

Zentrale Koordinationsstelle Beschaffung

Wildhainweg 9
Postfach 6935
3001 Bern

Telefon 031 633 44 10
Service Desk 031 633 44 44
Telefax 031 633 59 00

beschaffungen@be.ch
www.be.ch/beschaffungen



Einführung ins öffentliche Beschaffungswesen im Kanton Bern

Leitfaden für die Beschaffungsstellen

Bearbeitungs-Datum:	5. August 2015
Version:	6
Registraturplan-Nr.:	121328
Dossier-Nr.:	–
Dokument-Status:	Freigegeben
Klassifizierung:	unklassifiziert
Ersteller:	Thomas Fischer
Verteiler:	Beschaffungsstellen des Kantons Bern

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 6

Zusammenfassung 6

Was ist das öffentliche Beschaffungswesen? 7

1. Welche Regeln gelten für wen? 8

 1.1 Welche Vorschriften gibt es? 8

 1.2 Wer untersteht dem öffentlichen Beschaffungsrecht? 8

 1.3 Was untersteht dem öffentlichen Beschaffungsrecht?..... 9

2. Grundsätze des Beschaffungsrechts..... 9

 2.1 Wirtschaftlichkeit..... 9

 2.2 Gleichbehandlung der Anbieter und Nichtdiskriminierung 10

 2.3 Wettbewerb 10

 2.4 Transparenz 11

 2.5 Vertraulichkeit..... 11

 2.6 Verhandlungsverbot..... 11

3. Verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen 12

 3.1 Aktenführungspflicht 12

 3.2 Ausstandspflicht..... 12

 3.3 Fristenlauf..... 12

 3.4 Beizug Dritter 13

 3.5 Vieraugenprinzip..... 13

 3.6 Rechtsschutz 13

4. Wahl der Verfahrensart 14

 4.1 Vorgaben für die Wahl der Verfahrensart..... 15

 4.1.1 Schwellenwerte..... 15

 4.1.2 Auftragswert 16

 4.1.3 Die Frage des Staatsvertragsbereichs 16

 4.2 Die einzelnen Verfahrensarten..... 16

 4.2.1 Freihändiges Verfahren 16

 4.2.1.1 Im Allgemeinen..... 16

 4.2.1.2 Ausnahme: Überschwellige freihändige Beschaffung 17

 4.2.2 Einladungsverfahren..... 18

 4.2.3 Offenes Verfahren 18

 4.2.4 Selektives Verfahren..... 18

 4.3 Offenes oder selektives Verfahren?..... 19

5. Ablauf des Beschaffungsverfahrens..... 19

 5.1 Initialisierung..... 20

5.1.1	Aktivitäten und Ergebnisse	20
5.1.2	Terminplanung.....	20
5.2	Analyse.....	21
5.2.1	Aktivitäten und Ergebnisse	22
5.2.2	Kontakte zu Anbietern im Vorfeld einer Beschaffung	22
5.3	Konzeption.....	22
5.3.1	Aktivitäten und Ergebnisse	23
5.3.2	Anbieterwahl.....	23
5.3.3	Kriterien im Allgemeinen	23
5.3.4	Eignungskriterien	24
5.3.5	Zuschlagskriterien.....	24
5.3.6	Das Zuschlagskriterium „Preis“ im Besonderen	25
5.3.6.1	Preisbestimmung	25
5.3.6.2	Preisgewichtung	26
5.3.6.3	Preisbewertung.....	26
5.3.7	Angebots- und Präqualifikationsunterlagen.....	28
5.3.7.1	Im Allgemeinen	28
5.3.7.2	Pflichtenheft.....	28
5.3.8	Vertrag.....	28
5.4	Ausschreibung und Publikation der PQ-Unterlagen (nur im selektiven Verfahren)	29
5.4.1	Aktivitäten und Ergebnisse	29
5.4.2	Bewertungssystem	30
5.4.3	Umgang mit Anbieterfragen	30
5.4.4	Änderungen der PQ- oder Angebotsunterlagen	31
5.5	Selektion (nur im selektiven Verfahren)	31
5.5.1	Aktivitäten und Ergebnisse	31
5.5.2	Antrags- bzw. Angebotsöffnung und formelle Prüfung	31
5.5.3	Bewerten der Anträge.....	32
5.5.4	Selektionsverfügung	32
5.5.5	Debriefing	33
5.6	Ausschreibung und Publikation der Angebotsunterlagen	33
5.7	Evaluation.....	33
5.7.1	Angebotspräsentation.....	34
5.7.2	Mangelhafte Angebote.....	34
5.8	Zuschlag und Vertragsabschluss	35
5.8.1	Aktivitäten und Ergebnisse	35
5.8.2	Zuschlagsverfügung	35

5.8.3 Vertragsabschluss 36

5.8.4 Publikation des Zuschlags 36

5.9 Projektabschluss..... 36

Anhang 1: Unbefangenheitserklärung 38

Anhang 2: ICT-Beschaffungen mit HERMES 39

Tabellen, Abbildungen, Schlagwortverzeichnis, Referenzen 41

Abkürzungen

AGB..... Allgemeine Geschäftsbedingungen

BE..... Kanton Bern

BöB..... Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR [172.056.1](#))

CHF Schweizer Franken

GPA Government Procurement Agreement (Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen, SR [0.632.231.422](#))

HERMES ICT-Projektführungsstandard der Bundesverwaltung (www.hermes.admin.ch)

ICT..... Information and communication technologies (Informations- und Kommunikationstechnologie)

IVöB..... [Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen](#)

[KBOB..... Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren \(www.kbob.admin.ch\)](#)

KAIO..... Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern (www.fin.be.ch/kaio)

KVG Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR [832.10](#))

ÖBG..... Gesetz des Kantons Bern vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (BSG [731.2](#))

ÖBV Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (BSG [731.21](#))

OÖBV Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 5. November 2014 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (BSG [731.22](#))

PQ-Unterlagen..... Präqualifikationsunterlagen

RFI..... Request for information

SIK..... Schweizerische Informatikkonferenz (www.sik.ch)

simap.ch Website des Vereins für ein Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz

SR Systematische Sammlung des Bundesrechts

StGB..... Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR [311.0](#))

TCO..... Total cost of ownership

VöB..... Verordnung des Bundesrates vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR [172.056.11](#))

WTO..... World Trade Organization

EINLEITUNG

Dieser Leitfaden vermittelt das für die Durchführung von öffentlichen Beschaffungen in Kantonen und Gemeinden notwendige Grundwissen. Er richtet sich an Einkäuferinnen und Einkäufer und an Personen, die beratend, unterstützend oder bewertend an öffentlichen Beschaffungen teilnehmen. Er ersetzt den „Leitfaden für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Kanton Bern“ der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion.

Er basiert auf dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Kantons Bern (Stand 1. Januar 2015), ist aber weitgehend auch auf Beschaffungen in anderen Kantonen anwendbar, wobei allenfalls abweichende Parameter wie Fristen und Schwellenwerte zu beachten sind. Für Beschaffungen der Bundesverwaltung gelten in wichtigen Punkten andere Regeln, weshalb dafür auf die Informationsplattform www.gimap.admin.ch des Bundes verwiesen wird. Für ICT-Beschaffungen stellt Anhang 2 dar, was beim Einsatz der Projektführungsmethode HERMES zu beachten ist.

Der Leitfaden basiert auf dem Skript „Beschaffungswesen: Allgemeine Aspekte“, welches für das Medical Technology Center der Berner Fachhochschule (www.bfh.ch) erstellt wurde. Der Autor, Thomas M. Fischer (thomas.fischer@fin.be.ch) ist Rechtsanwalt und Leiter der Beschaffungskonferenz der Verwaltung des Kantons Bern. Er verdankt die Ideen und Beiträge der für die Zentrale Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB) im Amt für Informatik und Organisation (KAIO) Verantwortlichen: Dr. Katrin Atia-Off, Ralph Hauri und Sascha Tarli.

ZUSAMMENFASSUNG

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt den Einkauf von Bauten, Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Es bezweckt, dass Steuergelder möglichst wirtschaftlich eingesetzt werden, dass alle Anbieter fair und gleich behandelt werden, und dass alle eine Chance haben, mit dem Staat ins Geschäft zu kommen. Daher schreibt es vor, dass öffentliche Aufträge ab einem bestimmten Wert (der je nach Kanton oder Stadt unterschiedlich ist) öffentlich ausgeschrieben werden müssen, und dass der Anbieter, dessen Angebot gemäss den vorher festgelegten Kriterien das beste Preis-/Leistungsverhältnis aufweist, den Auftrag erhält.

Öffentliche Beschaffungen erfolgen in einem von vier Verfahren:

- **Freihändiges Verfahren** (BE: bis CHF 100'000 / 150'000 / 300'000 je nach Art der Leistung)
- **Einladungsverfahren** (BE: bis CHF 250'000 / 500'000)
- „WTO-Ausschreibung“ in zwei Varianten (BE: ab CHF 250'000 / 500'000):
 - **Offenes Verfahren** (ohne Zwischenschritt Selektion)
 - **Selektives Verfahren** (mit Zwischenschritt Selektion)

Öffentliche Beschaffungen durchlaufen folgende Phasen:

- **Initialisierung** (Aufsetzen des Beschaffungsprojekts)
- **Analyse** (was will ich beschaffen? Gibt es das am Markt?)

- **Konzeption** (wie gestalte ich die Beschaffung?)
- **Präqualifikationsunterlagen erstellen** (nur im selektiven Verfahren: welche Art von Anbieter ist für den Auftrag geeignet?)
- **Selektion** (nur im selektiven Verfahren: wer darf ein Angebot einreichen?)
- **Angebotsunterlagen erstellen** (das Pflichtenheft: welche Leistung will ich, und mit welchen Kriterien messe ich sie?)
- **Evaluation** (Ausschreibung bzw. Einladung; Einholen und Auswerten der Angebote anhand der Kriterien)
- **Zuschlag und Vertragsabschluss** (Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebots gemäss der Evaluation)
- **Projektabschluss**

Anders als in der Privatwirtschaft sind Beschaffungen im öffentlichen Sektor wenig flexibel: Das gesetzliche Verfahren ist zwingend einzuhalten. Fehler können gerichtliche Beschwerden auslösen, die das Projekt jahrelang verzögern. Eine „WTO-Ausschreibung“ dauert mindestens sechs Monate, oft ein ganzes Jahr. Eine sorgfältige Zeitplanung und juristische Unterstützung werden bei öffentlichen Ausschreibungen daher empfohlen.

WAS IST DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN?

Öffentliche (staatliche oder subventionierte) Beschaffungen sind gesetzlich geregelt. Die Regeln sind je nach Kanton bzw. in der Bundesverwaltung leicht unterschiedlich. Für Private gelten sie nicht, aber auch für diese ist das hier beschriebene Vorgehen grundsätzlich sinnvoll.

Öffentliche oder staatlich subventionierte Organisationen unterstehen dem öffentlichen Beschaffungsrecht – einem Regelwerk, das vorschreibt, wie Güter und Dienstleistungen einzukaufen sind. Wer in einer solchen Organisation Geld ausgibt, um Leistungen einzukaufen, vergibt einen „öffentlichen Auftrag“ und muss das Beschaffungsrecht einhalten.

Das Gesetz lässt der beschaffenden Organisation („Vergabestelle“) grundsätzlich frei, was sie beschaffen will (Systemanforderungen/Pflichtenheft) und wie sie die Offerten bewerten will (Kriterien). Es regelt aber recht genau, wie die Beschaffung ablaufen muss („Beschaffungsverfahren“) und enthält Einschränkungen zu Anforderungen und Kriterien. Damit will es Korruption und unwirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern verhindern (s. unten Ziff. 2) und nimmt dafür einen gewissen Mehraufwand auf Käufer- und Verkäuferseite in Kauf. Es will wirksamen Wettbewerb schaffen und dazu auch jüngeren, kleineren Unternehmen eine Chance auf den Zugang zum öffentlichen Markt vermitteln.

