

Faktenblatt

Neue Vergabekultur – Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit und Innovation im Fokus des revidierten Vergaberechts

Bern, 25. September 2020 (aktualisiert am 20. Januar 2022; V2.0)

Das revidierte Bundesgesetz über das Beschaffungswesen (BöB) sowie die revidierte Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) sind am **1. Januar 2021** in Kraft getreten. Am 15. November 2019 haben die Kantone die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht (IVöB) verabschiedet. Nach den Beitritten der Kantone Appenzell Innerrhoden und Aargau ist diese am **1. Juli 2021** in Kraft getreten.

Bei der Umsetzung der revidierten Erlasse wird auf allen föderalen Ebenen ein besonderes Augenmerk auf die angestrebte **neue Vergabekultur** mit mehr Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit und Innovation in Beschaffungsverfahren gelegt.

Das vorliegende Faktenblatt soll einen Beitrag zu einem gemeinsamen Verständnis dieser neuen Vergabekultur für die öffentlichen Auftraggeber leisten: Ziel ist es, dass die Vergabestellen die Änderungen und Akzentuierungen des revidierten Rechts in ihre Ausschreibungspraxis übernehmen können. Der vom Gesetzgeber unterstützte Wandel in der Vergabekultur zeigt sich insbesondere bei der exemplarischen Aufzählung möglicher **Zuschlagskriterien**.

Neue Vergabekultur im revidierten BöB/IVöB

Die vom Gesetzgeber angestrebte neue Vergabekultur ergibt sich zunächst daraus, dass die **Ziele** des Gesetzes bzw. der Vereinbarung breiter formuliert und der **Zweckartikel** nicht mehr nur den wirtschaftlichen, sondern auch den volkswirtschaftlichen, ökologischen und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel verlangt (Art. 2 lit. a BöB/IVöB).

Indem künftig nicht mehr (bloss) das «wirtschaftlich günstigste» Angebot den Zuschlag erhalten soll, sondern das **«vorteilhafteste Angebot»** (Art. 41 BöB/IVöB), will der Gesetzgeber deutlich machen und sicherstellen, dass die **Qualität** und die

anderen im Gesetz bzw. in der Vereinbarung aufgeführten Zuschlagskriterien im Verhältnis zum Preis **mehr Gewicht** erhalten bzw. auf die gleiche Stufe gestellt werden. Neben dem Preiskriterium sind also stets auch zweckmässige Qualitätskriterien festzulegen.

Hinsichtlich der Evaluation der Angebote darf von den Vergabestellen im Lichte der neuen Vergabekultur und des gesetzgeberischen Willens vermehrt verlangt werden, dass die im revidierten Recht ausdrücklich genannten Zuschlagskriterien der **Nachhaltigkeit**, des **Innovationsgehaltes** und der **Plausibilität** des Angebotes (qualitativ und kommerziell) breit eingesetzt werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf auch eine Mehreignung berücksichtigt werden (BGE 139 II 489).

Damit eröffnen sich den Vergabestellen neue Schnittstellen zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen: Die Spielräume sind bei der Umsetzung des revidierten Rechts zu nützen und die Interessenlagen im Sinne der angestrebten Ziele gegeneinander abzuwägen.

Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung

Um den Wandel in der Vergabekultur der Bundesverwaltung zu fördern und diesen Herausforderungen gerecht zu werden, hat der Bundesrat die Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung «Umsetzungsstrategie zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts für die Strategieperiode 2021 – 2030» verabschiedet. Mit der Beschaffungsstrategie formuliert der Bundesrat Stossrichtungen und beschaffungsstrategische Zielsetzungen für die Umsetzung der totalrevidierten Beschaffungserlasse auf Bundesebene. Die Themen der neuen Vergabekultur wie Qualität, Nachhaltigkeit und Innovation stehen dabei im Fokus.

Der Bundesrat beauftragt mit der Beschaffungsstrategie die Beschaffungs- und Bedarfsstellen

der Bundesverwaltung, die Vorgaben der Strategie im Rahmen ihrer eigenen operativen Ziele für das Beschaffungswesen umzusetzen.

Um die Organisationseinheiten bei der Umsetzung zu unterstützen, haben die BKB und die KBOB Empfehlungen für die Amtsleitungen veröffentlicht. Diese zeigen mögliche Massnahmen auf, wie die Stossrichtungen und Ziele der Beschaffungsstrategie in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen umgesetzt werden können.

