

21.9.2023

## Umgang mit Zuschlagskriterium «Verlässlichkeit des Preises»

Das revidierte und zwischen Bund und Kantonen harmonisierte öffentliche Beschaffungsrecht ist ein Meilenstein für die Bauwirtschaft. Neu geht der Zuschlag an das vorteilhafteste statt an das wirtschaftlich günstigste Angebot. Der nachhaltige Einsatz der Mittel steht damit im Zentrum jeder Vergabe. Gemessen wird die wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit.

Neue Instrumente des Beschaffungsrechts sind die zwingende Prüfung von offensichtlichen Tiefpreisangeboten mit allfälligem Ausschluss oder das im Bundesgesetz und vielen Kantonen verankerte Zuschlagskriterium «Verlässlichkeit des Preises». Die Relativierung der Dominanz des nominalen Preises ist aus Sicht der Bauwirtschaft ein entscheidender Schlüssel auf dem Weg zur Förderung des Qualitätswettbewerbs und damit zu einem nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel und zur vollen Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts.

Das vorliegende Dokument soll die Anwendung dieses Zuschlagskriteriums unterstützen. Die vorliegende Anleitung veröffentlicht Bauenschweiz unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus dem Dialog mit der KBOB und der WEKO. Dabei wurden auch wettbewerbsrechtliche Risiken besprochen und erkannt, die in der vorliegenden Anleitung eingeflossen sind.

Gemeinsam mit den Mitgliedsverbänden will der Dachverband einen fairen und freien Wettbewerb. Absprachen zu Preisen oder Marktgebieten werden in aller Deutlichkeit abgelehnt. Die Verbände haben in den letzten Jahren mit diesem Einsatz viel erreicht und durch Umsetzung der Compliance Massnahmen haben die Unternehmungen ein klares Zeichen hinsichtlich des freien Wettbewerbes gesetzt.

### Inhaltsverzeichnis

Preisbezogene Kriterien .....	2
Gewichtung der Zuschlagskriterien .....	2
Bewertung des nominalen Preises .....	3
Einleitung zur dualen Preisbeurteilung .....	4
Vorbedingungen zur Anwendung der dualen Preisbeurteilung .....	5
Anwendungsbeispiel.....	5

## Preisbezogene Kriterien

Üblicherweise wird zwischen Preis- und Qualitätskriterien unterschieden. Erstere beziehen sich direkt auf den Angebotspreis, letztere bewerten die qualitativen Aspekte des Angebots. Ausnahmesituationen vorbehalten sind in jeder Vergabe Preiskriterien anzuwenden. Die Vergabestellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden haben dabei insbesondere folgende Möglichkeiten:

- Zum einen kann das Preiskriterium im Sinne des **nominalen Preises** angewendet werden. Dies entspricht der langjährigen Praxis vor der Revision des Beschaffungsrechts. Danach wird das preislich tiefste Angebot mit der Höchstnote bewertet, höhere Preisangebote erhalten linear eine entsprechend tiefere Benotung (vgl. das Kapitel «Bewertung des nominalen Preises», S. 3).
- Zum anderen haben die Beschaffungsstellen aller Stufen neu die Möglichkeit, neben der Bewertung des Preises anhand des nominalen Preises (Angebotspreis) ein Bewertungskriterium der **«Verlässlichkeit des Preises»** anzuwenden. Damit werden die Angebotspreise zueinander und zum Markt in Relation gestellt und damit plausibilisiert. Es besteht Gewähr, dass ein «verlässlicher» Preis die Bestbewertung erhält (vgl. das Kapitel «Bewertung der Verlässlichkeit des Preises», S. 6).

## Gewichtung der Zuschlagskriterien

Mit der Festlegung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung soll das Gebot einer Beschaffung mit dem «vorteilhaftesten Angebot» umgesetzt werden. Dabei sind die Ziele der Beschaffung bezüglich sozialer Verantwortung (Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft) wirksam zu berücksichtigen.