1. Welche Regeln gelten für wen?

1.1 Welche Vorschriften gibt es?

Das Beschaffungsrecht ist aus föderalistischen Gründen schweizweit nicht einheitlich. Es gelten (u.a.) folgende Vorschriften:

- für alle Schweizer Behörden: das Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) zum öffentlichen Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA).
- für Behörden des Bundes: das Gesetz (BöB) und die Verordnung (VöB) über das öffentliche Beschaffungswesen.
- für kantonale und kommunale Behörden: die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sowie das kantonale Gesetz (BE: ÖBG) und/oder die kantonale Verordnung (BE: ÖBV) über das öffentliche Beschaffungswesen. Zusätzlich gelten:
 - nur für Gemeindebehörden: ev. zusätzliche kommunale Vorschriften, und
 - nur für die Kantonsverwaltung: ev. zusätzliche Vorschriften, z.B. im Kanton Bern die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (OÖBV).

Dieser Leitfaden stützt sich auf die für alle Kantone geltenden Vorschriften des GPA und der IVöB, unter besonderem Hinweis auf die Berner Vorschriften und auf die wichtigsten Unterschiede zum Recht des Bundes. Wegen der von Kanton zu Kanton verschiedenen Detailregeln und Gerichtspraxis ist es ratsam, Beschaffungsprojekte durch ortskundige Juristen begleiten zu lassen.

Für jeden Kanton und die Bundesverwaltung gelten leicht unterschiedliche Regeln. Hier werden die kantonalen Regeln beschrieben, v.a. die bernischen.

1.2 Wer untersteht dem öffentlichen Beschaffungsrecht?

Das öffentliche Beschaffungsrecht gilt für alle Aufträge der öffentlichen Hand – also des Staates auf allen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) einschliesslich aller staatlichen Organisationen.¹ Im Kanton Bern gilt das öffentliche Beschaffungsrecht gemäss Art. 2 ÖBG für folgende Stellen:

- Die Kantonsverwaltung.
- Die Gemeinden, also die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden und die weiteren Körperschaften gemäss der Gemeindegesetzgebung, sowie ihre Verbände.
- Die kantonalen und kommunalen Anstalten (z.B. die Hochschulen) und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, an denen der Kanton oder die Gemeinden beteiligt sind.
- Die staatlich beherrschten oder konzessionierten Organisationen und Unternehmen in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Telekommunikation.
- Private Vergabestellen für Objekte und Leistungen, die mit mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten von Bund, Kanton oder Gemeinden subventioniert werden

Öffentlich beschaffen muss, wer zum Staat gehört oder hauptsächlich staatlich finanziert wird.

1.3 Was untersteht dem öffentlichen Beschaffungsrecht?

Das öffentliche Beschaffungsrecht der Kantone gilt für jeden öffentlichen Auftrag. Dieser Begriff ist nicht gesetzlich definiert. Der Entwurf der revidierten IVöB umschreibt ihn als „ein Geschäft, mit welchem sich die öffentliche Hand gegen Bezahlung die Sachmittel und Leistungen beschafft, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.“²

Die Abgrenzung von staatlichen Akten, die diesem Begriff nicht entsprechen, z.B. bestimmte Arten von Konzessionen oder Aufträge an bestimmte staatseigene Organisationen, ist nicht immer einfach.³ Sie bedarf in manchen Einzelfällen einer vertieften juristischen Prüfung.

Ein öffentlicher Auftrag liegt vor, wenn der Staat gegen Geld Leistungen für seine Aufgaben beschafft.

2. Grundsätze des Beschaffungsrechts

In allen Verfahren und durch alle Beteiligte ist zu berücksichtigen:

Wirtschaftlichkeit ist das Hauptziel jeder Beschaffung.

Die **Gleichbehandlung der Anbieter** verbietet die Bevorzugung von „Lieblingsanbietern“ oder Ortsansässigen.

Um Wirtschaftlichkeit und Gleichbehandlung zu erreichen, soll in Beschaffungen der **Wettbewerb** spielen.

Transparenz bedeutet: Die Spielregeln sind im Voraus bekannt, und jeder Beschaffungsentscheid ist dokumentiert und nachvollziehbar.

Das Verfahren, insbesondere die Angebote, sind **vertraulich**.

Im kantonalen und kommunalen Recht gilt ein striktes **Verhandlungsverbot**, ausser bei freihändigen Beschaffungen.

In jedem öffentlichen Beschaffungsverfahren sind bei jedem Schritt bestimmte Grundsätze zu beachten, die sich aus der Gesetzgebung (insb. Art. 11 [IVöB](#)) und der Gerichtspraxis ergeben.⁴

2.1 Wirtschaftlichkeit

Der **wirtschaftliche Einsatz der öffentlichen Mittel** ist das wichtigste Ziel des Beschaffungsrechts. Anzustreben ist nicht ein möglichst billiges Angebot, sondern das beste Preis-Leistungs-Verhältnis. Daher muss der Preis in jedem Fall eine wichtige Rolle für den Entscheid spielen (s. unten Ziff. 5.3.6.2).

Wirtschaftlichkeit heisst: das beste Preis-Leistungs-Verhältnis ist anzustreben.

Ob und in welchem Umfang mit Beschaffungen auch „vergabefremde“ Ziele verfolgt werden dürfen, also solche, die für das Preis-Leistungs-Verhältnis und damit für die Wirtschaftlichkeit nicht relevant sind (z. B. Umweltschutz, Förderung der beruflichen Ausbildung), ist nicht einheitlich geregelt. Nachhaltigkeitskriterien sind im Allgemeinen zulässig, wenn sie die beschaffte Leistung selbst betreffen (z.B. Energieverbrauch), dagegen umstritten, soweit sie die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung betreffen (z.B. Transportwege, Produktionsbedingungen).⁵

„Vergabefremde“ Kriterien sollten daher nur eingesetzt werden, soweit das Gesetz sie ausdrücklich zulässt oder vorschreibt. Im Kanton Bern gilt:

- Als Eignungskriterien können besondere Leistungen zu Gunsten der Berufsbildung und besondere Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau mitberücksichtigt werden (Art. 16 Abs. 2 ÖBV). Kriterien betreffend die Berufsbildung sollten bei Verfahren mit ausländischen Anbietern (die unser Berufsbildungssystem nicht kennen) nicht eingesetzt werden, um eine mit dem GPA unvereinbare Ausländerdiskriminierung zu vermeiden.
- Bei im Ausland erbrachten Leistungen müssen die [Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation \(ILO\)](#) eingehalten werden (Art. 16 Abs. 3 ÖBV).
- Die Anbieter müssen Arbeitsbedingungen bieten, die namentlich hinsichtlich Entlohnung, Lohngleichheit für Mann und Frau sowie Sozialleistungen der Gesetzgebung oder dem Gesamtarbeitsvertrag der Branche entsprechen, und sie müssen die Einhaltung der schweizerischen und bernischen Umweltgesetzgebung im Rahmen der Produktion gewährleisten (Art. 24 Abs. 1 Bst. f, h ÖBV).

2.2 Gleichbehandlung der Anbieter und Nichtdiskriminierung

Für den Staat gilt allgemein gemäss der Bundesverfassung das **Gebot der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität** (d.h., der Staat darf grundsätzlich nicht in den Wettbewerb unter Privaten eingreifen).

Daraus ergibt sich für das Beschaffungsrecht die Regel, dass kein (potenzieller) Anbieter besonders bevorteilt oder benachteiligt werden darf. Das bedeutet z. B.:

- Die Bevorzugung ortsansässiger oder bisheriger Lieferanten ist verboten.
- Kein Anbieter darf mit mehr oder weniger Informationen versorgt werden als die anderen.
- Wer (z. B. als Berater) an der Erarbeitung der Anforderungen mitgewirkt hat und durch diesen Wissensvorsprung einen Wettbewerbsvorteil erhält, darf sich wegen dieser „Vorbefassung“ nicht als Anbieter am Beschaffungsverfahren beteiligen.

Vom Einkäufer nicht verantwortete Vor- oder Nachteile eines Anbieters (z. B. Erfahrung aus früheren Projekten, Nähe zum Leistungsort, oder Preisvorteile wegen Produktion im Ausland) dürfen und müssen dagegen im Rahmen der Kriterien entscheiderelevant werden.

2.3 Wettbewerb

Als Mittel zur Erreichung des Ziels wirtschaftlicher und nicht diskriminierender Beschaffungen schreibt das Beschaffungsrecht die **Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs** zwischen den Anbietern vor.

Daher erlaubt es andere als wettbewerbliche (so genannt „freihändige“) Vergaben nur, wenn der Aufwand für die Schaffung von Wettbewerb in einem Missverhältnis zum geringen Auftragswert steht, oder wenn ausnahmsweise kein Wettbewerb möglich ist (s. unten Ziff. 4.2.1).

Kein Anbieter darf bevorzugt oder benachteiligt werden – auch nicht der Lieblingsanbieter.

Um wirtschaftliche und nicht diskriminierende Beschaffungen zu ermöglichen, ist ein möglichst wirksamer Wettbewerb zu gewährleisten.

Das Wettbewerbsprinzip gilt auch für die Anbieter: Preisabsprachen unter ihnen sind verboten. Wer als Anbieter Absprachen trifft, die den Wettbewerb beeinträchtigen, ist vom Beschaffungsverfahren auszuschliessen.

Preisabsprachen unter Anbietern sind verboten!

2.4 Transparenz

Transparenz bedeutet: keine Überraschungen! Das Verfahren muss für die Anbieter voraussehbar und der Entscheid muss von aussen her nachvollziehbar sein. Damit soll ein faires und unverfälschtes Verfahren gewährleistet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden gestärkt und die Akzeptanz der Beschaffungsentscheide erhöht werden.

Keine Überraschungen! Die Spielregeln des Verfahrens müssen im Voraus bekannt sein, und der Entscheid muss für die Anbieter nachvollziehbar sein.

Zu den Folgen des Transparenzgebots gehören unter anderem:⁶

- Alles, was zuschlagsrelevant ist (namentlich die Anforderungen, die Zuschlags- und Eignungskriterien, ihre Gewichtung und Subkriterien sowie die Preisbewertungsregel) muss den Anbietern zum Voraus in den Angebotsunterlagen bekannt gegeben werden.
- Diese Spielregeln dürfen nachher nicht mehr geändert werden und die Vergabestelle muss sich daran halten.
- Die Anforderungen müssen klar, vollständig und eindeutig sein.
- Zwischen Eignungskriterien (Eignung des Anbieters) und Zuschlagskriterien (Qualität des Angebots) ist streng zu trennen.
- Entscheide sind nachvollziehbar zu begründen.
- Die Anbieter haben ein Recht auf Akteneinsicht, ausser soweit dies den Anspruch auf Vertraulichkeit gegenüber den anderen Anbietern gefährden würde (s. nachfolgend).

2.5 Vertraulichkeit

Die Transparenz findet ihre Grenze dort, wo die geschäftliche Geheimsphäre der Anbieter betroffen ist. Insbesondere die Angebote und andere im Verfahren gemachten Angaben der Anbieter sind vertraulich zu behandeln, und auch behördenintern vor unbefugter Einsichtnahme zu schützen.

Die Angebote sind vertraulich.

2.6 Verhandlungsverbot

Im kantonalen und Gemeinderecht gilt grundsätzlich das „Verbot der Abgebotsrunden“: Jede Offerte ist die letzte und endgültige.

