⁴ vorangetrieben werden können.

*Diese Abschlussarbeit liefert eine «hybride Antwort» auf die Frage nach der **Verankerung und Umsetzung** der Nachhaltigkeitsaspekte.*

³ IVöB, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.7]

⁴ eGovSG ist der voraussichtliche Name der s.ö.r. Anstalt, welche u.a. die ICT-Beschaffungen für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden durchführen wird.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	I
1 NACHHALTIGKEIT HEUTE UND MORGEN	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Aufgabenstellung	2
1.3 Absicht	3
1.4 Methodisches Vorgehen	4
2 IST-SITUATION	6
2.1 Geltende gesetzliche Bestimmungen	6
2.2 Heutige Praxis der Beschaffungsstellen	7
2.3 Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit	9
2.4 Zwischenfazit zur IST-Situation	11
3 NACHHALTIGE ZUKUNFT	12
3.1 Globales Bewusstsein	12
3.2 CH-Politik zieht nach	13
3.3 Totalrevision des BöB	15
3.4 Herausforderungen	16
4 UMSETZUNG BEI EGOVSG	18
4.1 Verankerung in der Rechtsordnung	18
4.2 Massnahmen	19
5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	21
5.1 Zielerreichung	21
5.2 Fazit	24
5.3 Ausblick für eGovSG	24
ANHANG A – «INTERVIEWS»	26
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	26
QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	27
SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG	30
VERÖFFENTLICHUNG DER ARBEIT	31

1 Nachhaltigkeit heute und morgen



Art. 2 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt:

- a. den wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel;

Mit der Revision des Beschaffungsrechts⁵ wird den ökonomischen (wirtschaftlichen), ökologischen und sozialen Aspekten der Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen durch die öffentliche Hand eine höhere Bedeutung zugemessen.

Diese Hypothese gilt es aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten, ihre inhaltliche Aussage zu ergründen und zuletzt – bei positiver Bewertung – auf deren geeignete Verankerung in der praktischen Umsetzung zu prüfen.

*Dieses Kapitel beschreibt den **Auftrag** für die Abschlussarbeit, d.h. die Ausgangslage, die Aufgabenstellung und die Absicht.*

1.1 Ausgangslage

Der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden blicken auf mehr als ein Jahrzehnt erfolgreicher E-Government Zusammenarbeit zurück. Bereits 2003 erarbeitete der Kanton eine erste E-Government Strategie; im Jahre 2006 schlossen der Kanton und die damals 81 Gemeinden (heute 77) eine Rahmenvereinbarung ab und 2007 wurde die erste gemeinsame E-Government Strategie erstellt. Zwei Überarbeitungen sind in der Zwischenzeit erfolgt.

Um die bisher erfolgreiche Zusammenarbeit a) auf eine höchstmögliche Verbindlichkeitsstufe zu heben, b) finanziell zukunftsfähig zu regeln und c) die Umsetzung mit einer geeigneten Organisation zu fördern, wurde zu Beginn

⁵ Entwurf Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 15. Februar 2017, vgl. Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.1]

des laufenden Jahres das IT-Reformpaket 2019 lanciert. Nebst mehreren Zielen im Bereich der Effizienz und des wirtschaftlichen Umgangs mit den öffentlichen Mitteln steht der Erlass eines Gesetzes über E-Government im Zentrum der Bemühungen.

1.2 Aufgabenstellung

Das oben erwähnte Gesetz über E-Government des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden⁶ sieht per Inkraftsetzung zum 1. Januar 2019 u.a. die Einrichtung einer selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalt (s.ö.r.A.) vor. Deren voraussichtlicher Name lautet eGovSG und eine ihrer Aufgaben wird es sein, für ihre Organe rechtskonforme Beschaffungen durchzuführen.

Der Autor hat im Rahmen seiner Tätigkeit als CIO des Kantons St.Gallen sowie als Mitglied des E-Government Kooperationsgremiums, welches als paritätisch aus Vertretern von Kanton und Gemeinden zusammengesetztes Steuerungsorgan die oberste E-Government Führung innehat, am gesamten Prozess der Gesetzeserarbeitung mitgewirkt. Nicht Bestandteil dieser Tätigkeiten war die materielle Betrachtung der Nachhaltigkeitsaspekte bei ICT-Beschaffungen.

Diese Abschlussarbeit ergänzt somit die realen Bemühungen der s.ö.r. Anstalt eGovSG, ICT-Beschaffungen für ihre Organe nicht nur rechtskonform, sondern auch nachhaltig durchzuführen.

Die Fragestellung dieser Arbeit lautet somit:



Wie kann sichergestellt werden, dass Beschaffungen von strategischen E-Government Services⁷ für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden rechtskonform und nachhaltig erfolgen?

Und auf welcher Stufe der Rechtsordnung wird diese Zielsetzung verankert?

⁶ E-Gov-Gesetz SG, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.2]

⁷ E-Government Services können im Kontext dieser Abschlussarbeit als ICT-Services interpretiert werden.

1.3 Absicht

Die Abschlussarbeit „Nachhaltige ICT-Beschaffungen durch eGovSG“ zeigt auf, wie ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit in den Beschaffungsverfahren von eGovSG sichergestellt werden können. Es werden Möglichkeiten geprüft, wie über rechtliche und organisatorische Vorgaben die Nachhaltigkeit als Standardkriterium verankert werden kann. Insbesondere wird geprüft, welche Vorgaben auf Stufe Gesetz, auf Stufe Verordnung, in Richtlinien sowie in Empfehlungen verankert werden können.

Es werden unterschiedliche Anforderungen und Erwartungen an solche Vorgaben gegenübergestellt. Dabei werden die Perspektiven von Beschaffungsstellen, von IT-Anbieterinnen, der Rechtsetzung sowie der Gerichtsbarkeit eingenommen. Wo vorhanden, werden Informationen eingeholt zur vorgesehenen Positionierung der Nachhaltigkeit in der revidierten Fassung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB).

Die folgenden fünf Unterfragen werden zusätzlich zur Aufgabenstellung beantwortet:

1. Sollen die drei Aspekte der Nachhaltigkeit, namentlich die ökonomischen, ökologischen und sozialen gleichwertig behandelt werden oder gibt es Gründe für eine differenzierte Betrachtung?
2. Bestehen zwischen den Beschaffungsstellen und den IT-Anbieterinnen Widersprüche bezüglich der Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien bei ICT-Beschaffungen?
3. Welche Bedeutung hat die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien für lokale Märkte⁸ und welche Konsequenzen sind zu bedenken?
4. Wie häufig und wichtig sind Nachhaltigkeitskriterien in der Gerichtspraxis, z.B. bei Beschwerden über Vergabebezuschläge?
5. Sind die Erkenntnisse dieser Abschlussarbeit lediglich auf den Kanton St.Gallen und seine Gemeinden anwendbar oder lässt sich auch eine generelle Aussage für andere Behörden daraus ableiten?