Grundsätzlich hat die Gewichtung «Preis vs. Qualität» in Abhängigkeit zur Komplexität des Beschaffungsgegenstandes zu erfolgen. Eine reine Preisvergabe (100 % Preis) ist nur ausnahmsweise zulässig, insbesondere bei standardisierten Leistungen, die klar und abschliessend definiert werden können. Ausserhalb des Bereichs der «standardisierten Leistungen» sind immer auch Qualitätskriterien anzuwenden. Die Gewichtung des Preiskriteriums gegenüber den Qualitätskriterien ist im Einzelfall vorzunehmen. Grundsätzlich gilt, dass die Qualität umso höher zu gewichten ist, je anspruchsvoller und komplexer eine ausgeschriebene Leistung ist. Die unter altem Recht ergangene Rechtsprechung verlangte auch bei komplexen Aufgaben eine Minimalgewichtung des nominalen Preises von 20 bis 30 %. Ob diese Rechtsprechung im Lichte des neuen Rechts Bestand hat, wird sich weisen.

Im Moment wird deshalb empfohlen, die Preiskriterien (d.h. nominaler Preis als alleiniges Preiskriterium oder nominaler Preis und Verlässlichkeit des Preises gemeinsam) auch bei äusserst komplexen Beschaffungen mit mindestens 20 % zu gewichten.

Ein Teil der juristischen Lehre meldet Bedenken an bei einer Anwendung der Verlässlichkeit des Preises, wenn die Bewertung des nominalen Preises zu sehr in den Hintergrund gedrängt wird. Um dieser Kritik zu begegnen, empfiehlt es sich, die Verlässlichkeit des Preises innerhalb der Preiskriterien tiefer zu gewichten als den nominalen Preis. Mit der Minimalgewichtung von 20 % für den nominalen Preis und einer relativ höheren Gewichtung des nominalen Preises gegenüber der Verlässlichkeit des Preises können allfällige wettbewerbsrechtliche Risiken minimiert werden.

## Bewertung des nominalen Preises

Bei der Bewertung des nominalen Preises ist aus Gründen der Klarheit und Verständlichkeit eine lineare Preisfunktion anzuwenden. Die Noten zur Bewertung des Preises stützen sich auf folgende Eckwerte:

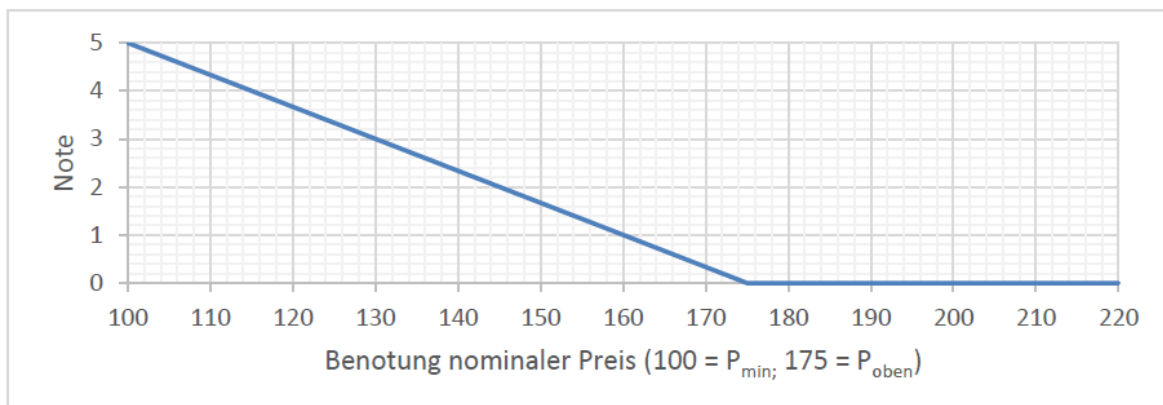
- Das günstigste, in die Bewertung einbezogene Angebot ( $P_{min}$ ) erhält die Maximalnote ( $N_{max}$ ; Empfehlung: Note 5).
- Kann ein Angebot nicht zur Bewertung der Zuschlagskriterien zugelassen werden, ist es vorher auszuschliessen.
- Preisspanne: Tiefste Note (Empfehlung: Note 0) bei  $X\%$  des günstigsten gültigen Angebots und für alle noch höheren Angebote ( $P_{oben} = P_{min} * X\%$ ) (für die Festsetzung der Preisspanne vgl. S. 5 hiernach).