Verhandlungen über den Inhalt der Angebote (z. B. über den Preis oder über Lieferbedingungen) sind verboten.

Auch der Anbieter darf ein einmal eingereichtes Angebot nicht mehr verändern. Nur offensichtliche Schreib- oder Rechnungsfehler müssen korrigiert werden, und bei Unklarheiten können Erläuterungen eingeholt werden.

Bei Beschaffungen des Bundes sind Verhandlungen dagegen zulässig. Sie erfolgen immer mit allen Anbietern. Im kantonalen Recht sind Verhandlungen zudem im freihändigen Verfahren erlaubt (s. unten 4.2.1.1).

Verhandlungen und Änderungen der eingereichten Angebote sind verboten.

3. Verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen

*In Beschaffungsverfahren sind die Vorschriften über die **Aktenführung**, über den **Ausstand** bei möglicher Befangenheit und über die **Berechnung von Fristen** zu beachten. Beim **Beizug Dritter** bleibt die Vergabestelle selbst verantwortlich und muss auch selbst entscheiden.*

Öffentliche Beschaffungen sind Verwaltungsverfahren. Die Verwaltungsverfahrensgesetzgebung des jeweiligen Kantons bzw. des Bundes ist daher zu beachten. In diesem Zusammenhang ist insbesondere was folgt von Bedeutung.

In Anhang 1 findet sich ein möglicher Text für ein Merkblatt, das wichtige Verhaltensregeln zusammenfasst.

3.1 Aktenführungspflicht

Das ganze Beschaffungsverfahren ist schriftlich und lückenlos in einem chronologischen Dossier zu dokumentieren. In diese Akten gehören insbesondere alle entscheidungsrelevanten oder den Anbietern übermittelten Unterlagen sowie alle Korrespondenz.

Über das Verfahren betreffende Telefongespräche oder Offertpräsentationen ist eine schriftliche Aktennotiz zu erstellen. Die Akten sind während einer gesetzlich bestimmten Frist bei der Beschaffungsstelle aufzubewahren (BE: drei Jahre).

Das ganze Verfahren ist schriftlich zu dokumentieren.

3.2 Ausstandspflicht

Wer befangen sein könnte (d.h., den Beschaffungsentscheid nicht unvoreingenommen fällen kann) muss in den Ausstand treten (d.h., darf am Beschaffungsverfahren nicht teilnehmen).

Ausstandsgründe sind z. B. persönliche Beziehungen (Verwandtschaft, Freund- oder Feindschaft) mit Personen auf der Anbieterseite. Der Ausstand ist schon beim „Anschein der Befangenheit“ notwendig, d.h., wenn Aussenstehende Grund hätten, an der Unvoreingenommenheit der betreffenden Person zu zweifeln.

Die Ausstandspflicht trifft alle, die irgendwie an der Beschaffung beteiligt sind, einschliesslich Projektmitarbeiter, Entscheidungsträger, das Sekretariat oder Berater. Sobald die Anbieter bekannt sind, empfiehlt sich, diese Personen schriftlich bestätigen zu lassen, dass in Bezug auf sie keine Ausstandsgründe vorliegen.

Wer Aussenstehenden als potenziell voreingenommen erscheinen könnte, darf sich nicht am Beschaffungsverfahren beteiligen.

3.3 Fristenlauf

Von der Vergabestelle angesetzte Fristen sollten immer auf ein bestimmtes Datum statt in Tagen angesetzt werden, um Fehler zu vermeiden. Gesetzliche Fristen sind aber in Tagen angegeben. Im Berner Recht (und in dem der meisten anderen Kantone) gelten dafür folgende Regeln:

Die richtige Berechnung der Fristen ist wichtig, um Fehlentscheide zu vermeiden.

- Für den Fristenlauf zählen **Kalendertage**, nicht Arbeitstage. Aber: Endet die Frist an einem Samstag, Sonn- oder Feiertag, verlängert sie sich bis zum nächsten Werktag.
- Der **erste Tag der Frist** ist der Tag nach dem Ansetzen der Frist. D.h., wenn am Montag ein Brief eintrifft, in dem eine Dreitagesfrist angesetzt wird, beginnt die Frist am Dienstag und endet am Donnerstag.
- Die Frist ist eingehalten, wenn die betreffende Handlung bis um **Mitternacht des letzten Tages** der Frist vorgenommen wird. Für schriftliche Eingaben gilt das Datum und der Zeitpunkt, an dem die Sendung der Post übergeben wird – was nicht zwingend dem Poststempel entspricht. D.h., wer (z. B. durch Zeugen) beweist, dass er das Couvert mit dem Angebot am letzten Tag der Angebotsfrist um 23:55 Uhr in den Briefkasten geworfen hat, hat die Frist eingehalten.
- **Gesetzliche Fristen** (z.B. Beschwerdefristen) können nicht erstreckt (verlängert) werden. Die Vergabestelle kann **selbst angesetzte Fristen** (z.B. Angebotsfristen) dagegen erstrecken, muss dies aus Gründen der Gleichbehandlung aber immer gegenüber allen Anbietern tun.

3.4 Beizug Dritter

Die Vergabestelle darf Dritte (z. B. externe Berater) als Hilfspersonen zur Durchführung der Beschaffung beiziehen. Dabei ist aber zu beachten:

- Die Vergabestelle bleibt für das ganze Verfahren und das Verhalten der Dritten verantwortlich. Das Verfahren wird in ihrem Namen durchgeführt.
- Für die Dritten gelten dieselben Regeln wie für Mitarbeitende der Vergabestelle. Sie dürfen namentlich nicht befangen sein, und natürlich nicht auch als Anbieter auftreten.
- Die Entscheide sind durch die Vergabestelle zu fällen, und die ggf. nötigen Verfügungen sind durch sie zu erlassen.

Die Vergabestelle darf Dritte beiziehen, bleibt aber für das Verfahren verantwortlich.

3.5 Vieraugenprinzip

Um das Risiko von Fehlern und Manipulationen zu reduzieren, sollten Entscheide und wichtige Verfahrenshandlungen von mindestens zwei Personen der Vergabestelle vorgenommen werden, was zu dokumentieren ist.

Die Organisationsvorschriften und internen Kontrollsysteme der Vergabestellen schreiben dies häufig auch vor. In der Berner Kantonsverwaltung z.B. müssen folgende Entscheide von mindestens zwei Personen mit Unterschrift bestätigt werden, wenn der Schwellenwert des Einladungsverfahrens erreicht ist: Festlegung der Anforderungen, Zuschlag, Vertragsabschluss, -änderung oder -kündigung (Art. 11 Bst. b OÖBV).

Wichtige Beschaffungsentscheide darf niemand allein fällen.

3.6 Rechtsschutz

Anbieter, die Entscheide der Vergabestelle für rechtswidrig halten, können diese Entscheide gerichtlich überprüfen lassen. Dieser so genannte

Rechtsschutz ist in den Kantonen unterschiedlich geregelt, weshalb hier nur auf die Berner Regeln eingegangen wird.

Rechtsschutz besteht im Kanton Bern mit wenigen Ausnahmen nur in Bezug auf Aufträge mit einem Wert oberhalb des Schwellenwertes des Einladungsverfahrens. Mit Beschwerde anfechtbar sind die Ausschreibung, der Zuschlag, der Verfahrensabbruch, die Auswahl der Teilnehmer im selektiven Verfahren, der Ausschluss vom Verfahren und der Widerruf des Zuschlags (Art. 11 Abs. 2 ÖBG). Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage (Art. 15 Abs. 2 IVöB).

Aufschiebende Wirkung hat die Beschwerde nur dann, wenn die Beschwerdeinstanz dies ausdrücklich anordnet. Sie tut dies dann, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erscheint und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 17 Abs. 2 IVöB). Erst nachdem feststeht, dass keine Beschwerde eingeht bzw. dass diese keine aufschiebende Wirkung hat, darf die Vergabestelle den Vertrag mit dem Zuschlagsempfänger abschliessen (Art. 32 ÖBV).

Die Beschwerde richtet sich in erster Instanz an die in der Sache zuständige Direktion der Kantonsverwaltung (bei kantonalen Beschaffungen) bzw. an das örtlich zuständige Regierungsstatthalteramt (bei kommunalen Beschaffungen). Gegen deren Beschwerdeentscheid kann in zweiter Instanz vor dem Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 12f. ÖBG). Dessen Urteil kann in bestimmten Fällen in dritter Instanz mit Beschwerde vor dem Bundesgericht angefochten werden.

Beschwerden sind im unerschwelligen freihändigen Bereich nicht möglich.

Ob die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat, hängt von einer Interessenabwägung ab.

Der Beschwerdeweg führt durch bis zu drei Instanzen.

4. Wahl der Verfahrensart

Die Vergabestelle muss eine von vier Verfahrensarten wählen:

*Das **freihändige Verfahren** (BE: Art. 7 ÖBV) ist nur bei geringen Auftragswerten oder bei fehlendem Wettbewerb möglich. Die Vergabe erfolgt frei und ohne formelles Verfahren.*

*Das **Einladungsverfahren** (BE: Art. 6 ÖBV) ist nur bei mittleren Auftragswerten möglich. Mindestens drei Anbieter werden anhand eines Pflichtenhefts zur Offertabgabe eingeladen, und den Zuschlag erhält das Angebot, das die vorher bekannt gegebenen Kriterien am besten erfüllt.*

*Das **offene Verfahren** (BE: Art. 4 ÖBV) ist bei jedem Auftragswert möglich. Es verläuft wie das Einladungsverfahren, aber der Auftrag wird öffentlich ausgeschrieben und jedermann kann ein Angebot einreichen.*

*Das **selektive Verfahren** (BE: Art. 5 ÖBV) ist auch jedem Auftragswert möglich. Es verläuft wie das offene Verfahren, aber die Vergabestelle wählt in einem Zwischenschritt die geeignetsten Anbieter aus und lässt nur diese zur Angebotsabgabe zu.*

Die Vergabestelle wählt, welche von vier möglichen Beschaffungsverfahrenarten (freihändiges, Einladungs-, offenes oder selektives Verfahren; s. unten 4.2) sie anwendet.

Hat sie sich einmal gegenüber den Anbietern auf eine Verfahrensart festgelegt, muss sie sie bis zum Ende durchziehen. Sie darf die Verfahrensart nicht während der Beschaffung ändern („keine Überraschungen!“). Auch darf sie (nach der wohl vorherrschenden, aber umstrittenen Gerichtspraxis) keine Mischformen oder neue Verfahrenselemente (z. B. zusätzliche Selektions- oder Offertrunden) einführen, sondern muss das gesetzliche Programm genau einhalten.

Die Vergabestelle muss aus vier Verfahrensarten wählen. Sie muss eine einmal gewählte Verfahrensart durchziehen.

4.1 Vorgaben für die Wahl der Verfahrensart

4.1.1 Schwellenwerte

Die Vergabestelle kann die Verfahrensart nicht frei wählen. Übersteigt der Wert des zu vergebenden Auftrags einen bestimmten „Schwellenwert“, muss sie unter bestimmten Verfahrensarten wählen. Viele Kantone, darunter seit 1. Oktober 2014 Bern, verweisen dafür auf die Tabelle in Anhang 2 zur IVöB:

Je höher der Auftragswert, desto weniger Verfahrensarten stehen zur Wahl.

Tabelle 1: Verfahrensarten und Schwellenwerte (Anhang 2 zur IVöB), Auftragswert in CHF exkl. MwSt

Verfahrensarten	Lieferungen	Dienstleistungen	Bauarbeiten	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändiges Verfahren	unter 100'000	unter 150'000	unter 150'000	unter 300'000
Einladungsverfahren	unter 250'000	unter 250'000	unter 250'000	unter 500'000
Offenes oder selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Einzelne Kantone und im Kanton Bern auch einzelne Gemeinden haben für ihre Beschaffungen tiefere Schwellenwerte festgelegt.