⁸ Mit «lokale Märkte» ist in dieser Abschlussarbeit die Dimension «National» gemeint.

1.4 Methodisches Vorgehen

Aufgrund des primär zukunftsorientierten Charakters der Aufgabenstellung verzichtete der Autor auf eine strikte Trennung zwischen den Phasen «Theorie & Literatur-Recherche» und «Datensammlung & -Analyse». Das methodische Vorgehen entspricht einem iterativen Ansatz. So erstreckten sich die insgesamt acht Interviews über eine Zeitspanne von sechs Wochen, wobei der Zeitplan einem logischen Themenaufbau folgte: Zuerst ging es in jeweils zwei Interviews um die Rechtssetzung und die Revision des BöB, danach um die Sicht der Beschaffungsstellen, anschliessend um die IT-Anbieterinnen und zum Schluss wurde die Gerichtsbarkeit befragt.

Die hauptsächlich online durchgeführte Literatur-Recherche bildete einen ersten substanziellen Teil der Ergebniserarbeitung. Die Interviews sollten die Fragestellung schärfen und die Abschlussarbeit auf ein möglichst konkretes, fassbares Ergebnis hinführen.

Die acht Interviews sind im Anhang A zu dieser Abschlussarbeit dokumentiert: Nebst einer Übersicht sind zu jeder Befragung jeweils die strukturierten Daten tabellarisch und eine Zusammenfassung der Inhalte als Aufzählung dargestellt. Die materielle Auswertung der Interviews erfolgt in den hier folgenden Kapiteln.

Dokumentenaufbau

Der strukturelle Aufbau dieser Arbeit ist unten abgebildet:

Inhalte	Quellen
<p><i>Kapitel 1 «Nachhaltigkeit heute und morgen»</i></p> <p>Auftrag Ausgangslage, Aufgabenstellung, Absicht</p>	<p><i>Genehmigter Themenvorschlag</i></p>
<p><i>Kapitel 2 «IST-Situation»</i></p> <p>IST-Situation Gesetzgebung, Beschaffungspraxis und Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit</p>	<p><i>Literatur Internet-Recherche Interviews</i></p>
<p><i>Kapitel 3 «Nachhaltige Zukunft»</i></p> <p>Nahe Zukunft Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen und die resultierenden Herausforderungen</p>	<p><i>Internet-Recherche Interviews</i></p>
<p><i>Kapitel 4 «Umsetzung bei eGovSG»</i></p> <p>Umsetzung Verankerung und Umsetzung des Themas Nachhaltigkeit bei eGovSG</p>	<p><i>Interviews, Erfahrung, Interpretation und Schlussfolgerung des Autors</i></p>
<p><i>Kapitel 5 «Schlussfolgerungen und Ausblick»</i></p> <p>Zielüberprüfung Reflektion der Absicht der Abschlussarbeit, Fazit, Ausblick auf die Umsetzung bei eGovSG</p>	<p><i>Bewertung durch Autor, supponierter Terminplan</i></p>

2 IST-Situation

Die Bedeutung der Nachhaltigkeitsaspekte bei ICT-Beschaffungen befindet sich in einem spürbaren Wandel. Grundsätzlich sind bereits heute zahlreiche Organisationen, Konzepte, Methoden, Anleitungen und Werkzeuge vorhanden, welche mehr Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen fordern und fördern, es fehlt jedoch das Umfeld, welches übergreifend und für alle verpflichtend wirkt.

Untenstehend sind einige Beispiele aufgeführt, welche die Notwendigkeit aufzeigen, über die Revision des BöB eine stärkere Positionierung des Themas Nachhaltigkeit zu erzielen.

*Dieses Kapitel beschreibt die **IST-Situation** bezüglich gesetzlicher Bestimmungen, gelebter Praxis und aktueller Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit.*

2.1 Geltende gesetzliche Bestimmungen

Bereits heute bestehen gesetzliche Bestimmungen bezüglich Nachhaltigkeit bei öffentlichen Beschaffungen:

- Im Art. 2 (Zweck) der **Bundesverfassung**⁹ steht, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes fördert.
- Art. 21 (Zuschlagskriterien) des **Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen**¹⁰ (BöB) beschreibt in Absatz 1, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Es besagt, dass nebst dem Termin, der Qualität und dem Preis auch verschiedene weitere Kriterien berücksichtigt werden können, darunter die Umweltverträglichkeit.

⁹ *Bundesverfassung, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.3]*

¹⁰ *BöB, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.4]*

- Art. 27 (Bewertungssystem) der **Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen**¹¹ (VöB) beschreibt, dass Nachhaltigkeit, Innovationsgehalt, (...) und die während der gesamten Lebensdauer zu erwartenden Kosten durch die Auftraggeberin zusätzlich zu den im Gesetz genannten Zuschlagskriterien bewertet werden können.
- Art. 34, Abs. 2, lit. i) der **kantonalen (SG) Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen**¹² spricht hierzu etwas spezifischer von Umweltverträglichkeit (analog Art. 21 BöB), wohingegen in der **Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen**¹³ (IVöB) diesbezüglich keine entsprechenden Passagen zu finden sind. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil nach der Revision des BöB die Kantone angehalten sind, für ihre Gesetzgebung möglichst keine oder nur geringfügige substanzielle Anpassungen an der IVöB vorzunehmen.

Fakt ist, dass die heutige Gesetzgebung ausschliesslich KANN- Bestimmungen zum Thema Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen bereithält.



Eine konkrete und verbindliche Forderung, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsaspekte zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots bei jeder ICT-Beschaffung zu berücksichtigen, fehlt heute!

2.2 Heutige Praxis der Beschaffungsstellen

Etliche gute, wenngleich individuell definierte und nicht abgestimmte Vorgehensweisen bestehen bezüglich Vorgaben zur Nachhaltigkeit bei öffentlichen ICT-Beschaffungen:

¹¹ VöB, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag[L.5]

¹² sGS 841.11 (VöB), siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.6]

¹³ IVöB, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.7]

- Der Kanton St.Gallen verfügt bereits heute über eine eigene **Fachstelle für Nachhaltigkeit**¹⁴ mit zweckmässigen Prozessen und Werkzeugen¹⁵. Eine permanente Zusammenarbeit mit den für die ICT-Beschaffungen verantwortlichen Stellen ist bisher aber nicht etabliert.
- In der **Stadt St. Gallen** werden ökologische Aspekte bei der Beschaffung von ICT-Gütern regelmässig angewendet. St. Gallen, seines Zeichens Energiestadt, unterstützt diese Bemühungen durch die Mitwirkung des städtischen Amtes für Umwelt und Energie (AUE).
- Das **Informatiksteuerungsorgan des Bundes** (ISB) verfügt über eine ganze Reihe an ökologischen Standards¹⁶ (Ressourcen- und Umweltstandards), welche bei der Beschaffung der IKT-Infrastruktur angewendet werden.
- In den **Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes**¹⁷ finden sich zu allen drei Aspekten der Nachhaltigkeit Hinweise. Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) empfiehlt die Berücksichtigung von Umweltanliegen, von sozialen Anliegen sowie der Wirtschaftlichkeit.