Weiterführende Informationen:

Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung: www.bkb.admin.ch → [Beschaffungsstrategie und Leitbild](#)

Empfehlungen für die Amtsleitungen: www.bkb.admin.ch → [Empfehlungen / Faktenblätter / Leitfäden](#)

Zweck und Verfahrensgrundsätze

Neben Transparenz, Gleichbehandlung und einem wirksamen, fairen Wettbewerb strebt das Gesetz vorab den wirtschaftlichen und nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel an. Zur Umsetzung der neuen Vergabekultur sollten die Vergabestellen die konkreten **Anforderungen** so wählen, dass die Anbietenden mit angemessenem Aufwand innovative Lösungen und Angebote von hoher Qualität einreichen können. Dadurch sollen im Wettbewerb um einen öffentlichen Auftrag die in der Schweiz produzierenden Unternehmen, insbesondere die KMU, eine Chance bei der Auswahl erhalten, sei dies als direkter Zuschlagsempfänger oder als Mitglied einer Bietergemeinschaft bzw. eines Konsortiums.

Die Vergabestellen sehen bei ihren Vergaben konkrete und für die jeweiligen Umstände geeignete Massnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten, unzulässigen Wettbewerbsabreden und Korruption vor (Art. 11 lit. b BöB/IVöB). Ein Verstoß gegen diese Vorgaben kann zu Sanktionen führen (Art. 45 Abs. 1 BöB/IVöB).

Weiterführende Informationen:

WEKO-Faktenblatt Verdacht auf Submissionsabreden: www.weko.admin.ch → [Anzeigen](#) → [Hinweise zu Submissionsabreden](#)

BKB-Webseite zur Korruptionsprävention: www.bkb.admin.ch → [Themen](#) → [Korruptionsprävention](#)

Zuschlagskriterien

a) Kriterien von Art. 29 Abs. 1 BöB/IVöB

Der gesetzgeberische Wille zur Stärkung des Qualitätswettbewerbs lässt sich in der Bestimmung zu den **Zuschlagskriterien** besonders gut erkennen: Nach der gesetzlichen Konzeption berücksichtigen Vergabestellen neben «dem Preis

¹ Preis und Qualität sind stets und als wesentliche Kriterien zu berücksichtigen. Qualitätskriterien haben dabei das Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen.

und der Qualität einer Leistung»¹ weitere Zuschlagskriterien (vgl. Art. 29 Abs. 1 BöB/IVöB²). Im revidierten Gesetz bzw. in der revidierten Vereinbarung sind neue leistungsbezogene Zuschlagskriterien beispielhaft aufgeführt. Dieser «Katalog» ist allerdings nicht vollständig gleichlautend in BöB und IVöB: Die IVöB erwähnt die beiden Vergabekriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «Unterschiedliche Preisniveaus in den Herkunftsländern» nicht.

b) Plausibilität des Angebotes

Mit den revidierten BöB/IVöB bzw. IVöB ist es ausdrücklich zulässig, die angebotene Leistung zu plausibilisieren und zu bewerten.

Für die Praxis bedeutet dies beispielsweise, dass die **Schätzung des Stundenaufwandes** im Angebot entweder mit einer individuellen Qualitätsprognose oder durch eine Gegenüberstellung zu den Angeboten der Mitbewerber oder der internen Aufwandschätzung der Vergabestelle **plausibilisiert** wird (vgl. dazu BGE 143 II 553, E. 7.5.2).

Soll die Plausibilität des Angebotes bewertet werden, ist in den Ausschreibungsunterlagen neben der Gewichtung dieses Zuschlagskriteriums auch anzugeben, **wie die Bewertung konkret erfolgt**.

Weiterführende Informationen

KBOB-Leitfäden zur Beschaffung von Planerleistungen, resp. Werkleistungen und Gesamtleistungen sowie von Leistungen in der Objektbewirtschaftung: (www.kbob.admin.ch → [Themen und Leistungen](#) → [Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts](#) → [Instrumente](#)).

c) Verlässlichkeit des Preises (BöB)

Für die Vergabestellen, welche nach Bundesrecht (BöB/VöB) beschaffen, ergibt sich aus dem Katalog der Zuschlagskriterien eine weitere Neuerung, indem neben der Bewertung des Angebotspreises auch dessen «Verlässlichkeit» in Betracht gezogen werden kann.

Ausgehend von der Problematik, dass besonders niedrige Preisangebote zu hohen und unerwarteten Folgekosten führen können, sollen – vorbehältlich eines Ausschlusses wegen eines Unterangebotes (vgl. unten) – Bewertungsmodelle in ausgewählten Pilotprojekten des Bundes evaluiert werden, damit konkrete Vorschläge zum Umgang mit dem Kriterium für die Praxis gemacht werden können.

Weiterführende Informationen

KBOB-Leitfäden zur Beschaffung von Planerleistungen resp. Werkleistungen und Gesamtleistungen sowie von Leistungen in der Objektbewirtschaftung: (www.kbob.admin.ch → [Themen und Leistungen](#) → [Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts](#) → [Instrumente](#)).