Vorsicht: Je nach Ort gelten tiefere Schwellenwerte!

Wenn ein Auftrag mehrere Leistungsarten kombiniert (z.B. Lieferungen und Dienstleistungen), dann ist für die Bestimmung des Schwellenwerts massgeblich, welche Leistungsart betragsmässig überwiegt.⁷

Die Unterscheidung zwischen Bauhaupt- und Baunebengewerbe ist nicht gesetzlich geregelt. Gemäss § 3 Abs. 1 der Vergaberichtlinien (VRöB) zur IVöB, die Empfehlungscharakter haben, gilt: „Unter das Bauhauptgewerbe fallen alle Arbeiten für die tragenden Elemente eines Bauwerks. Alle übrigen Arbeiten gehören zum Baunebengewerbe.“ Die weiter gefasste Umschreibung des Bauhauptgewerbes im Landesmantelvertrag für das schweizerische Bauhauptgewerbe eignet sich wegen ihrem anderen Regelungszweck nicht zur Anwendung im Beschaffungsrecht.⁸

Bauhauptgewerbe heisst: Arbeiten an den tragenden Elementen.

4.1.2 Auftragswert

Der für die Verfahrenswahl massgebliche Auftragswert ist die von der Vergabestelle nach bestem Wissen im Voraus geschätzte Summe der an den Anbieter zu zahlenden Gesamtkosten des Auftrags.

Dazu gehört der Höchstbetrag aller (auch wiederkehrenden) Entschädigungen, die die Vergabestelle dem Anbieter im Zusammenhang mit dem Beschaffungsgegenstand zahlen wird. Darunter fallen z. B. Installations-, Betriebs-, Lizenz-, Support- und Wartungskosten, aber auch Kosten für optionale oder für später geplante Erweiterungen.

Die Schätzung ist meistens mit Unsicherheiten behaftet. Zur Sicherheit empfiehlt es sich, im Zweifelsfall vom höheren Auftragswert auszugehen und eine höherstufige Verfahrensart zu wählen.

Kompliziert ist die Berechnung des Auftragswerts bei wiederkehrenden Kosten. Im Kanton Bern gilt diesfalls als Auftragswert (Art. 3 ÖBV):

- bei **wiederkehrenden Aufträgen** oder bei mehreren gleichartigen Einzelaufträgen (**Losen**): die Kosten der während einem Jahr vergebenen Aufträge,
- bei **Aufträgen ohne im Voraus bestimmte Laufzeit** (z. B. Leasingverträge, die innert einer bestimmten Frist gekündigt werden können): die monatliche Rate multipliziert mit 48.

4.1.3 Die Frage des Staatsvertragsbereichs

Die für die Kantone und Gemeinden geltende IVöB unterscheidet zwischen den Aufträgen, die dem GPA oder dem bilateralen Beschaffungsabkommen mit der EU unterstehen („Staatsvertragsbereich“) und den anderen öffentlichen Aufträgen. Für die ersteren gelten einige zusätzliche Form- und Fristvorschriften.

Ob ein Auftrag den Staatsvertragsbereich berührt oder nicht, ist davon abhängig, ob sein Wert die besonderen Schwellenwerte nach Anhang 1 zur IVöB erreicht (CHF 350'000–960'000) und ob er inhaltlich von den Verträgen erfasst ist. Dies benötigt eine u.U. aufwändige juristische Abklärung.

Dieser Leitfaden geht daher der Einfachheit halber davon aus, dass die Regeln für den Staatsvertragsbereich für alle Beschaffungen im offenen und selektiven Verfahren gelten.

4.2 Die einzelnen Verfahrensarten

4.2.1 Freihändiges Verfahren

4.2.1.1 Im Allgemeinen

Im freihändigen Verfahren wählt die Vergabestelle frei, welcher Anbieter den Auftrag erhält, und schliesst mit diesem (wie dies ein privater Beschaffer tun würde) ohne Ausschreibung und Zuschlagsverfügung direkt einen Vertrag ab. Die wesentlichen Elemente der anderen drei Verfahrensarten –

Der Auftragswert ist die geschätzte Summe aller Zahlungen im Zusammenhang mit einem bestimmten Auftrag an den zu wählenden Anbieter.

Um auf Nummer Sicher zu gehen, nehmen wir hier an, dass die WTO- und EU-Regeln für alle offenen und selektiven Beschaffungsverfahren gelten.

Im freihändigen Verfahren kann die Vergabestelle den Auftrag frei – wem auch immer sie möchte – erteilen.

Wettbewerb, Frist- und Formvorschriften, Entscheidkriterien – sind nicht zwingend, und Verhandlungen sind erlaubt.

Das freihändige Verfahren unterscheidet sich damit wesentlich von den drei anderen („wettbewerblichen“) Verfahrensarten. Weil das freihändige Verfahren keinen Wettbewerb garantiert, kann es höhere Preise zur Folge haben. Der Gesetzgeber lässt es daher nur für Aufträge von geringem Wert zu, weil er davon ausgeht, dass bei diesen Aufträgen der Aufwand für ein wettbewerbliches Verfahren stärker zu gewichten ist als dessen Vorteile wie z. B. Preisreduktion, Korruptionsverhinderung und Transparenz. Es ist auch in Ausnahmesituationen zulässig, in denen kein Wettbewerb möglich ist (s. unten 4.2.1.2).

Auch im freihändigen Verfahren sollte die Vergabestelle aber nach Möglichkeit eine Wettbewerbssituation herbeiführen, indem sie mehrere Angebote einholt und das wirtschaftlichste davon wählt. Sie sollte dazu grundsätzlich ähnlich wie im Einladungsverfahren (unten 4.2.2) vorgehen, kann aber auf Formalitäten wie Mindestfristen, Kriterien und eine strukturierte Bewertung verzichten, und so den Aufwand reduzieren.

Die Grundsätze des Beschaffungsrechts (Ziff. 2) gelten auch im freihändigen Verfahren. Weil je nach Kanton Beschaffungen mit einem Wert unterhalb des Schwellenwerts des Einladungsverfahrens nicht (so in BE: [Art. 12 Abs. 3 ÖBG](#)) oder nur eingeschränkt mit Beschwerde angefochten werden können, kann ihre Einhaltung diesfalls aber nicht gerichtlich erzwungen werden.

Auch im freihändigen Verfahren sollte Wettbewerb geschaffen werden!

4.2.1.2 Ausnahme: Überschwellige freihändige Beschaffung

Das freihändige Verfahren kann ausnahmsweise in bestimmten gesetzlich umschriebenen Fällen ([Art. XV GPA](#); BE: [Art. 7 Abs. 3 ÖBV](#)) auch gewählt werden, wenn der Schwellenwert des Einladungsverfahrens überschritten ist. Diese Ausnahmegründe umschreiben Situationen, in denen aus zwingenden Gründen nur ein Anbieter in Frage kommt, und eine wettbewerbliche Vergabe daher von vornherein sinnlos wäre.

Im Kanton Bern müssen solche „überschwelligen“ freihändigen Beschaffungen vor dem Vertragsabschluss auf www.simap.ch publiziert werden, wenn der Auftragswert den Schwellenwert des offenen bzw. selektiven Verfahrens übersteigt ([Art. 6 Abs. 2 ÖBG](#)). Dies ermöglicht allfälligen Konkurrenzangeboten, dagegen Beschwerde zu führen. [simap.ch](http://www.simap.ch) stellt für diese Publikation die Funktion „Zuschlag ohne Ausschreibung“ zur Verfügung.

Die Gerichte lassen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht nur in engen Grenzen zu. Eine vorgängige juristische Prüfung ist daher dringend empfohlen.

Ausnahmsweise kann auch bei hohem Auftragswert freihändig vergeben werden, wenn kein Wettbewerb möglich ist.

4.2.2 Einladungsverfahren

Im Einladungsverfahren legt die Vergabestelle zuerst in einem Pflichtenheft abstrakt die Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand fest. Sie bestimmt auch verbindliche Kriterien für die Eignung der Anbieter (Eignungskriterien) sowie für die Bewertung der Angebote (Zuschlagskriterien).

Anschliessend übermittelt sie die Angebotsunterlagen, welche das Pflichtenheft und die Kriterien sowie ihre Gewichtung umfassen, mindestens drei Anbietern (Art. 12 Abs. 1 Bst. b^{bis} IVöB). Diese Anbieter lädt sie zur Offertstellung ein.

Unter den fristgerecht eingehenden Angeboten, welche die Eignungskriterien erfüllen, bestimmt sie dasjenige, welches die vorher bestimmten Zuschlagskriterien am besten erfüllt. Diesem Angebot muss sie durch Verfügung den Zuschlag erteilen.

Wenn dieser Zuschlag nicht in der gesetzlichen Frist (BE: 10 Tage) mit Beschwerde angefochten wird, kann die Vergabestelle mit dem Zuschlagsempfänger den Vertrag über die nachgefragte Leistung abschliessen.

Auf alle diese Schritte wird weiter unten (Ziff. 5) näher eingegangen.

Das Einladungsverfahren ist das erste wettbewerbliche Verfahren: Pflichtenheft, Kriterien, Angebotsfrist und Zuschlagsverfügung sind zwingend.

4.2.3 Offenes Verfahren

Das offene Verfahren verläuft grundsätzlich gleich wie das Einladungsverfahren, mit einem Unterschied: Anstatt dass nur einzelne von der Vergabestelle ausgewählte Anbieter eingeladen werden, wird der Auftrag öffentlich ausgeschrieben, und jeder Interessierte kann ein Angebot einreichen.

Der Ausschreibungstext wird (normalerweise zusammen mit den Ausschreibungsunterlagen) im Internet auf der Website www.simap.ch publiziert. Einige Kantone (Bern seit 2012 nicht mehr) schreiben zusätzlich die Publikation im kantonalen bzw. kommunalen Amtsblatt vor.

Das offene Verfahren verläuft gleich wie das Einladungsverfahren, aber der Auftrag wird öffentlich ausgeschrieben.

4.2.4 Selektives Verfahren

Das selektive Verfahren verläuft grundsätzlich gleich wie das offene Verfahren, mit einem Unterschied: In einem ersten Schritt publiziert die Vergabestelle nur „Präqualifikationsunterlagen“, die den Auftrag umschreiben und die Eignungskriterien enthalten, aber noch nicht das Pflichtenheft und die Zuschlagskriterien. Jeder Interessierte kann einen Antrag auf Teilnahme einreichen, in dem er die Erfüllung der Eignungskriterien ausweist.

Die Vergabestelle führt eine Selektion durch und lässt durch Verfügung diejenigen Anbieter, die die Eignungskriterien am besten erfüllen, zur Abgabe eines Angebots zu. Nur diese erhalten die vollständigen Angebotsunterlagen und dürfen anschliessend ein Angebot einreichen. Dann geht es gleich weiter wie im Einladungs- bzw. offenen Verfahren, aber bei der Bewertung der Angebote sind nur noch die Zuschlagskriterien zu prüfen.

Das selektive Verfahren verläuft gleich wie das offene, aber mit einem Zwischenschritt zur Auswahl der geeignetsten Anbieter.