Fakt ist, dass die heutige Praxis nicht standardisiert ist, auf individuellen Ansätzen der Beschaffungsstellen basiert und daher einen nur geringen Einfluss auf die Wertschöpfungskette nimmt.



Die heutige Praxis bezüglich Nachhaltigkeit trägt nur wenig zur Differenzierung der Angebote bei! Bei den Gerichten ist das Thema Nachhaltigkeit praktisch nie der Auslöser einer Beschwerde.

Die Beschaffungsstellen tun heute hinsichtlich Nachhaltigkeit so viel, dass es nicht ihrer Reputation schadet.

¹⁴ *Nachhaltige Entwicklung* – https://www.sg.ch/home/staat_recht/staat/Nachhaltige_Entwicklung.html

¹⁵ *nawi.sg* - <http://www.nawi.sg.ch/>

¹⁶ *ISB-Standards, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.8]*

¹⁷ *Empfehlungen BKB, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.9]*

2.3 Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit

Das Bewusstsein über und die Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit verändern sich sowohl in der Gesellschaft als auch bei den am Beschaffungsprozess involvierten Parteien. Dazu tragen zahlreiche Programme wie «Green Public Procurement»¹⁸ und etliche Veranstaltungen auf Stufe WTO oder EU bei.

Untenstehend eine kleine Auflistung von Aktivitäten, welche zu dieser gesteigerten Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit beitragen:

- Auf der Internet-Plattform **Nachhaltige Beschaffung**¹⁹ findet sich ein Artikel zum **Stand der Dinge**²⁰ von Marc Steiner, Richter am BVGer. Darin kommt er zur Konklusion, dass umweltfreundliche Beschaffungen über zwei Ebenen erreicht werden können: Erstens durch eine konsequentere Nutzung der bestehenden Möglichkeiten und durch die Umsetzung der Empfehlungen. Zweitens durch die Anpassung des Beschaffungsrechts im Rahmen der Totalrevision sowie durch fallweises Vorziehen der zu erwartenden Gesetzesänderungen.
- Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) stellt in ihrem **Bericht zu Massnahme 3.4 des Masterplans Cleantech**²¹ (Kapitel 5.1.1) fest, dass zwar das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ökologische Standards wie das Label «Blauer Engel» bei der Beschaffung von Druckgeräten, Computern und Bildschirmen angewendet und somit einen begrüssenswerten Ansatz verfolgt hat. Gleichzeitig erfolgt beim Ausblick (Kapitel 6) ein Hinweis auf die Wirkung der Revision des BöB und den noch weiten Weg bis zur Erreichung des Soll-Zustands. Es steckt mit anderen Worten noch viel Potenzial im Masterplan Cleantech.

¹⁸ Übersicht auf der Website – http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

¹⁹ Übersicht auf der Website – <http://www.nachhaltige-beschaffung.ch/indexger.html>

²⁰ Nachhaltige Beschaffungen, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 10]

²¹ Bericht Cleantech, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 11]

- Der Verein Solidar Suisse²² setzt sich mit einer **Resolution für nachhaltige Beschaffung**²³ u.a. dafür ein, dass die sozialen Mindeststandards verbindlich berücksichtigt werden. Dazu fordert der Verein das Parlament auf, die von der Bundesverfassung auferlegte Verpflichtung für eine nachhaltige Beschaffung wahrzunehmen und soziale und ökologische Kriterien explizit im Gesetz zu verankern.
- Die Hochschule Luzern²⁴ kommt mit ihrer **Analyse Nachhaltige öffentliche Beschaffung im Gemeindewesen der Schweiz**²⁵ zur Erkenntnis, dass es auf allen Ebenen des Staates die Nachhaltigkeit zu fördern und zu verankern gilt; eigentlich ein Steilpass für diese Abschlussarbeit.

Fakt ist, dass zahlreiche Organisationen sich bereits heute für nachhaltige (ICT-) Beschaffungen einsetzen. Der Autor kommt zur Erkenntnis, dass insbesondere die ökologischen und sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit noch regelmässig als gegenstandsfremd bezeichnet werden.



Nur durch eine Verankerung im revidierten BöB kann dem Thema Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen die notwendige Wirkung zugewiesen werden. Den am Beschaffungsprozess direkt beteiligten Parteien werden damit klare Anforderungen gestellt, den Gerichten wird ein angemessener Spielraum gewährt!

²² *Übersicht auf der Website* – <https://www.solidar.ch/de>

²³ *Resolution Solidar, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 12]*

²⁴ *Übersicht auf der Website* – <https://www.hslu.ch/de-ch/>

²⁵ *Analyse Hochschule Luzern, siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 13]*

2.4 Zwischenfazit zur IST-Situation

Die traditionelle Interpretation des Begriffs «wirtschaftlich günstigstes Angebots» beschränkte sich in den letzten zwei Jahrzehnten weitgehend auf die wirtschaftlichen Faktoren, d.h. auf die Investitionen und die direkten Betriebskosten. Dabei wurde typischerweise darauf verzichtet, die gesamten Lebenszykluskosten des Beschaffungsgegenstandes zu betrachten.

Weltweit sind im neuen Jahrtausend zahlreiche Initiativen unterwegs zur Förderung der Nachhaltigkeit in allen die Gesellschaft betreffenden Gebieten, darunter auch die Beschaffungstätigkeiten der öffentlichen Hand. Behörden auf allen Ebenen haben diese Bemühungen aufgenommen, weil sie den Zeitgeist treffen und damit natürlich auch Image-fördernd wirken. Einzelne Regierungen und Verwaltungen auf allen Staatsebenen haben gar eine Vorbildfunktion eingenommen und auch Unternehmen der Privatwirtschaft mit grosser Ausstrahlung auf die Bevölkerung zeigen Präsenz beim Thema Nachhaltigkeit.

