

# Faktenblatt

## Zuschlagskriterien (Art. 29 BÖB/IVÖB)

Juli 2021

**Betroffene Phase im Beschaffungsablauf:** Die Festlegung der Zuschlagskriterien (nachfolgend mit «ZK» abgekürzt) erfolgt im Rahmen der Ausschreibung. In der Evaluationsphase werden die eingegangenen Angebote anhand dieser Kriterien bewertet.

Art. 29 BÖB/IVÖB unterscheidet zwischen möglichen Kriterien innerhalb (Abs. 1) und weiteren Kriterien ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (Abs. 2). In Abs. 3 ist die vorgängige Bekanntgabe der Gewichtung der ZK und in Abs. 4 die ausschliessliche Verwendung des Kriteriums Preis für standardisierte Leistungen geregelt.

Die im BÖB/IVÖB erwähnten ZK sind (rot = nur BÖB):

«[...], unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, neben dem Preis und der Qualität einer Leistung, insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, die unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird, **Verlässlichkeit des Preises**, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik» sowie – ausserhalb des Staatsvertragsrechts – ergänzend Ausbildungsplätze für Lernende in der beruflichen Grundbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder eine Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose.

### Zweck / Funktion der ZK

Die Vergabestelle legt die ZK und ihre Gewichtung fest und veröffentlicht sie in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen. Anhand dieser Kriterien bewertet die Vergabestelle die Angebote und bildet eine Rangfolge. Den Zuschlag erhält das Angebot mit der gesamthaft besten Erfüllung der ZK im Vergleich zu den anderen Angeboten («vorteilhaftestes Angebot» gemäss Art. 41 BÖB/IVÖB).

Anders als Eignungskriterien (nachfolgend mit «EK» abgekürzt) wirken ZK angebotsbezogen und die schlechte Erfüllung führt nicht zum Ausschluss: Die Angebote können den Bewertungsmassstab besser oder schlechter erfüllen (graduell), d.h. Anbieterinnen können häufig eine schlechte Bewertung unter dem einen ZK durch

eine sehr gute Bewertung bei einem anderen ZK kompensieren.

Die ZK werden in Prozent gewichtet, sodass sie zusammen 100% ergeben. Durch die Gewichtung kann und muss die Vergabestelle ausdrücken, was ihr für den ausgeschriebenen Auftrag besonders wichtig ist und entsprechend für die Auswahl des vorteilhaftesten Angebots schwergewichtig berücksichtigt wird.

### Übersicht möglicher ZK

BÖB und IVÖB zählen die möglichen ZK nicht abschliessend auf. Die Auflistung in Art. 29 BÖB/IVÖB ist jedoch ausführlicher als bisher. Der Katalog ist für Bund und Kantone allerdings nicht vollständig gleichlautend. Die IVÖB erwähnt die beiden Vergabekriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «Unterschiedliche Preisniveaus in Herkunftsländern» bewusst nicht (→ *Faktenblätter der BPUK «Unterschiedliche Preisniveaus» und «Verlässlichkeit des Preises»*).

Im Rahmen der Angebotsbewertung ist nebst dem Preis auch immer die Qualität zu berücksichtigen. Hiervon kann die Beschaffung von standardisierten Leistungen ausgenommen sein (Art. 29 Abs. 4 BÖB/IVÖB), **sofern aufgrund der technischen Spezifikationen der Leistung hohe Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Beschaffung gewährleistet sind (Art. 29 Abs. 4 BÖB)**.

→ *Faktenblatt «Standardisierte Leistungen»*

Es ist zulässig, weitere, in Art. 29 BÖB/IVÖB nicht aufgezählte ZK auftragsbezogen als zusätzliche bzw. für den betreffenden Beschaffungsgegenstand konkret massgebliche Kriterien festzulegen.