² IVöB: «können [...] berücksichtigen»

d) Innovationsgehalt

Innovationen sind gekennzeichnet durch ihre Neuartigkeit und den Mehrwert, den sie generieren. Durch geeignete Vergabeverfahren (→ bspw. Funktionelle Leistungsbeschreibung, Dialog, Wettbewerb oder Studienaufträge) und durch die Wahl geeigneter Eignungs- und Zuschlagskriterien wird die Beschaffung von Innovationen ermöglicht.

Die Eignung eines Anbieters kann z.B. durch Bewertung seines Innovationspotentials (z.B. Auflistung von Patenten und erfolgreichen Innovationsprojekten) geprüft werden. Als Zuschlagskriterien können u.a. eine Auflistung der innovativen Eigenschaften der offerierten Lösung, eine Schätzung des monetären Mehrwerts, die zeitliche Einsparung oder der ganz konkrete neuartige Beitrag mit einem nachhaltigen Lösungsvorschlag bewertet werden.

e) Servicebereitschaft

Der Begriff Servicebereitschaft wird im Kontext von Ausschreibungen in zwei unterschiedlichen Funktionen angewendet:

- Als Leistungsbeschreibung: Vorgabe von Reaktions- und Interventionszeiten. Diese sind für die Erbringung des Auftrags zwingend und werden entsprechend als Leistung ausgeschrieben. Im Normalfall schlagen sie sich im Preis nieder (Pikettdienst, etc.).
Beispiel: Reaktions- und Interventionszeit bei technischen Störungen (Lift, Heizung, Lüftung, IT, etc.).
- Als qualitätsorientiertes Zuschlagskriterium: Bereitschaft, Prozesse laufend zu optimieren.
Beispiel: Die Anbieterin analysiert regelmässig das Reklamations- und Mängelmanagement für eine Serviceleistung und macht der Auftraggeberin entsprechende Vorschläge zur Prozessoptimierung.

f) Unterschiedliche Preisniveaus in Herkunftsländern (BöB)

Das Zuschlagskriterium der Berücksichtigung von «unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen ins BöB eingefügt. Bei Beschaffungsverfahren des Bundes im Nichtstaatsvertragsbereich darf das Preisniveau (bzw. die damit zusammenhängende volkswirtschaftliche Kennzahl) in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird, berücksichtigt werden. Das Bewertungsmodell soll in ausgewählten Pilotprojekten des Bundes evaluiert werden.

Weiterführende Informationen

Preisniveaurechner inkl. Benutzerhandbuch und Analysebericht, verfügbar unter:

- www.kbob.admin.ch → Themen und Leistungen → Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts → Instrumente.
- www.bkb.admin.ch → Themen → Instrumente und Vorlagen → Preisniveaurechner.

g) Lebenszykluskosten

Potenzial hat das Zuschlagskriterium der «**Lebenszykluskosten**». Neben den totalen Eigentumskosten (Total Cost of Ownership TCO), welche «Beschaffungs-, Betriebs-, Unterhalts- und Entsorgungskosten» umfassen, werden in den Lebenszykluskosten auch externe Kosten erfasst. Allfällige höhere Anschaffungskosten nachhaltiger Produkte oder Dienstleistungen können sich bei der Betrachtung der Lebenszykluskosten über die ganze Lebensspanne relativieren. Daher können die TCO respektive die Lebenszykluskosten im Rahmen des Zuschlagskriteriums Preis berücksichtigt werden. Würde allein auf das Kriterium des Anschaffungspreises abgestellt, könnte sich dies u.U. als grosser Wettbewerbsnachteil für nachhaltige Beschaffungen auswirken.

h) Nachhaltigkeit

In allen Phasen des Beschaffungsverfahrens sind die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt in ausgewogener Weise zu berücksichtigen: Insbesondere beeinflusst die Formulierung des Bedarfs und die Festlegung der Anforderungen die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beurteilung der Offerten und bei der Leistungserbringung. Aufgrund der expliziten Erwähnung der Nachhaltigkeit im Zweckartikel kann die Nachhaltigkeit nicht nur bei den Zuschlagskriterien, sondern auch bei den technischen Spezifikationen, den zwingenden Teilnahmebedingungen und bei den Eignungskriterien berücksichtigt werden. In den Umsetzungsphasen ist sicherzustellen, dass die Anforderungen über die gesamte Lieferkette bzw. Leistungskette der Beschaffung, d.h. auch von Subunternehmen und Zulieferbetrieben, umgesetzt werden.