Die sinnvollen und zweckmässigen Bestimmungen der WTO zur Nachhaltigkeit und das diesbezügliche Nachziehen der EU haben auch in der Schweiz für Bewegung gesorgt. Mit der Totalrevision des BöB steht nun der logische nächste Schritt zum Vollzug der ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte bei ICT-Beschaffungen bevor.

3 Nachhaltige Zukunft

Weltweit sind Experten der Nachhaltigkeit seit Jahren als Vorreiter unterwegs, um ihrem Thema eine angemessene Bedeutung zu verleihen. Wie bei anderen sich im Wandel befindlichen Gebieten gibt es einen Verzögerungseffekt zwischen den Vorreitern und der Umsetzung in der täglichen Beschaffungsrealität.

*Dieses Kapitel blickt auf die **nahe Zukunft** bezüglich globalem Bewusstsein, Schweizer Politik, Totalrevision BöB und den daraus entstehenden Herausforderungen.*

3.1 Globales Bewusstsein

Das globale Bewusstsein für das Thema Nachhaltigkeit hat sich in den letzten zehn Jahren stark gewandelt. An dieser Feststellung kann nicht einmal angesichts gegenwärtiger Präsidenten von Weltmächten gezweifelt werden. Experten rund um den Globus können dazu zitiert werden; untenstehend eine kleine Auswahl:

- Von einem eigentlichen Paradigmenwechsel ist im **Bericht Nachhaltige öffentliche Beschaffung – ein Blick auf das Vergaberecht des Bundes und die Perspektiven**²⁶ von Marc Steiner (2014) die Rede. Stichworte daraus, welche den Wechsel vom rein preislich zum wirtschaftlich günstigsten Angebots darstellen sind etwa: ökologische Mehreignung; Fairtrade und Umweltverträglichkeit als Zuschlagskriterium; Berechnung der Lebenszykluskosten ausdrücklich unter Einschluss externer Umweltkosten.
- In eine ganz ähnliche Richtung zielt eine Präsentation mit dem Titel **Ist das EU-Vergaberecht unterwegs vom Preis- zum Qualitätswettbewerb?**²⁷ Wenig verwunderlich, stammt diese doch vom selben Autor wie der oben erwähnte Bericht. Die Präsentation vergleicht die Definitionen des wirtschaftlich günstigsten Angebots in den EU-Richtlinien von

²⁶ Paradigmenwechsel; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 14]

²⁷ EU-Vergaberecht; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 15]

2004 und 2014 und stellt ein klares Bekenntnis des europäischen Vergaberechts zum Qualitätswettbewerb fest.

- Die EU ist der Schweiz bezüglich Umsetzung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) zeitlich voraus. Und so finden sich auf der Website von Green Public Procurement²⁸ eine stattliche Zahl von Kriterien für nachhaltige, ökologische Beschaffungen, darunter auch solche für die **umweltorientierte öffentliche Beschaffung von elektrischen und elektronischen Geräten**²⁹.
- Und ganz aktuell wurde am diesjährigen **WTO-Symposium in Genf**³⁰ konstatiert, dass Beschaffungen durch die öffentliche Hand nicht zuletzt auch ein strategisches Werkzeug des Staates – und damit der Gesellschaft – sind, um mit effizientem Einsatz der öffentlichen Mittel ein anhaltendes und nachhaltiges Wachstum zu sichern und dabei Innovation zu ermöglichen.

3.2 CH-Politik zieht nach

Das zunehmende Bewusstsein der Gesellschaft bezüglich Nachhaltigkeit bleibt natürlich auch der heimischen Politik nicht verborgen. Einerseits kann das Thema zur Imageförderung genutzt werden, andererseits hat die Politik einen gewissen Katalysator-Effekt zwischen der Expertenwelt und der Umsetzungsebene im Staat. Die Politik verbindet somit eigentliche und eigennützige Effekte des Themas Nachhaltigkeit. Dazu einige Praxisbeispiele:

- Zur breiten Abstützung des Themas Nachhaltigkeit tragen mehrere Institutionen in der Schweiz bei und erzielen dabei grosse Aufmerksamkeit. **Pusch**³¹ zum Beispiel ist eine Stiftung und ein Förderverein, der aufzeigt, wie Gemeinden ihre Umwelttätigkeit optimieren und eine zukunftsorientierte ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung fördern können.

²⁸ Green Public Procurement; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 16]

²⁹ EU-Kriterien für Geräte; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 17]

³⁰ WTO Symposium Genf 2017; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L. 18]

³¹ Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, siehe <http://www.pusch.ch/>

- Der **Verein Interessengemeinschaft Ökologische Beschaffung (IGÖB)**³² wiederum bezweckt als Fachorganisation die Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Deren **vergaberechtliches Arbeitspapier**³³ fokussiert auf die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung.
- Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die neue **Schwerpunktplanung 2017-2027 der St.Galler Regierung**³⁴: Nicht weniger als elf Mal wird in den sechs Schwerpunkten und zehn strategischen Zielen der Begriff «nachhaltig» verwendet.

Sowohl im globalen Bewusstsein als auch in der einheimischen politischen Landschaft ist angekommen, dass Nachhaltigkeit nicht mehr ein idealistisches Reizwort ist, sondern einen echten Weg vom reinen Preis- hin zum Qualitätswettbewerb darstellt.



Nachhaltige Beschaffungen stellen ein strategisches Werkzeug des Staates dar, um Einfluss auf eine langfristige Entwicklung zu nehmen. Die makroökonomische Sichtweise begünstigt den lokalen Wissenserhalt, die (Voll-) Beschäftigung und wirkt sich positiv auf die Steuereinnahmen aus.

Letztlich steht die Reputation aller Beteiligten auf dem Spiel. Die Politik zieht daher mit und behandelt das Thema Nachhaltigkeit nicht mehr nur als passives Pflichtelement, sondern als Möglichkeit, den Beschaffungsprozess aktiv zu steuern.