### 1) Stärkung des Qualitätswettbewerbs

Der gesetzgeberische Wille zur Stärkung des Qualitätswettbewerbs lässt sich in der Bestimmung zu den ZK besonders gut erkennen. Die aus dem Zweckartikel in Art. 2 BÖB/IVÖB abgeleitete Neuausrichtung auf den wirtschaftlichen, volkswirtschaftlichen, sozial und ökologisch nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel sowie der Umstand, dass nicht mehr das «wirtschaftlich günstigste» Angebot den Zuschlag erhalten soll, sondern das «vorteilhafteste Angebot» (Art. 41 BÖB/IVÖB), macht deutlich, dass die *Qualität im Verhältnis zum Preis (noch) mehr Gewicht* erhalten soll. Es ist künftig verstärkt darauf zu achten, dass bei den Qualitätskriterien – ähnlich wie beim Preis – von einer *realistischen Spanne* der Quali-

tät und der diesbezüglichen Bewertung ausgegangen wird. Qualitative Unterschiede sind bei der Bewertung hinreichend zu berücksichtigen. Dazu muss namentlich die Bewertungsskala genügend Abstufungen (idealerweise von 0 bis 5 Punkte) enthalten. Das Bewertungssystem und die Bewertung dürfen nicht so ausgestaltet werden, dass das Vergabeverfahren auf einen reinen Preiswettbewerb hinausläuft.

## 2) Qualitätskriterien

Art. 29 Abs. 1 **BöB/IVöB** nennt als ZK beispielsweise Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik, Nachhaltigkeit (mit den drei Dimensionen Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales) und Lebenszykluskosten.

→ [Faktenblatt «Nachhaltigkeit in der Beschaffung»](#)

→ [Anhang 1 zum KBOB Leitfadens zur Beschaffung von Planerleistungen bzw. zur Beschaffung von Werkleistungen und zur Beschaffung von Leistungen in der Objektbewirtschaftung](#)

→ [KBOB / BKB-Faktenblatt «Neue Vergabekultur – Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit und Innovation im Fokus des revidierten Vergaberechts»](#)

## Sozialpolitische ZK

Im Vordergrund bei sozialpolitisch motivierten ZK stehen z.B. bildungs- oder beschaffungspolitische Anliegen, welche sich primär auf den Anbieterinnen und nicht die Leistung beziehen. Solche Gesichtspunkte (z.B. die branchen- und ortsübliche Entlohnung) werden im Übrigen auch bereits bei den Teilnahmebedingungen und der Eignung abgefragt.

Die Berücksichtigung der *Ausbildung von Lernenden* als ZK ist nur im Nicht-Staatsvertragsbereich möglich, weil das duale Bildungssystem in den meisten Vertragsstaaten des GPA 2012 nicht bekannt ist. Auch die Anwendung von Kriterien, welche auf die Arbeitsplätze für *ältere Arbeitnehmende* oder die Wiedereingliederung von *Langzeitarbeitslosen* fokussieren, ist von Gesetzes wegen auf Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs beschränkt (Art. 29 Abs. 2 **BöB/IVöB**). Es liegt im Ermessen der Vergabestelle, welche dieser Kriterien sie anwenden will.

Die Berücksichtigung und Bewertung dieser ZK erfolgt im pflichtgemässen Ermessen der Vergabestelle und unter Beachtung des Diskriminierungsverbots. Die Anzahl Ausbildungsplätze (Lehrlinge) bzw. Arbeitsplätze (ältere Arbeitnehmende, Wiedereingegliederte) ist in Relation zur Gesamtzahl an Arbeitsstellen der betreffenden Anbieterinnen mit Niederlassung oder Sitz in der

Schweiz zu setzen. Es ist mithin das relative Verhältnis, nicht die absolute Zahl massgebend.

## Gewichtung und Bewertungsmethoden

### 1) Bekanntgabe und Ermessensspielraum

Die ZK müssen zum einen in der *Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen* aufgeführt sein, zum anderen muss dort auch ihre Gewichtung bekanntgegeben werden. Aus Transparenzgründen sollten auch allfällige Unterkriterien bekanntgegeben werden (in den Ausschreibungsunterlagen).

Die Vergabestelle hat einen grossen Ermessensspielraum, welchem ZK sie wieviel Gewicht beimessen und welche Unterkriterien sie definieren möchte. Nur beim Preis besteht gemäss Bundesgericht eine Mindestgewichtung von 20 Prozent, welche nicht unterschritten werden darf, zumindest nicht nach der Rechtsprechung zum bisherigen Vergaberecht (siehe dazu nachfolgend zum Preis). Bei den Qualitätskriterien dagegen sind die Vergabestellen weitgehend frei, die Anwendung muss aber immer sachbezogen sein.

EK und ZK müssen grundsätzlich auseinandergelassen werden. Es ist aber zulässig, eine gewisse Mindestanforderung als EK zu verlangen und eine darüberhinausgehende Erfüllung (Mehreignung) als ZK zu gewichten, zumindest dort, wo es auf die fachliche Eignung oder Erfahrung ankommt (vgl. BGE 139 II 489).