Die konkrete Note ( $N_x$ ) eines Angebotspreises ( $P_x$ ) wird somit wie folgt berechnet:

$$N_x = N_{max} - \frac{P_x - P_{min}}{P_{oben} - P_{min}} * N_{max}$$

Wenn  $N_x < 0$  ist, wird die Note 0 vergeben. Das Vergeben von Noten unter 0 ist nicht zielführend, denn damit wird die Notenspanne vergrössert und die relative Gewichtung verschiebt sich. Der Preis erhält damit ein ungewollt hohes Gewicht gegenüber den Qualitätskriterien. Es ist zudem fraglich, ob eine solche Praxis unter dem neuen Beschaffungsrecht rechtlich noch haltbar wäre. Aus diesen Gründen ist davon abzuraten, die Preisfunktion in den negativen Notenbereich fortzusetzen.

Berechnungsbeispiel: Das günstigste gültige Angebot ( $P_{min}$ ) erhält das Punktemaximum ( $N_{max} = 5$  Punkte). Angebote die das günstigste Angebot um 75 % (Preisspanne) oder mehr übertreffen ( $P_{oben} = 175\% * P_{min}$ ), erhalten 0 Punkte. Die Verteilung zwischen  $P_{min}$  und  $P_{oben}$  erfolgt linear.



**Abbildung 1: Lineare Funktion zur Benotung des Preises**

Quelle: Leitfaden zur Beschaffung von Planerleistungen, Anhang 2: Faktenblatt für Pilotprojekte des Bundes betreffend die Zuschlagskriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «Plausibilität des Angebotes» (Art. 29 Abs. 1 BöB 2019), Seite 7, 2020

Bei Projektierungs- und Bauleitungsmandaten grösserer Objekte liegt die Preisspanne typischerweise bei bis zu 200 % des tiefsten Angebots (Preisspanne von 100 %).

Die Preisspanne muss in Bezug auf die erwarteten Angebote realistisch festgesetzt werden. Sie ist üblicherweise grösser, wenn der Arbeitsaufwand vom Anbieter ermittelt werden muss, und kleiner, wenn die anzubietenden Stunden von der Beschaffungsstelle vorgegeben werden.

Die folgenden Angaben sollen als Richtwerte für die Festlegung der Preiskurve dienen:

Vorgeschlagene Preisspanne	Geeignete Beschaffungsgegenstände
130 – 150 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>- normale, gängige, einfache Beschaffungsgegenstände</li> <li>- geringe Risiken, wenige Chancen</li> <li>- Anzahl zu leistende Stunden oder ein Zeitmittelsatz sind vorgegeben</li> </ul>
150 – 200 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>- komplexe Beschaffungsgegenstände</li> <li>- grosse Risiken, zahlreiche Chancen</li> <li>- Keine Vorgaben zu den zu leistenden Stunden oder Pauschal-/Globalangeboten</li> </ul>

### Einleitung zur dualen Preisbeurteilung

Die duale Preisbeurteilung ist eine Möglichkeit zur Beurteilung der Verlässlichkeit des Preises. Der Preis wird in zweifacher Hinsicht bewertet: Zum einen traditionell, d.h. mittels einer linearer Preiskurve: Das tiefste Angebot erhält die höchste Punktzahl (z.B. Note 5), die teureren Angebote entsprechend tiefere. Parallel dazu wird der Preis auch in Relation zum Median der Angebote bewertet: Das Median-Angebot erhält die höchste Punktzahl, die günstigeren und teureren Angebote erhalten weniger Punkte. Damit wird der vermutungsweise «verlässlichste» Preis begünstigt. Tiefst- und Höchstpreise werden notenmässig schlechter bewertet.