³² Verein IGÖB, siehe <http://www.igoeb.ch/index-d.php>

³³ Soziale Aspekte CH; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.19]

³⁴ Schwerpunktplanung SG 2017-2027; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.20]

3.3 Totalrevision des BÖB

Die laufende Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen und dessen Inkraftsetzung ist gemäss Aussage von Frau Nationalrätin Regula Rytz an der **Beschaffungskonferenz 2017 in Bern**³⁵ nicht vor 2019 zu erwarten. Die **Botschaft zur Totalrevision des BÖB**³⁶ vom 15. Februar 2017 hat einen hohen Reifegrad erreicht. Selbstverständlich muss das BöB noch die Hürde der Parlamente nehmen. Gleichwohl ist aus Sicht des Autors absehbar, dass folgende positive Neuerungen bevorstehen:

- Die Gesetzgebung wird für die beiden Staatsebenen Bund und Kantone substantiell harmonisiert und trägt damit zu einem homogenen Verständnis der Erlasse – und aus Sicht dieser Abschlussarbeit insbesondere des Themas Nachhaltigkeit – bei.
- In das Zentrum der nachhaltigen Beschaffung rückt die Definition des Begriffs «wirtschaftlich günstigstes Angebot». Der Wandel vom reinen Preis- zum Qualitätswettbewerb stützt sich aus ökonomischer Sicht auf die Betrachtung der vollen Lebenszykluskosten und trifft damit das Verständnis des günstigsten Angebots aus der Sicht der Steuerzahlenden.
- «Heimatschutz» in Beschaffungen der öffentlichen Hand zu betreiben ist unzulässig. Eine angemessene Gewichtung von Nachhaltigkeitskriterien fördert hingegen die lokalen Märkte. Grosszügig formuliert ist es «die legale Art, diese zu bevorzugen» (*Zitat Marc Steiner, Richter am BVGer*).
- Die Gerichte bekommen aufgrund der höheren Gewichtung des Themas Nachhaltigkeit einen grösseren Ermessensspielraum bei der Beurteilung von Eignungs- und Zuschlagskriterien, sofern die Beschaffungsstelle diese transparent publiziert hatte. Es sind wegweisende Gerichtsentscheide zu erwarten. Jedoch ist damit zu rechnen, dass bei den allermeisten Beschwerden auch weiterhin nicht das Thema Nachhaltigkeit der Beschwerdegrund sein wird.

³⁵ *Beschaffungskonferenz 2017; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.21]*

³⁶ *Botschaft Revision BöB; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.22]*

3.4 Herausforderungen

Den supponierten positiven Neuerungen aus dem vorangehenden Abschnitt steht eine lange Liste an Herausforderungen gegenüber. Werden diese nicht gemeistert, kann ein Teil der möglichen Vorteile aus der Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts nicht materialisiert werden.

Beschaffungsstellen

- Die stark wachsende Bedeutung von ICT-Services aus der Cloud erschwert den Nachweis der ökologischen und der sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit, weil die Leistungserstellung durch die Cloud abstrahiert wird, d.h. nicht transparent dargestellt und nachgeprüft werden kann.
- Die Beschaffungsstellen müssen an Modellen für die Preisbewertung arbeiten, welche einerseits die gesamten Lebenszykluskosten³⁷ berücksichtigen und andererseits in der Gerichtspraxis Akzeptanz finden.
- Zusätzliches Knowhow ist erforderlich und der Aufwand für ICT-Beschaffungen steigt. Typischerweise sehen die Parlamente dafür kein zusätzliches Personal vor, obwohl dessen Einsatz auch in die Nachhaltigkeitsbilanz einfließen würde.

IT-Anbieterinnen

- Um in der praktischen Umsetzung, d.h. bei der Beantwortung von Nachhaltigkeitskriterien in ICT-Ausschreibungen effizient zu arbeiten, ist es sinnvoll, ein höheres Mass an Standardisierung anzustreben. Beschaffungsstellen und IT-Anbieterinnen könnten ein CH-weites Tool oder zumindest vereinheitlichte Formulare schaffen.
- Es ist davon auszugehen, dass zukünftig Zertifikate geschaffen werden, welche die gesamte Wertschöpfungskette betrachten und die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben nachweisen; dies sowohl für ökologische als auch für soziale Aspekte. Eine häufigere Überprüfung in Form von Audits wäre dann zweckmässig.

³⁷ Siehe Art. 29 Abs. 1 der Botschaft zur Totalrevision des BöB (3. Abschnitt zu «Lebenszykluskosten», Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.22]

Gerichtsbarkeit

- Der Ermessensspielraum der Gerichte wird zwar aufgrund der höher gewichteten Nachhaltigkeitskriterien wachsen, aber immer noch beschränkt bleiben auf die Bewertung von eingeholten Argumenten der Beschwerdeparteien.
- Die Qualität der Ausschreibungsunterlagen ist daher auch in Zukunft von entscheidender Bedeutung. Sind dort die Nachhaltigkeitskriterien transparent und diskriminierungsfrei dokumentiert, erhalten die Gerichte zusätzliche Bewertungsmöglichkeiten.

Rechtssetzung und Politik

- Die Politik übernimmt die herausfordernde Aufgabe, die Beschaffungskultur ihrer Organisationen zu gestalten.
- Beschaffungsvorgänge können eine normative Kraft entwickeln; z.B. kann der eng begrenzte Schweizer Behördenmarkt empfindlich auf einzelne grosse ICT-Vergaben reagieren, dadurch ein Quasi-Monopol erzeugen und aufgrund der neuen Marktmacht einer einzelnen IT-Anbieterin die langfristige ökonomische Nachhaltigkeit verunmöglichen.
- Lokale Märkte sollen «diskriminierungsfrei gefördert» werden. Nur dadurch kann die Glaubwürdigkeit der CH-Entwicklung sichergestellt werden. Gleichzeitig ist es aber wichtig, dass alle IT-Anbieterinnen gleiche Voraussetzungen und Bedingungen erhalten.

Lokale Märkte und diskriminierungsfreier internationaler Wettbewerb scheinen auf den ersten Blick im Widerspruch zustehen.



Es wird auch in Zukunft eine grosse Herausforderung sein, ICT-Beschaffungen rechtskonform und diskriminierungsfrei zu vollziehen und dabei gleichzeitig die nachhaltige Entwicklung der lokalen Wirtschaft voranzutreiben.

4 Umsetzung bei eGovSG

Wie lassen sich die Feststellungen aus der Analyse der IST-Situation und die supponierten Potenziale aufgrund der neuen Wahrnehmung des Themas Nachhaltigkeit in der Beschaffungsrealität von eGovSG anwenden? Wo wird das Thema verankert, welche Massnahmen drängen sich auf?