### 2) Bewertungsvorgang und Anwendung

In der Regel werden die Angebote nach einem *Punktesystem* bewertet. Pro ZK erhält dasjenige Angebot, welches die Kriterien am besten erfüllt, am meisten, das schlechteste Angebot am wenigsten Punkte. Häufig wird eine Notenskala definiert (mit genügenden, aber auch nicht zu vielen Abstufungen, in der Regel 0-5). **Beim Bund ist es ausser im Bau aber üblich, dass eine bspw. dreistufige Taxonomie mitsamt Anforderungen und Nachweisen bekanntgegeben wird (0%, 50%, 100%) und die Anbieterinnen dann direkt erkennen, wie viele Punkte für welche Stufe vergeben werden.** Die unter den einzelnen ZK erzielten Punkte werden anschliessend mit den je im Voraus bekannt gegebenen Gewichtungen *multipliziert*. Alle gewichteten ZK-Einzelbewertungen zusammen ergeben die Gesamtpunktzahl bzw. -note. Die erzielten Noten sind anbieterübergreifend tabellarisch in einer *«Bewertungsmatrix»* gegenüberzustellen und zu einer Rangliste zusammenzuführen.

Die Vergabestelle muss bei der Wahl und Anwendung ihrer Notenskala sicherstellen, dass sowohl preisliche als auch qualitative Produkte- oder Leistungsunterschiede *hinreichend differenziert bewertet* werden können. Unzulässig ist z.B., wenn

eine im Voraus bekannt gegebene Notenskala (z.B. mit Noten von 0 bis 5, wobei 0 die schlechteste und 5 die beste Note ist) nicht ausgeschöpft werden kann, weil bereits die Ausschreibung vorsieht, dass alle zur Bewertung zugelassenen Angebote mindestens mit der Note 3 honoriert werden. Eine hinreichende Differenzierung würde mit dieser künstlichen Einschränkung der Skala verunmöglicht. Die Preis- bzw. Qualitätsgewichtung würde dadurch verwässert (vgl. BVGE 2018 IV/2; Verwaltungsgericht St. Gallen B 2016/168 vom 26.10.2016). Die Notenskala mit den damit verknüpften Bewertungskriterien sollte so aufgebaut sein, dass eine Differenzierung zwischen den Anbieterinnen möglich und nachvollziehbar ist.

→ Anhang 1 zum KBOB Leitfaden [zur Beschaffung von Planerleistungen](#) bzw. [zur Beschaffung von Werkleistungen](#)

### ZK «Preis»

Der Preis muss zwingend ein ZK bilden. Bei Studienaufträgen und Ideenwettbewerben kann der Preis weggelassen werden, wenn daraus keine Folgeaufträge ergehen.

#### 1) (Mindest-)Gewichtung, Preisspanne und Bekanntgabe

Gemäss bisheriger Bundesgerichtspraxis ist das ZK Preis, unabhängig vom Beschaffungsgegenstand, mit *mindestens 20%* zu gewichten (BGE 143 II 553 E. 6.4). Nach dem neuen Recht könnte allenfalls auch eine tiefere Gewichtung des Preises in Betracht kommen. Die Gewichtung des Preises und der weiteren ZK ist *vorgängig*, d.h. in der Ausschreibung und noch ohne Kenntnis konkreter Angebote, bekanntzugeben (Art. 29 Abs. 3 BÖB/IVöB). Die ausschliessliche Verwendung des ZK Preis (Gewichtung 100%) ist lediglich bei standardisierten Leistungen vorgesehen (Art. 29 Abs. 4 BÖB/IVöB).

→ *Faktenblatt «Standardisierte Leistungen»*

Die Preisgewichtung sagt alleine noch nichts darüber aus, wie die Vergabestelle die konkret offerierten Angebotspreise bewerten wird und ob das von ihr gewählte Bewertungssystem (*Preisspanne*) mit der gewählten Gewichtung harmoniert. Es darf keine flache *Preisbewertungskurve* (hohe Preisspanne) gewählt werden, welche die Gewichtung des Preises relativieren würde (ansonsten droht eine vergaberechtswidrige «Verwässerung» der publizierten Gewichtung). Je komplexer der Beschaffungsgegenstand ist (z.B. bei umfassenden Planer- oder Baumeisterleistungen, branchenspezifischen Softwarelösungen), umso eher sind jedoch höhere Preisspannen begründbar. Bei einfachen Dienstleistungen rechtfertigen sich dagegen geringere Preisspannen.