Hinter diesem Modell steht die Überlegung, dass Tiefpreisangebote nicht «verlässlich» sind, sondern in aller Regel mit Nachträgen und Streitigkeiten weitere Kosten generieren. Das Kriterium der «Verlässlichkeit des Preises» will damit einen Beitrag zur neuen Vergabekultur leisten. Denn eine solche hat der Gesetzgeber bewusst eingeleitet: Er hat die traditionelle Zielsetzung des Beschaffungsrechts – Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit – mit der Nachhaltigkeit um ein weiteres, gleichrangiges Ziel ergänzt. Damit und mit vielen anderen Anpassungen des Gesetzestextes hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er den Qualitätswettbewerb stärken und den reinen Preiswettbewerb ablösen will.

## Vorbedingungen zur Anwendung der dualen Preisbeurteilung

Mit den folgenden Vorbedingungen zur Anwendung der dualen Preisbeurteilung können Chancen genutzt und potenzielle Risiken minimiert werden.

Die Preisbewertung über den Medianwert setzt zunächst voraus, dass dieser Vergleichsgrösse eine hinreichende statistische Aussagekraft zukommt. Sofern mindestens drei Angebote miteinander verglichen werden, kann der Medianwert theoretisch beigezogen werden. Es wird empfohlen, in Ausschreibungen die Verwendung des Kriteriums der Verlässlichkeit des Preises an die Bedingung von mindestens 5 eingehenden Angeboten zu knüpfen.

Bei der Gewichtung der Zuschlagskriterien innerhalb der Preisfamilie ist darauf zu achten, dass der nominale Preis nicht von der relativen Preisbewertung verdrängt wird. Dies kann bspw. dadurch sichergestellt werden, indem dem nominalen Preis eine Minimalgewichtung in Höhe von 20 % zugeschrieben wird und zudem die Verlässlichkeit des Preises nicht höher gewichtet wird. Es wird daher empfohlen, die Verlässlichkeit des Preises im Verhältnis zum nominalen Preis mit maximal 40/60 zu bewerten.

Das Mass an Komplexität des Beschaffungsgegenstandes bestimmt mit, wie viel Gewicht den Qualitätskriterien neben dem Preis zugesprochen werden kann. Es ist somit empfehlenswert, die Verlässlichkeit des Preises mit zunehmendem Mass an Komplexität höher zu bewerten und im Bereich der «standardisierten Leistungen» zu minimieren.

## Anwendungsbeispiel

Für die Berechnung der Note des Kriteriums Verlässlichkeit des Preises wird vorliegend auf die Berechnung der linearen Funktion zur Benotung des nominalen Preises (dies kann der Angebotspreis oder der Zeitmitteltarif sein) zurückgegriffen. Die Note wird mit folgender Formel berechnet:

vom tiefsten Preis bis zum Median:

$$N_x = N_{\max} - \frac{P_{\text{med}} - P_x}{P_{\text{oben}} - P_{\text{min}}} * N_{\max}$$

vom Median aufsteigende Preise:

$$N_x = N_{\max} - \frac{P_x - P_{\text{med}}}{P_{\text{oben}} - P_{\text{min}}} * N_{\max}$$

Quelle: Leitfaden zur Beschaffung von Planerleistungen, Anhang 2: Faktenblatt für Pilotprojekte des Bundes betreffend die Zuschlagskriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «Plausibilität des Angebotes» (Art. 29 Abs. 1 BöB 2019), Seite 14, 2020