*Dieses Kapitel macht Vorschläge bezüglich **Umsetzung und Verankerung** der Nachhaltigkeit bei den ICT-Beschaffungen durch die s.ö.r. Anstalt eGovSG.*

4.1 Verankerung in der Rechtsordnung

Die Kohärenz der Rechtsordnung einzuhalten gilt selbstverständlich auch als Primat im Gesetz über E-Government³⁸. Grundsätzlich wird daher darauf abgestützt, dass nicht der als Rahmengesetz ausgelegte kantonale Erlass, sondern das spezifisch auf Beschaffungen ausgelegte BöB die Thematik Nachhaltigkeit aufgreifen soll. Trotzdem sind folgende Aussagen im sich in Vernehmlassung befindlichen Entwurf eingearbeitet worden:

- Art. 1 (Zweck) des Gesetzes greift das Thema Nachhaltigkeit ein erstes Mal auf höchster Ebene auf, er betont die beiden Eigenschaften wirtschaftlich und nachhaltig.
- Art. 18 (Fachgruppen), Abs. 1 lautet in der bisherigen Fassung wie folgt *Das Kooperationsgremium kann ständige und projektbezogenen Fachgruppen einsetzen. Ständige Fachgruppen bestehen insbesondere zu den Themenbereichen Geodateninfrastruktur und Datenmanagement.* Die beiden aufgezählten ständigen Gremien sollen um die Fachgruppe Beschaffungen ergänzt werden.
- Art. 29 (Beschaffungsstelle) des Gesetzes ist hingegen bewusst organisatorisch gehalten und beschreibt, wer was macht und nicht wie es gemacht wird.

³⁸ Gesetz über E-Government; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.2]

Aufgrund der Analyse der Rechtsordnung und der ausgewerteten Interviews mit den dafür zuständigen Stellen kann zusammengefasst werden:



Die Verankerung des Themas Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen durch eGovSG hat im BöB, in der IVöB und deren kantonalen Umsetzung zu erfolgen.

Detaillierte Regelungen in der Form von Richtlinien, Standards und Empfehlungen werden im Anstaltsrecht verankert.

4.2 Massnahmen

Wie bereits im ersten Aufzählungspunkt des Kapitels 2.3 zitiert, empfiehlt Richter Marc Steiner die Erreichung von umweltgerechten Beschaffungen auf zwei Ebenen. Die zweite davon ist die Totalrevision des BöB sowie das fallweise Vorziehen der zu erwartenden Gesetzesänderungen. Angesichts des zu erwartenden Termins für die Inkraftsetzung des BöB sowie der verzögerten Umsetzung in den kantonalen Verordnungen, scheint es angezeigt, den Schwung in den Bemühungen des Kantons St.Gallen zu nutzen und konkrete Massnahmen auf den 1. Januar 2019 hin zu konkretisieren.

Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt eGovSG

Die untenstehende Auflistung von Massnahmen betreffend nachhaltiger ICT-Beschaffungen ist nicht mit dem E-Government Kooperationsgremium abgestimmt und stellt einen Vorschlag des Autors dar.

- Das Gesetz über E-Government soll gemäss heutigem Stand der Projektplanung mit einer Kommissionsbestellung in der April-, einer ersten Lesung in der Juni- und schliesslich einer zweiten Lesung in der September-Session verabschiedet werden.
- Die Gründung der s.ö.r. Anstalt eGovSG kann trotz des Vorbehalts der Beratung im Parlament in der gleichen Zeitspanne angegangen werden; es macht Sinn, die Arbeiten frühzeitig zu starten. Für die Rechtsform dieser Anstalt wurde bereits 2016 ein juristisches Gutachten mit dem Titel «Einheitliche IT-Beschaffungen»³⁹ erstellt.

³⁹ *Rechtsgutachten Schneider Heusi; siehe Quellen- und Literaturverzeichnis, Eintrag [L.23]*

- Innerhalb von eGovSG soll die Fachgruppe Beschaffungen konkretisiert werden. Diese wird es sein, die in Zukunft bezüglich des Themas nachhaltige ICT-Beschaffungen Anträge an das E-Government Kooperationsgremium stellt.

Fachgruppe Beschaffungen innerhalb eGovSG

Die Fachgruppe Beschaffungen von eGovSG soll – analog anderer Gremien von E-Government SG – paritätisch aus Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden bestehen.

- Die Nachhaltigkeitsaspekte für ICT-Beschaffungen durch eGovSG werden im Anstaltsrecht, d.h. in Richtlinien, Standards und Empfehlungen verankert.
- Die Mitglieder haben die drei Aspekte der Nachhaltigkeit zu repräsentieren: für die ökologische Sicht bietet sich das Amt für Umwelt und Energie an, für die sozialen Aspekte die kantonale Fachstelle für Nachhaltigkeit, für die ökonomischen Punkte das Kompetenzzentrum Beschaffungen des kantonalen Baudepartements.
- Die Fachgruppe erarbeitet Modelle für die Preisbewertung, vgl. Abschnitt 3.4 Herausforderungen auf Seite 16.
- Die Fachgruppe überarbeitet die Dokumentenvorlagen für Ausschreibungen dahingehend, dass das Thema Nachhaltigkeit konkret und umfassend behandelt wird.
- Die Reduktion des Vendor Lock-ins durch erhöhte Modularität der ausgeschrieben ICT-Lösungen kann als Ansatz in die überarbeiteten Beschaffungsprozesse einfließen. Unter anderem können Exit-Strategien bei den Ausschreibungen gefordert werden.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Aus Sicht des Autors sind dies die wichtigsten drei Schlussfolgerung:

1. Die Definition des Begriffs «wirtschaftlich günstigstes Angebot» ist im Wandel begriffen und beinhaltet u.a. auch den Aspekt der Lebenszykluskosten.
2. Nachhaltige Beschaffungen durch die öffentliche Hand können auch ein strategisches Werkzeug des Staates darstellen.
3. Die Vergabekultur ist im zeitlichen Rückstand gegenüber dem Beschaffungsrecht. Die Politik ist aufgerufen, diesen Abstand zu verringern.

*Dieses Kapitel bilanziert die **Zielerreichung**, zieht ein **Fazit** und, wagt einen **Ausblick** für die s.ö.r. Anstalt eGovSG.*

5.1 Zielerreichung

Die fünf Unterfragen zur Aufgabenstellung und Zielsetzung im Kapitel 1.3 können wie folgt beantwortet werden:

1. Gleichbehandlung der Nachhaltigkeitsaspekte

- Grundsätzlich sind die drei Aspekte der Nachhaltigkeit gleichwertig zu behandeln, jedenfalls was deren Verankerung in der Rechtsordnung angeht.
- Hingegen drängt sich eine differenzierte Betrachtung für deren zeitlicher Priorisierung und in der Bemessung der jeweiligen Massnahmen auf. Die ökologischen und sozialen Aspekte werden ihre Bedeutung aufgrund der Revision des BöB erreichen. Die ökonomischen Aspekte dagegen erfordern ein Umdenken der Beschaffungsstellen und derer Organisationen. Diesen Wandel anzustossen bedeutet je nach Kultur, eine Aufgabe mit nicht zu unterschätzender Dimension anzugehen. Sie muss frühzeitig in Angriff genommen werden.