4.3 Offenes oder selektives Verfahren?

Zwischen dem offenen und selektiven Verfahren kann die Vergabestelle frei wählen. Beide haben Vor- und Nachteile:

- Das offene Verfahren ist oft rascher, weil der Zwischenschritt der Selektion (mit separater Eingabe- und Beschwerdefrist) entfällt.
- Das selektive Verfahren kann aber den Arbeitsaufwand insgesamt reduzieren: Wenn im offenen Verfahren viele Angebote eingehen, müssen diese wegen dem Gleichbehandlungsgrundsatz alle geprüft und bewertet werden, auch wenn einige davon offensichtlich aussichtslos sind. Die Selektionsphase im selektiven Verfahren hilft hier dabei, schon vorab die Spreu vom Weizen zu trennen.

Das offene Verfahren spart Zeit – das selektive Verfahren spart Bewertungsaufwand.

Daher hängt die Verfahrenswahl von der Beurteilung des Marktes durch die Vergabestelle ab:

- Rechnet sie mit eher wenig und/oder einfach zu prüfenden Angeboten, wird sie eher das offene Verfahren wählen, um das Verfahren rascher abschliessen zu können.
- Rechnet sie mit eher viel und/oder aufwändig zu prüfenden Angeboten (z. B. wenn Benutzertests vorgesehen sind), wird sie eher das selektive Verfahren wählen, um den Bewertungsaufwand zu reduzieren.

5. Ablauf des Beschaffungsverfahrens

Dieser Abschnitt beschreibt die einzelnen Schritte und Arbeitsergebnisse eines Beschaffungsverfahrens. Dies erfolgt detaillierter als die gesetzlichen Vorschriften, welche bloss die Kerninhalte vorgeben. Für die einzelnen Schritte und Dokumente stehen unter www.be.ch/beschaffungen Vorlagen und Beispiele zur Verfügung.

Die folgende Tabelle zeigt in einer Übersicht, welche der nachstehend beschriebenen Schritte in welchem Verfahren durchgeführt werden können oder müssen. „Zwingend“ bedeutet, dass einzelne Aktivitäten oder Inhalte gesetzlich vorgeschrieben sind.

Tabelle 2: Verfahrensarten und Verfahrensschritte

Verfahren	Initialisierung	Analyse	Konzeption	PQ-Unterlagen	Selektion	Angebotsunterlagen	Evaluation	Zuschlag Vertrag	Abschluss
Freihändig	empfohlen	empfohlen	empfohlen	möglich	möglich	empfohlen	empfohlen	Nur Vertrag zwingend	empfohlen
Einladung	empfohlen	empfohlen	zwingend	entfällt	entfällt	zwingend	zwingend	zwingend	empfohlen
Offen	empfohlen	empfohlen	zwingend	entfällt	entfällt	zwingend	zwingend	zwingend	empfohlen
Selektiv	empfohlen	empfohlen	zwingend	zwingend	zwingend	zwingend	zwingend	zwingend	empfohlen

Die nachfolgend beschriebenen Tätigkeiten sind für alle vier Verfahrensarten weitgehend gleich. In der Folge wird daher bloss auf die einzelnen Verfahrensarten eingegangen, soweit diese eine Unterscheidung nötig machen.

Für das freihändige Verfahren gilt allgemein, dass die Vergabestelle auf jeden Schritt ausser dem Vertragsabschluss verzichten darf (und auf den Erlass von Verfügungen verzichten *muss*). Es ist dennoch empfehlenswert,

dem hier dargestellten systematischen Ablauf soweit wie möglich zu folgen, jedenfalls soweit ein Potenzial für Wettbewerb besteht. Dies trägt auch im freihändigen Verfahren zu einer sachgerechten und wirtschaftlichen Beschaffung bei.

5.1 Initialisierung

Die Initialisierung schafft die organisatorischen Grundlagen für den Beschaffungserfolg: Einholen des Auftrags, Sicherstellung der Ressourcen, Planung der Beschaffung.

In der Initialisierung des Beschaffungsvorhabens geht es darum, die organisatorischen Grundlagen für den Beschaffungserfolg zu schaffen. Sie erfolgt zu Beginn der Beschaffung oder in einer frühen Phase des übergeordneten Projekts (siehe Anhang 2 zur Einbettung in ICT-Projekte).

5.1.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten **Aktivitäten und Ergebnisse** im Rahmen der Initialisierung sind:

- Einholen des **Auftrags** zur Beschaffung (in der Regel Teil des Projektauftrags)
- Sicherstellen der **Verfügbarkeit der personellen und finanziellen Ressourcen** der Beschaffung (z. B. des Bewertungsteams und einer ev. nötigen externen oder internen fachlichen oder juristischen Unterstützung).
- Erstellen der Erstfassung eines **Beschaffungsplans**, der unter anderem die beschaffungsspezifische Projektorganisation, die Rollen, die Ecktermine, Risiken, Massnahmen, die Qualitätssicherung und das Controlling sowie die Projektkommunikation und das Projektmarketing regelt. Der Beschaffungsplan oder seine Inhalte können Teil des Projektplans des übergeordneten Projekts sein.
- Planen, Durchführen und Dokumentieren eines **Kickoff-Meetings** mit dem Beschaffungsteam.

5.1.2 Terminplanung

Die Initialisierung umfasst unter anderem die Terminplanung.

Der Zeitbedarf für die ersten Beschaffungsschritte (Initialisierung, Analyse und Konzeption), ist stark von der Komplexität und der Organisation des übergeordneten Projekts abhängig, weshalb dafür hier keine allgemeinen Richtwerte angegeben werden. Für die Schritte „PQ-Unterlagen“ bis „Zuschlag“, welche weiter unten beschrieben werden, kann im Einladungs-, offenen oder selektiven Verfahren als grober Richtwert vom Mindestzeitbedarf gemäss Tabelle 3 unten ausgegangen werden. Dieser Zeitbedarf verlängert sich mit steigender Komplexität, steigender Anbieterzahl oder wenn die Evaluation Tests vorsieht.

Tabelle 3: Mindestzeitbedarf im Einladungs-, offenen oder selektiven Verfahren bei der Beschaffung von komplexen Dienstleistungen

Bei wettbewerblichen Vergaben ist mit einem Gesamtzeitaufwand in der Grössenordnung von sechs bis zwölf Monaten zu rechnen!

Schritt	Zeitbedarf mindestens	Bemerkungen
Initialisierung, Analyse, Konzeption	keine allgemeine Angabe möglich	Abhängig von Komplexität und Organisation des Projekts.
PQ-Unterlagen	40 Arbeitstage	Nur im selektiven Verfahren. Inkl. Eingabefrist (BE: mindestens 25 Kalendertage; Art. 15 ÖBV).
Selektion	25 Arbeitstage	Nur im selektiven Verfahren.
Angebotsunterlagen	50 Arbeitstage	Inkl. Eingabefrist (BE: mindestens 40 Kalendertage; Art. 15 ÖBV).
Evaluation	15 Arbeitstage	Mehr bei vielen oder aufwändig zu prüfenden Angeboten.
Zuschlag / Vertrag	20 Arbeitstage	Inkl. Beschwerdefrist (10 Kalendertage). Mehr, wenn der Vertrag nicht den Unterlagen beiliegt.
Projektabschluss	5 Arbeitstage	–

Diese Richtwerte gelten für die Beschaffung komplexer Dienstleistungen, z.B. von ICT-Leistungen. Bei einfachen Leistungen ist weniger Zeit nötig, bei Bauleistungen ist die Zeit von der Komplexität des Vorhabens abhängig.

Wie die Tabelle zeigt, ist bei wettbewerblichen Vergaben mit einem **Gesamtzeitaufwand in der Größenordnung von sechs bis zwölf Monaten** auszugehen. Dieser Zeitbedarf muss bereits ganz zu Beginn eines Beschaffungsvorhabens einkalkuliert werden, um den Projekterfolg nicht zu gefährden.

5.2 Analyse

Die Analyse klärt, was zu beschaffen ist, ob es dafür einen Markt gibt, und welche Rahmenbedingungen sowie Einschränkungen bestehen. Bei Kontakten zu potenziellen Anbietern im Vorfeld der Beschaffung ist Vorsicht geboten!

In der Analyse wird erarbeitet:

- **was beschafft** werden soll,
- ob es dafür einen **Markt** gibt und wie dieser aussieht,
- was die **käuferseitigen Rahmenbedingungen** und Erwartungen sind (ist ein Generalunternehmer oder ein Spezialist gesucht? Ist die Qualität oder der Preis wichtiger?), und
- welche **Einschränkungen** im Umfeld der Beschaffung bestehen (sind potenzielle Anbieter vorbefasst? Sind Projektmitarbeitende eventuell befangen?).

Die Analyse ist für den Beschaffungserfolg zentral. Dieser stellt sich nur ein, wenn sich alle Projektbeteiligten am Ende der Analyse einig darüber sind, was genau sie beschaffen wollen (und was bzw. welche Funktionalitäten nicht). Geschieht dies nicht, riskiert man, erst nach dem Eingang der Offerten zu realisieren, dass das, was man ausgeschrieben hat, nicht das ist, was man eigentlich braucht. Wegen dem Verbot der Abänderung von

Ohne saubere Analyse wird das Falsche offeriert oder beschafft!

Offerten muss das ganze Verfahren in einem solchen Fall durch Verfügung abgebrochen und von vorne begonnen werden.

5.2.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten **Aktivitäten und Ergebnisse** im Rahmen der Initialisierung sind:

- Schriftliche **Umschreibung des Ausschreibungsgegenstands** in einer für alle Beteiligten (Projektteam, Auftraggeber, Anbieter, Juristen) verständlichen Form.
- Festhalten der allfälligen **Rahmenbedingungen und Einschränkungen** in den Projektführungsdokumenten und –ergebnissen.

5.2.2 Kontakte zu Anbietern im Vorfeld einer Beschaffung

Die Beurteilung des Marktes – gibt es jemanden, der das anbietet, was wir wollen? – wird durch das Gleichbehandlungsgebot erschwert: Kein Anbieter darf exklusive Informationen über die Absicht der Vergabestelle erhalten, die ihm im Verfahren einen Vorteil verschaffen würden („Vorbefassung“).

Ist es daher notwendig, aktiv Informationen über den Markt einzuholen, geschieht dies am besten durch ein schriftliches „request for information“ (RFI), das allen bekannten möglichen Anbietern zugestellt wird. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Informationen unverbindlich und ohne Präjudiz für ein mögliches späteres Beschaffungsverfahren eingeholt werden.

Auch bei informellen Kontakten und dem Besuch von Werbe- oder Kundenbindungsanlässen ist als Folge des Gleichbehandlungsgebotes im Vorfeld einer Beschaffung grosse Zurückhaltung geboten.

Wer sich als Beschaffungsverantwortliche(r) von Anbietern zu nicht mehr sozial üblichen, teuren Anlässen einladen lässt, oder teure Geschenke annimmt, riskiert nicht nur, dass sie oder er bei Beschaffungen als befangen gilt (Ziff. 3.2 oben), sondern auch eine Strafverfolgung wegen Vorteilsannahme ([Art. 322^{sexies} StGB](#)).

Im Kanton Bern gelten Höflichkeitsgeschenke im Wert von über 200 Franken als nicht mehr zulässig. Staatsangestellte, die an laufenden Beschaffungsverfahren beteiligt sind, dürfen zudem überhaupt keine Einladungen oder Vorteile von potenziellen Anbietern annehmen, auch nicht geringfügige wie z.B. Einladungen zum Mittagessen (Art. 8a und 8b der Personalverordnung, PV).

Um nicht Ungleichbehandlungs-, Befangenheits- oder Korruptionsvorwürfe zu riskieren, ist beim Kontakt mit Anbietern im Vorfeld der Beschaffung Vorsicht geboten.

Vor allem während Beschaffungsverfahren dürfen keine Einladungen und Geschenke potenzieller Anbieter angenommen werden.