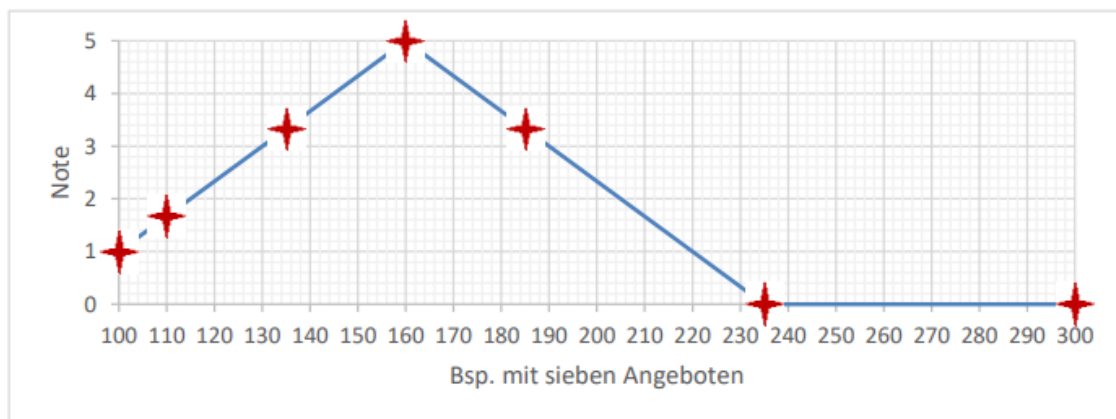
Die Variablen entsprechen denjenigen der linearen Berechnung (vgl. Ziff. 3.1.2). Zusätzlich ist lediglich  $P_{\text{med}}$  einzusetzen:  $P_{\text{med}}$  ist der Preis des Medians. Der Median bezeichnet hierbei den Wert, der genau «in der Mitte» steht, wenn die Angebotssummen der Grösse nach sortiert werden (bei einer *ungeraden* Anzahl der Angebote, ist der Median der Wert in der Mitte; bei einer *geraden* Anzahl der Angebote, ist der Median das arithmetische Mittel der beiden mittleren Werte).

Der Median korrigiert die Manipulation der Funktion durch einzelne grosse Ausreisser besser als der Mittelwert und stellt damit das Marktmittel treffender dar.

Die Note 0 ist zu vergeben, wenn  $N_x < 0$  ist, gleich wie bei der Berechnung der linearen Preisbewertung. Hierbei sind jedoch die beiden Formeln «vom tiefsten Preis bis zum Median» und «vom Median

aufsteigende Preise» umgekehrt zu verwenden, wenn der Median über der Preisspanne liegt (z. B. bei 160 bei einer Preisspanne von 150 %). In einem solchen Fall wäre die Überprüfung der Preisspanne angezeigt, respektive ob von einer realistischen Preisspanne ausgegangen worden ist oder sie anzupassen wäre.

Berechnungsbeispiel: Es gingen sieben Angebote ein, deren Angebotspreise bei 100 (das günstigste Angebot), 110, 135, 160, 185, 235 und 300 (in Prozent zum günstigsten Angebot) liegen. Das Angebot bei 160 entspricht dem Median, denn drei Angebote sind tiefer und drei sind höher. Die Preisspanne gemäss vorgehender nominaler Preisbewertung geht vom Median sowohl aufsteigend als auch absteigend aus. Bei einer Preisspanne von 175 % (vgl. vorstehend) sind 75 % des günstigsten Angebotes vom Median her zu rechnen. Die Benotungsspanne reicht vorliegend somit von 160 bis 235 und von 160 bis 100. Der Nullpunkt wäre vorliegend bei 85, dies liegt jedoch unter dem niedrigsten Angebot und ist für die Benotung somit nicht relevant. Grafisch lässt sich dieses Beispiel wie folgt darstellen:



**Abbildung 1: Funktion zur Bewertung der Verlässlichkeit des Preises, Bsp. 1 (Preisspanne 175%)**

Quelle: Leitfaden zur Beschaffung von Planerleistungen, Anhang 2: Faktenblatt für Pilotprojekte des Bundes betreffend die Zuschlagskriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «Plausibilität des Angebotes» (Art. 29 Abs. 1 BöB 2019), Seite 14, 2020

In der Praxis wird noch eine weitere Benotungsweise angewendet. Dabei beginnt die lineare Steigung nicht direkt beim Median, sondern es wird ein Abweichungsbereich bestimmt, in welchem die darin liegenden Angebote die Bestnote erhalten. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein plausibles Marktmittel eine gewisse Spannweite aufweisen kann. Der Abweichungsbereich beträgt dabei nicht mehr als plus/minus 5 % bis 10 % des Medians bzw. des Durchschnittswertes. Wird dieser Richtwert überschritten, würden ansonsten zu viele Bestnoten verteilt, was das Ergebnis verzerren könnte. Ein weiterer Faktor für eine mögliche Verzerrung ist die Preisspanne: bei Preisspannen  $\leq 150$  % sollte der Abweichungsbereich daher eher klein gehalten werden.