2. Widersprüche zwischen den Beschaffungsstellen und den IT-Anbieterinnen bezüglich der Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien

- Grundsätzliche Widersprüche konnte der Autor bei den Interviews nicht feststellen; die Nachhaltigkeit ist auf beiden Seiten des Beschaffungsprozesses anerkannt. Schon eher besteht eine Diskrepanz, bzw. eine zeitliche Verzögerung zwischen den Vorstellungen der Nachhaltigkeitsexperten und der Realität bei den am Beschaffungsprozess direkt involvierten Parteien, den Beschaffungsstellen und IT-Anbieterinnen.
- Eine unterschiedliche Auffassung besteht bezüglich der Absicht der Beschaffungsstellen, den Vendor Lock-In zu verringern. Der schweizerische Markt für Fachapplikationen der Behörden-IT ist naturgemäss beschränkt, der Wettbewerb spielt nur teilweise.
- Die beiden Parteien teilen die Ansicht, dass der Beschaffungsprozess stärker standardisiert werden muss, damit dieser effektiv erfolgen kann und nicht durch hohe Administrationsaufwände behindert wird.

3. Die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien für lokale Märkte

- Nachhaltigkeitskriterien können ein Instrument bieten, ICT-Beschaffungen rechtskonform und diskriminierungsfrei zu vollziehen und dabei gleichzeitig die nachhaltige Entwicklung der lokalen Wirtschaft voranzutreiben.
- Mögliche Konsequenzen sind im zweiten Aufzählungspunkt des Abschnitts Rechtssetzung und Politik im Kapitel 3.4 beschrieben. Die normative Kraft von Vergaben, der Einfluss auf die Marktmacht einer IT-Anbieterin und mögliche Quasi-Monopole sind rechtzeitig zu bedenken.
- Zweckmässig erscheint eine diesbezügliche thematische Auseinandersetzung zwischen Beschaffungsstellen, Nachhaltigkeitseinrichtungen, Wirtschaftsverbänden und Politik.

4. Nachhaltigkeitskriterien in der Gerichtspraxis

- Nachhaltigkeitskriterien sind in der bisherigen Praxis der Gerichte von vernachlässigbarer Bedeutung, insbesondere als Beschwerdegrund.
- Neue, wegweisende Gerichtsbeschlüsse können erwartet werden, was die Auslegung von Nachhaltigkeitskriterien angeht. Nicht viel ändern wird sich jedoch an der o.g. Tatsache betreffend Beschwerdegrund.

5. Anwendbarkeit der Erkenntnisse aus dieser Abschlussarbeit

- Die Erkenntnisse aus dieser Abschlussarbeit beschränken sich nach Ansicht des Autors nicht nur auf den Kanton St.Gallen und seine Gemeinden. Sie lassen sich grundsätzlich auch auf andere Behörden anwenden.
- Zu beachten ist aber die jeweilige Ausgangslage. Die Intensität und Verbindlichkeit der ICT-Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen bildet die massgebliche Grundlage für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen.
- Von genereller Gültigkeit ist nach Ansicht des Autors die Notwendigkeit, das Bewusstsein betreffend Nachhaltigkeit auf allen Ebenen zu fördern, also von der Politik bis zur operativen Beschaffungsstelle.

5.2 Fazit

Das praxisnahe Fazit für die s.ö.r. Anstalt eGovSG lautet wie folgt und kann mit gewissen Einschränkungen auch für die Verwaltungen anderer Schweizerischer Behörden sinngemäss angewendet werden:

- I. Die Auslegung des Begriffs «wirtschaftlich günstigstes Angebot» befindet sich in einem fundamentalen Wandel. Mit der Unterstützung der Politik muss dieses neue Verständnis im Bewusstsein der Beschaffungsstellen und der IT-Anbieterinnen etabliert werden (Beschaffungskultur).
- II. Die Totalrevision des BöB schafft die rechtlichen Voraussetzungen für eine höhere Bedeutung und Gewichtung der Nachhaltigkeitsaspekte bei ICT-Beschaffungen durch die öffentliche Hand. Die konkrete Umsetzung liegt jedoch in der Verantwortung von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- III. Nachhaltige ICT-Beschaffungen durch die öffentliche Hand sind nicht mehr nur ein passives Pflichtelement, sondern sie können auch ein strategisches Werkzeug des Staates darstellen.
- IV. Rechtskonforme und nachhaltige ICT-Beschaffungen stehen nicht im Widerspruch zur Förderung der lokalen Märkte.

5.3 Ausblick für eGovSG

Das IT-Reformpaket 2019 des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden kommt zu einem idealen Zeitpunkt. Das Wissen um die Totalrevision des BöB sowie die Möglichkeit, mit dem Gesetz über E-Government eine verbindliche, tragfähige ICT-Zusammenarbeit zu schmieden, werden auch für andere Einrichtungen der öffentlichen Hand wegweisend sein. Mit der s.ö.r. Anstalt eGovSG wird zudem eine zweckmässige Organisation geschaffen, welche nebst anderen Aufgaben das Thema nachhaltige ICT-Beschaffungen angeht.

Der Erfolg ist u.a. davon abhängig, wann und mit welchen Kompetenzen die Fachgruppe Beschaffungen eingesetzt wird. Nebst den prozessualen Aufgaben rund um ICT-Beschaffungen und den Herausforderungen aufgrund von

weniger transparenten ICT-Services aus der Cloud wird es bei dieser Fachgruppe vor allem darum gehen, das Bewusstsein für das Thema Nachhaltigkeit auf allen Ebenen zu fördern.

Die nächsten Schritte müssen daher die folgenden sein:

- Gesetzgeberischen Prozess vorantreiben: Die Vernehmlassung des Gesetzes abschliessen, den Aufbau der s.ö.r. Anstalt eGovSG starten und dort u.a. die Fachgruppe Beschaffung etablieren.
- Breite Abstützung des Themas Nachhaltigkeit: Ständige Zusammenarbeit mit der Stelle für Nachhaltigkeit im Kanton St.Gallen einrichten, die Definition des Begriffs Nachhaltigkeit auf Stufe Regierung verankern, das Erstellen von Richtlinien, Standards und Empfehlungen.

Die Nachhaltigkeit bei ICT-Beschaffungen durch die öffentliche Hand nimmt an Bedeutung zu. St.Gallen befindet sich in einer starken Ausgangslage.



Die Aktivitäten betreffend Nachhaltigkeit im Rahmen der Totalrevision des BöB und diejenigen im IT-Reformpaket 2019 des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden ergänzen sich optimal.

Das Bewusstsein für die ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte bei nachhaltigen ICT-Beschaffungen ist sowohl in der Gesellschaft als auch in Politik und Verwaltung vorhanden.