5.3 Konzeption

In der Konzeption wird die ganze Beschaffung programmiert und werden die wesentlichen Spielregeln und Inhalte erarbeitet: Angebotsunterlagen, Anforderungen, Kriterien, Vertrag.

In der Konzeption werden die wesentlichen Einzelheiten der Beschaffung festgelegt und wird die Richtung der weiteren Schritte bestimmt. In diesem

Schritt findet die wesentliche „Denkarbeit“ für die Beschaffung statt, weil hier die später nicht mehr änderbaren Spielregeln festgelegt werden, nach denen die Beschaffung anschliessend abgewickelt wird.

5.3.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten Aktivitäten und Ergebnisse im Rahmen der Konzeption sind:

- Definitive Wahl der **Verfahrensart** (Ziff. 4 oben).
- Identifizieren und Klären von bereits absehbaren **Rechts- und Verfahrensfragen**, z. B. zur Vorbefassung, zum Ausschreibungsgegenstand und zu den Fristen.
- im Einladungs- oder freihändigen Verfahren: **Auswahl** der einzuladenden Anbieter.
- Entwurf der **Eignungskriterien, Zuschlagskriterien, Preisbewerungsregel, Präqualifikationsunterlagen** (im selektiven Verfahren), der **Angebotsunterlagen und des Vertrags**.
- Nachführen von **Terminplan und Beschaffungsplan**.

5.3.2 Anbieterwahl

In der Wahl der einzuladenden Anbieter ist die Vergabestelle im Einladungsverfahren (und erst recht im freihändigen Verfahren) grundsätzlich frei. Soweit genügend geeignete Anbieter bestehen, müssen im Einladungsverfahren mindestens drei eingeladen werden (und im selektiven Verfahren mindestens drei ausgewählt).

Mindestens drei geeignete Anbieter sind einzuladen oder auszuwählen.

Um das Risiko von wettbewerbsbehindernden Absprachen der Eingeladenen untereinander zu reduzieren, empfiehlt es sich, den Eingeladenen die Identität der anderen nicht vor dem Zuschlag bekanntzugeben, und nach Möglichkeit mindestens einen Anbieter aus einer anderen Region oder einem anderen Land einzuladen.

5.3.3 Kriterien im Allgemeinen

Die Eignungs- und Zuschlagskriterien sind neben dem Pflichtenheft der Kern der Angebotsunterlagen und entsprechend sorgfältig zu verfassen: Einmal publiziert, müssen sie nämlich konsequent angewendet werden und dürfen nicht während dem Verfahren geändert werden.

Die Vergabestelle verfügt zur Festlegung der Kriterien über ein grosses Ermessen. Jedoch müssen die Kriterien

- **sachbezogen** sein, d.h. in einem rationalen Zusammenhang zum Beschaffungsgegenstand stehen: Unsinnige oder sachfremde Kriterien (z. B. „nur Unternehmen mit weniger als 100 Angestellten“) sind unzulässig. Zu „politischen“ Kriterien siehe Ziff. 2.1.
- die **Grundsätze des Beschaffungsrechts** (Ziff. 2) nicht verletzen: z. B. diskriminierende Kriterien („nur Schweizer Anbieter“) sind verboten.

Eignungs- und Zuschlagskriterien können frei festgelegt werden, solange sie sachbezogen und objektiv beurteilbar sind sowie den Grundsätze des Beschaffungsrechts entsprechen.

- einigermaßen klar und **objektiv beurteilbar** sein: zu vage Kriterien („Gesamteindruck“, „Qualität“) sind willkürlich. Akzeptabel sind eher subjektive Kriterien allenfalls bei Leistungen mit künstlerischem oder ästhetischem Charakter.

Es ist manchmal schwierig, zu beurteilen, ob ein Umstand eher die Befähigung und Verlässlichkeit des Unternehmens an sich (Eignungskriterium) oder die Qualität seines konkreten Angebots (Zuschlagskriterium) betrifft. Zu beachten ist daher das Verbot der Doppelbeurteilung: Ein und derselbe Umstand darf nicht zuerst als Eignungs- und dann als Zuschlagskriterium bewertet werden.

5.3.4 Eignungskriterien

Eignungskriterien messen die Eignung des Anbieters, den Auftrag auszuführen. Einige Eignungskriterien sind gesetzlich vorgeschrieben und werden in der Regel durch ein von den kantonalen Behörden vorgegebenes Selbstdeklarationsformular und die dort verlangten Nachweise dokumentiert. Im Berner Recht gehören dazu ([Art. 24 ÖBV](#)):

- Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen
- Bezahlung von Steuern und Sozialabgaben
- Einhaltung der Umweltgesetzgebung
- Kein laufendes Konkursverfahren, keine Pfändung im letzten Jahr

In einigen Kantonen, darunter in Bern, können die Anbieter die entsprechenden Nachweise auch im Voraus der zuständigen Behörde einreichen und so ein Zertifikat erhalten, das sie während seiner Geltungsdauer anstelle der Nachweise in Beschaffungsverfahren einreichen können.

Die übrigen Eignungskriterien können auftragsspezifisch festgelegt werden, beispielsweise:

- Erfahrung im fraglichen Tätigkeitsbereich, Referenzen
- Verfügbarkeit von genügend ausgebildetem Supportpersonal
- Finanzielle Stabilität (etwa gemäss den Kennzahlen im Geschäftsbericht)

Im Einladungs- und offenen Verfahren sind die Eignungskriterien in der Regel „Muss“-Kriterien: wer nicht ein bestimmtes Niveau erreicht (z. B. eine bestimmte Anzahl Referenzprojekte ausweist), scheidet als ungeeignet aus. Im selektiven Verfahren müssen die bestgeeigneten Anbieter ausgewählt werden, was voraussetzt, dass mindestens einige Eignungskriterien auch gewichtet und bewertet werden (am besten nach dem gleichen System wie die Zuschlagskriterien).

5.3.5 Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien messen die Qualität des Angebotes – d.h., das Mass, in dem die angebotene Leistung das Bedürfnis der Vergabestelle befriedigt – und den Preis. Soweit es sich dabei nicht um „Muss“-Kriterien bzw. zwingende Anforderungen des Pflichtenhefts handelt, müssen die Zuschlagskriterien mit ihrer Gewichtung in den Angebotsunterlagen aufgeführt werden, also z. B.:

Eignungskriterien messen die Eignung des Anbieters, den Auftrag auszuführen.

Zuschlagskriterien messen das Mass, in dem die angebotene Leistung das Bedürfnis der Vergabestelle befriedigt.

Preis	75%	(75 Punkte)
Verfügbarkeit	20%	(20 Punkte)
Garantiedauer	5%	(5 Punkte)
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>(100 Punkte)</i>

Die Angebotsunterlagen sollten aufzeigen, welche allfälligen Subkriterien bestehen und wie diese gewichtet werden. Sie sollten auch bereits transparent machen, wie die Vergabestelle die Erfüllung der Zuschlagskriterien messen und bewerten wird, z. B.:

Lieferfrist: Das System muss bis spätestens am 1.1.2017 geliefert werden. Wenn das Angebot eine frühere Lieferung zusichert, erhält es für jede volle Periode von zehn Kalendertagen, die das zugesicherte Lieferdatum vom 1.1.2017 trennt, einen Punkt; bis zu einer Höchstzahl von 15 Punkten.

In der Wahl und Gewichtung der Zuschlagskriterien ist die Vergabestelle grundsätzlich frei. Sie sollte die Mindestanforderungen, die alle in Frage kommenden Angebote erfüllen müssen, als nicht gewichtete „Muss“-Kriterien bzw. als Anforderungen des Pflichtenhefts ausgestalten. Die gewichteten Zuschlagskriterien sollte sie auftragsbezogen so wählen, dass sie diejenigen einsatzrelevanten Qualitätsmerkmale der Leistung abdecken, in denen sich die erwarteten Angebote vermutlich unterscheiden.

Differenzierte, durchdachte Zuschlagskriterien sind vor allem bei komplexen und individualisierten Leistungen wichtig. Bei sehr einfachen, austauschbaren Leistungen (z. B. völlig standardisiertes Verbrauchsmaterial) ist es oft sachgerecht, auf gewichtete Zuschlagskriterien ganz zu verzichten und die Angebote, die die Mindestanforderungen erfüllen, nur anhand des Preises zu bewerten.

5.3.6 Das Zuschlagskriterium „Preis“ im Besonderen

5.3.6.1 Preisbestimmung

Die Angebotsunterlagen müssen festlegen, welcher Betrag als Offertpreis der Bewertung zugrunde gelegt wird.

Der Preis einer Leistung kann sich aus verschiedenen einmaligen und wiederkehrenden Komponenten (z. B. Lizenz- und Wartungsgebühren) zusammensetzen. Um das insgesamt wirtschaftlichste Angebot wählen zu können, sollte (soweit dies möglich ist) als bewertungsrelevanter Offertpreis die „total cost of ownership“ (TCO), also die Summe aller Kosten während der vermuteten Einsatzdauer der Leistung, herangezogen werden – z. B. die Kosten für die Installation und den fünfjährigen Betrieb einer ICT-Lösung. Auch die Kosten für Optionen, wenn ihre Auslösung nicht sehr unwahrscheinlich ist, sowie die Migrations-, Schulungs- und anderen Folgekosten sollten nach Möglichkeit in die TCO einfließen.

Damit die offerierten Preise überhaupt vergleichbar sind, müssen alle Offerenten möglichst dasselbe Preismodell anwenden. Dieses ist durch die Angebotsunterlagen (im Vertrag und am besten auch in Form eines auszufüllenden Excel-Preisformulars) vorzugeben.

Als zu bewertender Preis gilt die „total cost of ownership“, welche nach einem möglichst einheitlichen Preismodell berechnet wird.

5.3.6.2 Preisgewichtung

Die Gewichtung des Preises ist gemäss dem Wirtschaftlichkeitsgebot eher hoch anzusetzen. Sie ist abhängig von der Komplexität der Leistung:

- Bei der Beschaffung von eher einfachen, austauschbaren Leistungen (z. B. Verbrauchsmaterial, standardisierte Geräte) muss der Preis ein ganz überwiegendes Gewicht haben (70–90%) oder wie oben erwähnt sogar das einzige gewichtete Zuschlagskriterium sein (100%).
- Bei der Beschaffung von komplexeren oder individualisierten Leistungen (z. B. Software, Beratungsleistungen, ganze ICT-Systeme) darf den qualitativen Zuschlagskriterien ein höheres und dem Preis ein tieferes Gewicht (z. B. 50–30%) zugemessen werden. Nach der Praxis des Bundesgerichts darf das Gewicht des Preises aber in keinem Fall weniger als 20% betragen.

Je austauschbarer die Leistung, desto stärker muss der Preis gewichtet sein.

5.3.6.3 Preisbewertung

Neben der Gewichtung des Preises ist auch die Formel, mit der der Offertpreis in Bewertungspunkte umgerechnet wird, von zentraler Bedeutung für das effektive Gewicht des Preises. Diese **Preisbewertungsformel** muss in jedem Fall gewährleisten, dass teurere Angebote nicht mehr Punkte erhalten als günstigere. Sie muss in den Angebotsunterlagen mitgeteilt werden.