Beispiele für die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit sind:

- Gesellschaft: Einhaltung der Arbeitsbedingungen gemäss Sozialpartnerschaft bzw. wesentlicher internationaler Arbeitsstandards; «fair trade» bei Produkteigenschaften.
- Wirtschaft: Berücksichtigung der Lebenszykluskosten.
- Umwelt: Wahl umweltschonender und kreislauffähiger Materialien und energieeffizienter Lösungen.

Die Kontrolle von Nachweisen soll risikobasiert erfolgen, d.h. dort, wo aufgrund einer Risikoabschätzung oder der Marktabklärung ein erhöhtes Risiko für eine Nichterfüllung der Nachhaltigkeitsanforderungen der Ausschreibung vermutet werden muss.

Weiterführende Informationen

- Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung WöB: www.woeb.swiss.
- www.kbob.admin.ch → Themen und Leistungen → Nachhaltiges Bauen.
- www.bkb.admin.ch → Themen → Nachhaltige öffentliche Beschaffung.

Zwei-Couvert-Methode

Im revidierten Recht ist die Möglichkeit einer Zwei-Couvert-Methode bei der Angebotseinreichung und -öffnung vorgesehen (vgl. Art. 38 Abs. 4 BÖB/IVöB). Bei dieser Methode ist in der Ausschreibung anzukündigen, dass das Angebot mit den Nachweisen und das kommerzielle Angebot (Preisblatt) in jeweils separaten Umschlägen einzureichen sind.

Die Überlegung dahinter ist, dass dadurch die Leistung und Qualität einer Offerte objektiver beurteilt werden kann, wenn die Bewertung der eingegebenen Preise erst später in der Evaluation erfolgt.

Prüfung ungewöhnlich niedriger Angebote

Neu besteht eine **Prüfungspflicht** bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten. Sie ersetzt die bisherige «Kann»-Formulierung, welche es den Vergabestellen überlassen hat, anhand der konkreten Umstände zu entscheiden, ob eine Überprüfung des Preises erforderlich ist (vgl. Art. 38 Abs. 3 BÖB/IVöB).

Wettbewerbe und Studienaufträge

a) Wettbewerbe

Die Wettbewerbe werden auf Grund anonymer Lösungsvorschläge als Planungs- oder Gesamtleistungswettbewerbe durchgeführt. Sie ermöglichen die Evaluation durch ein Beurteilungsgremium und den Vergleich verschiedener Lösungen. Wettbewerbe werden beispielsweise mit dem Ziel ausgeschrieben, Innovationen zu ermöglichen und das bestmögliche Projekt für die jeweilig gestellte Aufgabe zu finden.

b) Studienaufträge

Der Studienauftrag wird neu im Gesetz bzw. in der Vereinbarung ausdrücklich verankert (vgl. Art. 22 BÖB/IVöB). Damit soll die Lösungsfindung bei einer komplexen Aufgabe durch Studien unabhängig vom Preis gefördert werden. Das Beurteilungsgremium kann den besten Beitrag zur Weiterbearbeitung bzw. Folgebeauftragung empfehlen.

Weiterführende Informationen

- EFD-Weisungen über die Wettbewerbs- und Studienauftragsverfahren (www.kbob.admin.ch → [Verschiedenes](#) → [Weisungen zuhänden Bau- und Liegenschaftsorgane](#);
- KBOB-Leitfaden Durchführung von Wettbewerbs- und Studienauftragsverfahren (mit Hinweisen zum «Planerwahlverfahren» [Leistungsunterlagen]) (www.kbob.admin.ch → [Themen und Leistungen](#) → [Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts](#) → [Instrumente](#)).

Dialog

Mit dem Dialogverfahren (vgl. Art. 24 BÖB/IVöB) können die Beschaffungsstellen bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen Lösungswege oder Vorgehensweisen zusammen mit den Anbietern entwickeln und festlegen. Der Vorteil durch den frühen Einbezug der Unternehmen besteht darin, in einer frühen Phase der Bearbeitung effiziente Lösungen zu finden.

Weiterführende Informationen

- KBOB-Leitfaden öffentliche Beschaffungen mit Dialog für Planungs- und Werkleistungen im Baubereich (www.kbob.admin.ch → [Themen und Leistungen](#) → [Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts](#) → [Instrumente](#)).
- BKB-Leitfaden «Dialog bei Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen» (www.bkb.admin.ch → [Themen](#) → [Instrumente und Vorlagen](#) → [BKB-Leitfaden «Dialog bei Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen»](#))

Weitergehende Auskünfte

Geschäftsstelle der KBOB, Tel. 058 465 50 63, kbob@bbl.admin.ch

Geschäftsstelle der BKB, Tel. 058 462 38 50, bkb@bbl.admin.ch