Die Preisspanne ist so festzulegen, dass sie die erwartete finanzielle Bandbreite der Angebote abdeckt.

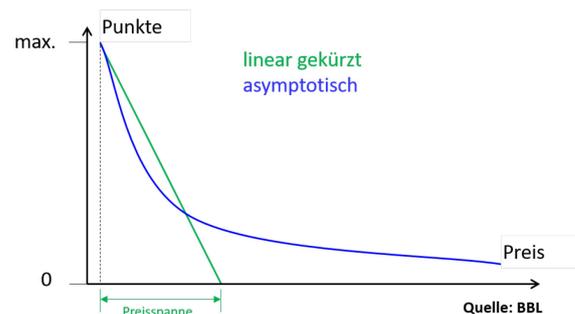
→ Anhang 1 zum KBOB Leitfaden [zur Beschaffung von Planerleistungen](#) bzw. [zur Beschaffung von Werkleistungen](#)

### 3) Modelle zur Preisbewertung

In der Praxis einiger Vergabestellen hat sich das lineare Bewertungssystem durchgesetzt. Die Methode, bei der die Preisspanne und damit der Nullpunkt vorgängig und unabhängig von den in der späteren Ausschreibung eingehenden Höchstpreisen festgelegt werden, wird auch als «*linear gekürzt*» bezeichnet.

Auch sog. *asymptotische Modelle* werden angewendet. Diese zeichnen sich durch einen degressiven Verlauf der Preiskurve aus, bei dem kein Nullpunkt erreicht wird. Im Unterschied zur linearen Bewertung findet bei den preislich tieferen Angebotspreisen eine grössere Differenzierung statt, andererseits erhalten auch hohe Angebotspreise vergleichsweise gute Noten und nie null Punkte.

Illustration Preismodelle:



Gemäss bisheriger Rechtsprechung sind beim ZK Preis *Modelle unzulässig, bei welchen der preislich tiefste Angebotspreis nicht am besten bewertet wird* (Glockenkurve, Gauss'sche Kurve). Ebenfalls unzulässig sind *plafonierte Preismodelle*, bei welchen alle Angebote die Maximalnote erhalten, welche einen bestimmten, von der Vergabestelle festgelegten Prozentsatz des Durchschnittspreises nicht überschreiten. Auch die zuvor erwähnten asymptotischen Modelle können heikel sein, wenn hohe Angebotspreise immer noch relativ viele Punkte erzielen, also keine genügende Abwertung erfahren. Ob ein gewähltes Modell zulässig ist, muss von den Gerichten im konkreten Einzelfall geprüft und beurteilt werden. Zudem ist nicht jede Methode von jedem kantonalen Gericht anerkannt, sodass die Zulässigkeit jeweils in der Vorbereitung einer Ausschreibung abgeklärt werden muss.

→ Verweis auf [Guide romand, Anhang T2](#)

### 3) Umgang mit «Unterangeboten»

*Ungewöhnlich niedrige Angebote* («*Unterangebote*»; namentlich, wenn sie unter den Selbstkosten liegen) sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zulässig, solange die Anbieterin die Teilnahmevoraussetzungen erfüllt. Es besteht jedoch eine *Prüfungspflicht* (Art. 38 Abs. 3 BÖB/IVöB), d.h. die Vergabestelle muss bei der betreffenden Anbieterin ergänzende Erkundigungen einholen, ob sie das Angebot unter Einhaltung aller Ausschreibungsbedingungen einhält. Bereits unter bisheriger bundesgerichtlichen Rechtsprechung konnte die Vergabestelle zudem die *Plausibilität des Angebots* als (ausdrücklich bekanntgegebenes) ZK prüfen und bewerten (BGE 143 II 553 E. 7.2 ff.).

#### **Weitergehende Auskünfte**

KBOB: [Anhang 1 zum KBOB-Leitfaden zur Beschaffung von Planerleistungen](#)

KBOB: [Anhang 1 zum KBOB-Leitfaden zur Beschaffung von Werkleistungen](#)

KBOB: [Anhang 1 zum KBOB-Leitfaden zur Beschaffung von Leistungen in der Objektbewirtschaftung](#)

[Guide romand, insbesondere Anhänge R und T](#)

**Weiterführende beschaffungsrechtliche Beratung:** [Geschäftsstelle BPUK/FöB](#) bzw. [Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund KBB](#)