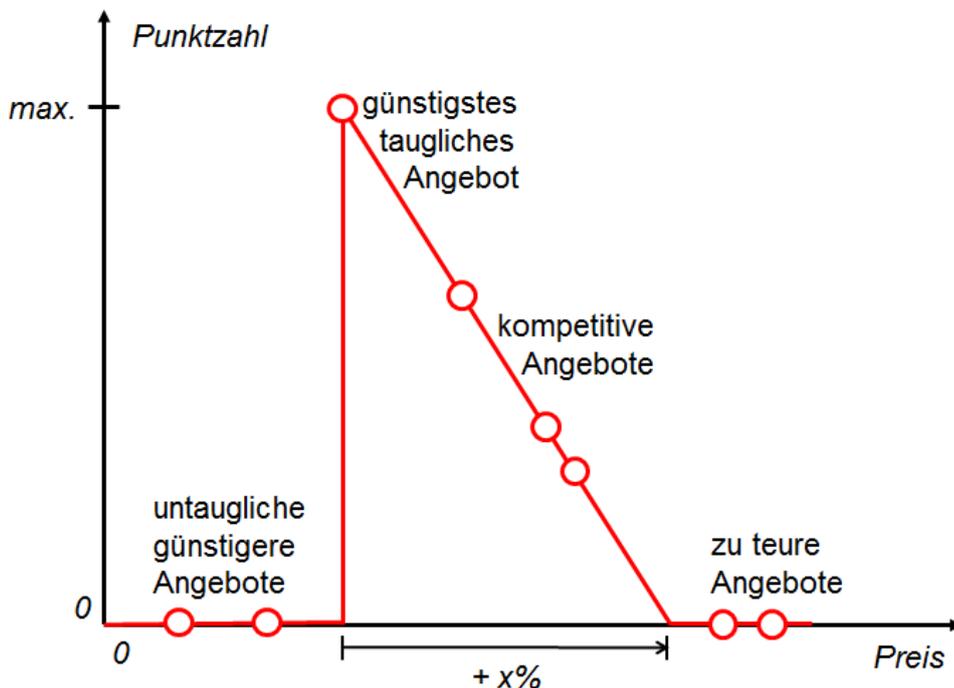
In der Praxis bestehen verschiedene Preisbewertungsmethoden. Eine der einfachsten und praktikabelsten ist die „lineare“:

„Das Angebot mit dem tiefsten Preis unter denjenigen, die dem Pflichtenheft entsprechen, erhält die maximale Punktzahl. Angebote, deren Preis um x% oder mehr darüber liegt, erhalten null Punkte. Die Angebote mit dazwischen liegenden Preisen erhalten eine linear berechnete Punktzahl.“

Mit dieser Methode haben die aussichtslosen Angebote keinen Einfluss auf die Preisbewertung: einerseits untaugliche Dumpingangebote, die nur darum sehr günstig sind, weil sie den Anforderungen der Ausschreibung nicht genügen (und daher ohnehin ausgeschlossen werden), und andererseits die „Ausreisser nach oben“, die wegen Fehlkalkulationen oder falschen Lösungsansätzen einen überrissenen hohen Preis vorsehen. Der Preiswettbewerb konzentriert sich so auf die kompetitiven Angebote, also diejenigen mit Preisen zwischen 100% und 100+x% des günstigsten tauglichen Angebotes (s. Abbildung 1).

Zur Preisbewertung empfiehlt sich die lineare Methode: Die Punkte werden zwischen dem günstigsten tauglichen und dem x% teureren Angebot linear absteigend vergeben.

Abbildung 1: Die lineare Preisbewertungsmethode



Der Wert von x ist bei Anwendung der linearen Methode abhängig vom vermuteten Preisspektrum der tauglichen Angebote festzulegen. Bei relativ einfachen, standardisierten und austauschbaren Leistungen, bei denen ein starker Preiswettbewerb besteht und die Preisdifferenz der Angebote daher voraussichtlich gering ist, ist ein tiefer Wert für x , z. B. 20, angebracht. Bei komplexeren Leistungen, die je nach Lösungsansatz teurer oder günstiger erbracht werden können, ist von einem breiteren Preisspektrum auszugehen. Der Wert von x ist diesfalls entsprechend höher, etwa zwischen 40 und 80, anzusetzen.

Der Wert von x ist entscheidend für das effektive Gewicht des Preises!

Achtung: Bei einem zu tiefen Wert von x riskiert die Vergabestelle, dass qualitativ deutlich bessere, aber etwas teurere Angebote relativ häufig null Punkte für den Preis erhalten und so meist aus dem Rennen fallen. Ein zu hoher Wert von x hat dagegen zur Folge, dass die Preisunterschiede zu wenig ins Gewicht fallen und das effektive Gewicht des Preises damit reduziert wird, was zusammen mit einer tiefen Preisgewichtung das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt.

Die manchmal verwendete Preisbewertungsregel, nach der die Punkte linear zwischen dem günstigsten Preis (Punktemaximum) und dem teuersten Preis (null Punkte) verteilt werden, ist ungeeignet, weil sie zu unvorhersehbaren Ergebnissen führt und anbieterseitigen Manipulationen (Einreichen eines überteuerten Angebots) zugänglich ist.⁹

5.3.7 Angebots- und Präqualifikationsunterlagen

5.3.7.1 Im Allgemeinen

Die Angebotsunterlagen (auch: „Ausschreibungsunterlagen“) enthalten alle Informationen, die der Anbieter zur Erstellung des Angebotes braucht, insbesondere (Art. 10–11 ÖBV):

- die Beschreibung der Ausgangslage und des zu deckenden Bedürfnisses,
- die Anforderungen (Pflichtenheft),
- die Eignungs- und Zuschlagskriterien samt Subkriterien, und Gewichtung und Preisbewertungsregel,
- Angaben über Ablauf des Verfahrens, Form der Angebote, Sprache, Fristen, Adressen, Beantwortung von Fragen etc.

Im selektiven Verfahren werden zunächst Präqualifikationsunterlagen erstellt, die den Interessenten als Grundlage ihres Antrags auf Teilnahme dienen. Sie enthalten die oben genannten Angaben, ausser das Pflichtenheft und die Zuschlagskriterien. Diese Angaben enthalten erst die Angebotsunterlagen, welche den als bestgeeignet ausgewählten Anbietern nach der Selektion zugestellt werden.

Die Angebotsunterlagen sind Grundlage der Erstellung des Angebots durch den Anbieter.

5.3.7.2 Pflichtenheft

Die Ausgestaltung des Pflichtenhefts ist abhängig von der zu beschaffenden Leistung. Grundsätzlich sind die Anforderungen an die Leistung möglichst vollständig, konkret und objektiv messbar zu beschreiben, so dass sie als Grundlage für den Vertrag und für die Abnahme der dereinst abgelieferten Leistung dienen können.

[Art. VI:2-3 GPA](#) schreibt für die Anforderungen den **Grundsatz der Produkteneutralität** bzw. der **funktionalen Ausschreibung** vor. Danach gilt:

- Vorgeschriebene technische Spezifikationen sind eher bezüglich Leistung als bezüglich Konzeption oder beschreibender Eigenschaften zu definieren; und soweit vorhanden auf internationale oder nationale Normen zu stützen.
- Anforderungen oder Hinweise in Bezug auf besondere Marken, Patente, Muster oder Typen sowie auf einen bestimmten Ursprung, bestimmte Produzenten oder Anbieter sind nicht zulässig, es sei denn, dass es keine andere hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Beschreibung des Beschaffungsbedarfs gibt, und dass in die Vergabeunterlagen die Worte «oder gleichwertig» einbezogen werden.

Technische Anforderungen müssen produkteneutral sein, sollten also keine Produktnamen nennen.

5.3.8 Vertrag

Zum verbindlichen Abschluss der Beschaffung gehört neben der öffentlich-rechtlichen Zuschlagsverfügung auch ein anschliessend abgeschlossener privatrechtlicher Vertrag mit dem Zuschlagsempfänger. In fast allen Fällen sollte der Vertrag Teil der Angebotsunterlagen sein, denn:

- Viele (entscheid)wesentliche Faktoren der Risikoverteilung (z. B. Garantie oder Haftung) konkretisieren sich erst im Vertrag. Die Angebote

Der möglichst fertig erstellte Vertrag gehört in die Angebotsunterlagen.

sind daher nur vergleichbar, wenn sie auch diesbezüglich von denselben Bedingungen ausgehen.

- Nach dem Zuschlag besteht anbieterseitig kein Wettbewerbsdruck mehr, dafür meist ein kundenseitiger Zeitdruck. Dies kann dazu führen, dass der Anbieter diese für ihn nun viel bessere Verhandlungsposition ausnützt, um für ihn ungünstige Punkte der Ausschreibung bzw. der Offerte im Vertrag wieder zu seinen Gunsten zu ändern.
- Oft werden Lücken oder Fehler im Pflichtenheft erst bei der Vertragsredaktion erkannt.

Daher sollten die Angebotsunterlagen den möglichst fertig erstellten Vertrag enthalten, in den nur noch die Spezifikationen und Preise der beschafften Leistung einzufügen sind. Die ausdrückliche Akzeptanz dieses Vertrags sollte als „Muss“-Zuschlagskriterium vorgesehen werden.

Der Vertrag kann neben unveränderlichen Teilen auch besonders markierte Stellen enthalten, die von den Anbietern in ihrer Offerte in einem bestimmten Rahmen verändert werden können (z. B. die Garantiedauer oder die Haftungsobergrenze). Diesfalls sind die entsprechenden Änderungswünsche der Anbieter im Rahmen eines gewichteten Zuschlagskriteriums zu bewerten.

Der Vertrag sollte durch Juristen geprüft werden. Er sollte auf Vertragsmustern, die bei Verbänden oder den kantonalen Behörden bezogen werden können, basieren. Der Vertrag sollte auch branchenweit akzeptierte Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) einbeziehen und allfällige AGB des Anbieters ausschliessen. Empfehlenswert sind im ICT-Bereich z.B. die AGB der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK; www.sik.ch); ihre Verwendung ist in der Berner Kantonsverwaltung vorgeschrieben. Im Baubereich sind die Mustervertragsvorlagen der KBOB für Planer- und Werkleistungen zu empfehlen.

Änderungswünsche der Anbieter betreffend den Vertrag sind nur an entsprechend markierten Stellen zulässig, und sind als Zuschlagskriterium zu bewerten.

5.4 Ausschreibung und Publikation der PQ-Unterlagen (nur im selektiven Verfahren)

Im selektiven Verfahren wird nach der Konzeption die Möglichkeit zur Teilnahme am Verfahren öffentlich auf simap.ch ausgeschrieben.

Im selektiven Verfahren publiziert die Vergabestelle nach Abschluss der Konzeption die Ausschreibung auf www.simap.ch. Der Ausschreibungstext enthält die Eckwerte des Auftrags (BE: gemäss [Art. 10 ÖBV](#)) gemäss dem von simap.ch vorgegebenen Formular. Gestützt darauf können Interessierte innerhalb einer in der Ausschreibung bestimmten Frist (BE: mindestens 25 Tage, [Art. 15 ÖBV](#)) einen Antrag auf Teilnahme im selektiven Verfahren einreichen, in dem sie die Erfüllung der Eignungskriterien nachweisen.

Bei Anwendung einer anderen Verfahrensart entfällt dieser Zwischenschritt, und es folgt sogleich die Publikation und der Versand der Angebotsunterlagen (Ziff. 5.6).

5.4.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten **Aktivitäten und Ergebnisse** im Rahmen dieses Schrittes sind:

- Erstellen bzw. Finalisieren des **Ausschreibungstextes¹ und der PQ-Unterlagen**
- **Parametrisieren des Bewertungssystems** für die Eignungskriterien
- **Publikation der Ausschreibung und der PQ-Unterlagen** auf simap.ch.