Die Verankerung dieser Ziele findet im BöB Eingang und wird in der kantonalen Umsetzung der IVöB fortgesetzt. Das Gesetz über E-Government öffnet die Möglichkeit, eine hohe Verbindlichkeit im Anstaltsrecht von eGovSG festzuhalten.



Anhang A – «Interviews»

Im Anhang A sind die acht Interviews zu dieser Abschlussarbeit dokumentiert. Man beachte bitte die spezifische Regelung bezüglich Veröffentlichung des Anhangs A im Kapitel «Veröffentlichung der Arbeit» auf Seite 31.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erklärung
AUE	Amt für Umwelt und Energie (der Stadt St. Gallen)
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CIO	Chief Information Officer, oberster IT-Leiter
eGovSG	Arbeitsname der geplanten s.ö.r. Anstalt im Kanton SG
EU	European Union
GPA	Government Procurement Agreement
GPP	Green Public Procurement (EU)
ICT, IKT	Information and Communications Technology (englisch) Informations- und Kommunikationstechnik (deutsch)
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
s.ö.r.A.	Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trading Organization

Quellen- und Literaturverzeichnis

- [L.1] Entwurf Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 15. Februar 2017
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940432/index.html>
- [L.2] Gesetz über E-Government (in Vernehmlassung) des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden.
https://www.sg.ch/home/staat_recht/staat/Kantonale_Vernehmlassungen.html
- [L.3] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017), AS 1999 2556
<https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/1999/2556.pdf>
- [L.4] Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2016), 172.056.1
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940432/201601010000/172.056.1.pdf>
- [L.5] Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. April 2015), 172.056.11
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950538/201504010000/172.056.11.pdf>
- [L.6] sGS 841.11 – kantonale Verordnung (SG) über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)
<https://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1039>
- [L.7] Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)
<https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2003/196.pdf>
- [L.8] Ressourcen- und Umweltstandards für die Beschaffung der IKT-Infrastruktur, ISB
https://www.isb.admin.ch/dam/isb/de/dokumente/ikt-vorgaben/prozesse-methoden/p025/P025_Ressourcen-Umwelt-Standard-IKT-Beschaffung_v1-21_genehmigt.pdf.download.pdf/P025_Ressourcen-Umwelt-Standard-IKT-Beschaffung_v1-21_genehmigt.pdf
- [L.9] Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes; Beschaffungskonferenz des Bundes
https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Hilfsmittel/Merkblaetter/nachhaltige_beschaffung.pdf.download.pdf/Empfehlung%20Nachhaltige%20Beschaffung.pdf
- [L.10] Nachhaltige öffentliche Beschaffung - Der Stand der Dinge; Marc Steiner, Richter am BVGer
http://www.nachhaltige-beschaffung.ch/pdf/Nachhaltige_Beschaffung_2010.pdf

-
- [L.11] Bericht zu Massnahme 3.4 des Masterplans Cleantech; Beschaffungskonferenz des Bundes
https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Oeffentliches_Beschaffungswesen/Nachhaltige_Beschaffung/Bericht_Masterplan_Cleantech_Dez_2014.pdf.download.pdf/Masterplan%20Cleantech.pdf
- [L.12] Nachhaltige Beschaffung im Gesetz verankern! Resolution SOLIDAR Suisse
https://www.solidar.ch/sites/default/files/2017_resolution.pdf
- [L.13] Nachhaltige öffentliche Beschaffung im Gemeindewesen der Schweiz; Hochschule Luzern
<http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.ch/fileadmin/kundendaten/News/HSLU-gemeindesurvey.pdf>
- [L.14] Nachhaltige öffentliche Beschaffung – ein Blick auf das Vergaberecht des Bundes und die Perspektiven; Marc Steiner, Richter am BVGer
http://www.nachhaltige-beschaffung.ch/pdf/Steiner_aktuelles_Vergaberecht_2014_nachhaltig.pdf
- [L.15] Ist das EU-Vergaberecht unterwegs vom Preis- zum Qualitätswettbewerb? – eine Aussensicht; Marc Steiner, Richter am BVGer
http://www.marc-steiner.ch/pdf/Preis_und_Qualitaetswettbewerb_EU_Vergaberecht_Fulda.pdf
- [L.16] EU GPP criteria (Green Public Procurement)
http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
- [L.17] EU-Kriterien für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung von elektrischen und elektronischen Geräten (EE-Geräten) für das Gesundheitswesen
<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/health/DE.pdf>
- [L.18] SPP, best value for money and international trade obligations: the GPA as a model agreement; Symposium on sustainable procurement; Marc Steiner, Richter am BVGer
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp220217/marc_steiner.pdf
- [L.19] Die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung; Marc Steiner, Richter am BVGer
<http://docplayer.org/18229993-Die-beruecksichtigung-sozialer-aspekte-im-rahmen-der-oeffentlichen-beschaffung.html>
- [L.20] Schwerpunktplanung der Regierung des Kantons St.Gallen 2017–2027; Die Regierung orientiert sich bei ihren Entscheiden am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung
https://www.sg.ch/k/reg/SPP17_27/_jcr_content/RightPar/download-list_teaser/DownloadListParTeaser/download_teaser.ocFile/RR-024-Schwerpunktplanung%202017-2027_Finale%20Version_doppelseitig.pdf

-
- [L.21] IT-Beschaffungskonferenz 2017 – Aktueller Stand der politischen Diskussion der BÖB-Revision; Regula Rytz, Nationalrätin
https://edit.cms.unibe.ch/unibe/portal/fak_wiso/a_bwl/inst_wi/abt_digital/con-tent/e90971/e562996/e563009/e564049/e592588/e592659/e592660/01_ITBK2017_RegulaRytz_AktuellerStandderpolitischenDiskussionderBB-Revision_ger.pdf
- [L.22] Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Februar 2017
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/1851.pdf>
- [L.23] Einheitliche IT-Beschaffungen, Rechtsgutachten lic. iur. Claudia Schneider Heusi
Nicht veröffentlicht, Auftrag der Geschäftsstelle E-Government St.Gallen; Gutachten von 2016 kann auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

St. Gallen, 19. Oktober 2017

Robert Schneider

Veröffentlichung der Arbeit

- X Hiermit erlaube ich, meine Arbeit auf der Website der Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit zu veröffentlichen.

Dies gilt jedoch nicht für den Anhang A «Interviews», zumal dort persönliche Statements von namentlich erwähnten Gesprächspartnern aufgeführt sind.

Die Benotung der Arbeit erfolgt unabhängig davon, ob die Arbeit veröffentlicht werden darf oder nicht.

St. Gallen, 19. Oktober 2017

Robert Schneider