Während der anschliessend laufenden Eingabefrist können folgende Tätigkeiten erledigt werden:

- Beantworten von Anbieterfragen
- Finalisierung der Angebotsunterlagen, der Zuschlagskriterien und die entsprechende Parametrisierung des Bewertungssystems

5.4.2 Bewertungssystem

Die Bewertung der Anträge auf Teilnahme und später der Angebote erfolgt am einfachsten mit einer Software, in die die Kriterien, ihre Gewichtung und die von den einzelnen Anträgen bzw. Angeboten erreichten Punktzahlen eingegeben werden. Die Software erstellt gestützt darauf einen Evaluationsbericht, der die Rangfolge der Angebote aufzeigt und den Selektions- bzw. Zuschlagsentscheid als Nutzwertanalyse nachvollziehbar macht. Am Markt werden dafür verschiedene Lösungen angeboten.

Der Einsatz einer Softwarelösung für die Evaluation vereinfacht die Arbeit.

Das eingesetzte Bewertungssystem sollte bereits vor der Finalisierung der PQ- bzw. Angebotsunterlagen erstmals parametrisiert werden. Dies erlaubt der Vergabestelle, anhand hypothetischer Anträge bzw. Angebote zu prüfen, ob die gewählten Kriterien und Gewichtungen zu realistischen und aussagekräftigen Ergebnissen (d.h. deutlichen Punkteunterschieden) führen.

5.4.3 Umgang mit Anbieterfragen

Die Anbieter stellen meistens Fragen zur Ausschreibung oder den Unterlagen. Um das Gleichbehandlungsgebot einzuhalten, sollten diese nicht individuell beantwortet werden, sondern die Fragen und die Antworten darauf sollten allen Anbietern mitgeteilt werden.

Anbieterfragen sind schriftlich und in Kopie an alle Anbieter zu beantworten.

Dazu kann die Vergabestelle in den Unterlagen vorgeben, dass die Fragen im auftragsspezifischen elektronischen Forum von simap.ch zu stellen sind und auch dort beantwortet werden. Will sie die Anonymität der Anbieter untereinander bewahren, kann sie stattdessen bestimmen, dass die Fragen per E-Mail zu stellen sind und (anonymisiert sowie in Blindkopie) per E-Mail an alle Anbieter beantwortet werden, oder in einer Tabelle auf simap.ch publiziert werden.

¹ Die Beispieldokumente werden den Leserinnen und Lesern zusammen mit dem Leitfaden zur Verfügung gestellt.

5.4.4 Änderungen der PQ- oder Angebotsunterlagen

Ergibt sich aufgrund der Anbieterfragen oder aus anderen Gründen während der Eingabefrist die Notwendigkeit, die bereits publizierten PQ-Unterlagen bzw. (im nächsten Schritt) die bereits publizierten Angebotsunterlagen zu ändern, kann dies durch schriftliche Mitteilung an alle Anbieter geschehen. Deren Identität ist der Vergabestelle bekannt, weil der Download von Vergabeunterlagen eine namentliche Anmeldung auf simap.ch voraussetzt und für die Vergabestelle einsehbar registriert wird. Bei nicht geringfügigen oder späten Änderungen sollte auch die Eingabefrist gebührend verlängert werden.

Änderungen der Unterlagen sind während der Eingabefrist möglich.

Erweisen sich ganz grundlegende Änderungen am Beschaffungsgegenstand oder sogar der Verzicht auf die Beschaffung als notwendig, oder erkennt die Vergabestelle die Notwendigkeit der Änderung der Unterlagen erst nachdem die Anträge auf Teilnahme bzw. Offerten bereits eingereicht wurden, muss sie das Verfahren mit beschwerdefähiger Verfügung abbrechen und ggf. neu starten.

Nach erfolgter Eingabe oder bei grundlegenden Änderungen ist nur noch ein Verfahrensabbruch möglich.

5.5 Selektion (nur im selektiven Verfahren)

Die Selektion besteht aus der Bewertung der Anträge anhand der Eignungskriterien. Gestützt darauf erfolgt die Auswahl der bestgeeigneten Interessenten.

Die Selektion besteht aus der Bewertung der eingegangenen Anträge auf Teilnahme anhand der in den PQ-Unterlagen vorgegebenen Eignungskriterien. Gestützt darauf erfolgt die Auswahl der bestgeeigneten Interessenten. Die PQ-Unterlagen sollten vorgeben, wie viele der Bestgeeigneten – mindestens drei – zur Angebotsabgabe zugelassen werden.

5.5.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten **Aktivitäten und Ergebnisse** im Rahmen der Selektion sind:

- Durchführen und Protokollieren der **Antragsöffnung**
- **Prüfen und Bewerten der Anträge** anhand der Eignungskriterien
- Erstellen des **Selektionsberichts** gestützt auf die Bewertung
- Genehmigung des Selektionsentscheids durch das zuständige Projektgremium
- Erlass der **Selektionsverfügung**
- ggf. Durchführen eines **Debriefing** mit den nicht Ausgewählten

5.5.2 Antrags- bzw. Angebotsöffnung und formelle Prüfung

Die Selektion beginnt nach Ablauf der Eingabefrist mit der gleichzeitigen Öffnung der (bis dann verschlossenen) Anträge durch mindestens zwei Angestellte der Vergabestelle. Im Kanton Bern haben die Anbieter keinen Anspruch auf Teilnahme an der Angebotsöffnung, aber die Öffnung ist zu

Die Angebotsöffnung wird protokolliert. Gleichzeitig erfolgt die Prüfung der formellen Qualität der Eingaben.

protokollieren (s. Art. 23 ÖBV, der sinngemäss auch für Anträge auf Teilnahme gilt).

Anlässlich der Öffnung sollten die Anträge auch auf ihre Vollständigkeit und formelle Richtigkeit geprüft werden:

- Sind sie vollständig und entsprechen sie der vorgegebenen Gliederung?
- Sind alle Formulare, Nachweise und Unterschriften vorhanden?
- Sind die unterzeichnenden Personen gemäss Handelsregister (www.zefix.ch) zeichnungsberechtigt?

Für den Umgang mit mangelhaften Anträgen siehe unten sinngemäss Ziff. 5.7.2.

In der gleichen Weise werden später in der Phase „Evaluation“ auch die eingehenden Angebote geöffnet und geprüft.

5.5.3 Bewerten der Anträge

Die Bewertung der Anträge erfolgt, indem die Angebote nach dem in den PQ-Unterlagen vorgegebenen Schema auf die Erfüllung der Eignungskriterien geprüft werden und die von den einzelnen Angeboten pro gewichtetem (Sub-)kriterium erreichten Punktzahlen in das Bewertungssystem eingegeben werden. Dieses erstellt gestützt darauf die Rangfolge der Gesamtpunktzahlen und damit der Eignung. Diejenigen Antragsteller mit den meisten Punkten gelten als bestgeeignet und werden zur Angebotsabgabe ausgewählt.

Die Anzahl der so Auszuwählenden – mindestens drei – sollte vorab in den PQ-Unterlagen festgelegt werden, um Manipulationsvorwürfe – man habe z. B. nur drei Antragsteller zugelassen, um den unerwünschten Viertplatzierten nicht berücksichtigen zu müssen – zu vermeiden.

Um Manipulationen oder entsprechende Vorwürfe zu vermeiden (und um die Auswirkung subjektiver Präferenzen gering zu halten) sollte die Prüfung durch mindestens zwei unabhängig voneinander arbeitende Personen oder Teams erfolgen, die ihre Ergebnisse zunächst separat voneinander auf je einem Formular notieren. Anschliessend einigen sich die Bewertenden anhand eines dritten Formulars auf die definitiv zu vergebende Punktzahl und notieren dazu ggf. eine Begründung. Die unterschriebenen Bewertungsformulare gehören in die Vergabeakten (s. Ziff. 3.1).

Für die Bewertung gilt (wie für alle Verfahrenshandlungen) das Vieraugenprinzip.

5.5.4 Selektionsverfügung

Die Vergabestelle hält das Ergebnis der Selektion in einer Verfügung fest. Die Verfügung bestimmt, welche die bestgeeigneten Anbieter sind, die zur Angebotsabgabe eingeladen werden.

Die Verfügung wird allen Antragstellern eröffnet, und den Ausgewählten können gleichzeitig die Angebotsunterlagen (s. unten 5.6) zugestellt werden. Mit dem Empfang der Verfügung beginnt eine zehntägige Beschwerdefrist, aber diese hindert die Vergabestelle nicht daran, mit dem Beschaffungsverfahren fortzufahren.

Für die Einzelheiten gilt sinngemäss das unten (Ziff. 5.8) zur Zuschlagsverfügung Gesagte.

5.5.5 Debriefing

Ausser in klaren Situationen ist es empfehlenswert, den nicht Ausgewählten noch vor Ablauf der zehntägigen Beschwerdefrist ein individuelles mündliches Debriefing anzubieten. Dabei wird ihnen erklärt, wie ihr Antrag bewertet wurde und wieso sie nicht als geeignet erachtet wurden bzw. nicht genügend Punkte erzielt haben, um ausgewählt zu werden.

Ein Debriefing steigert die Akzeptanz des Entscheids und kann dazu beitragen, dass enttäuschte Anbieter von einer Beschwerde gegen die Selektionsverfügung absehen.

Ein Debriefing steigert die Akzeptanz des Entscheids und senkt die Beschwerdewahrscheinlichkeit.

5.6 Ausschreibung und Publikation der Angebotsunterlagen

Im offenen Verfahren wird der Auftrag nach der Konzeption öffentlich auf simap.ch ausgeschrieben. In den anderen Verfahren erhalten nur die Ausgewählten die Angebotsunterlagen.

Im Anschluss an die Konzeption erfolgt im offenen Verfahren die Publikation der Ausschreibung und der Angebotsunterlagen auf www.simap.ch. Im selektiven Verfahren (im Anschluss an die Selektion) sowie im freihändigen und Einladungsverfahren werden der Auftrag sowie die Angebotsunterlagen nicht (noch einmal) auf simap.ch veröffentlicht. Stattdessen werden sie nur den ausgewählten Anbietern zugestellt.

Das Vorgehen für die Ausschreibung und Publikation der Angebotsunterlagen im offenen Verfahren ist sinngemäss dasselbe wie das für die Ausschreibung und Publikation der PQ-Unterlagen im selektiven Verfahren (Ziff. 5.4 oben). Daher wird auf das dazu Gesagte verwiesen, insbesondere betreffend:

- Publikation auf simap.ch (die Angebotsfrist beträgt in BE mindestens 40 Tage, [Art. 15 ÖBV](#))
- Parametrisieren des Bewertungssystems (Ziff. 5.4.2)
- Beantworten von Anbieterfragen (Ziff. 5.4.3)
- Änderungen der Angebotsunterlagen (Ziff. 5.4.4)

5.7 Evaluation

Die Evaluation besteht aus der Bewertung der Angebote anhand der Zuschlags- und Eignungskriterien (im selektiven Verfahren nur noch der ersten).

Die Evaluation besteht aus der Bewertung der eingegangenen Angebote anhand der in den Angebotsunterlagen vorgegebenen Anforderungen und Kriterien.

Der Ablauf ist sinngemäss derselbe wie bei der Selektion (Ziff. 5.5):

- Offertöffnung und Protokollierung
- Formelle Prüfung, ggf. Ansetzen von Nachfristen zur Nachbesserung
- Bewertung der Eignungs- und Zuschlagskriterien (oder im selektiven Verfahren nur noch der Zuschlagskriterien)
- Genehmigung des Evaluationsberichts bzw. -entscheids durch das zuständige Projektgremium

5.7.1 Angebotspräsentation

Bei komplexen Leistungen oder solchen, bei denen es stark auf die eingesetzten Personen ankommt, kann es Sinn machen, die Anbieter nach erfolgter Eingabe zu einer Präsentation ihres Angebots einzuladen, bei der die Vergabestelle Erläuterungsfragen stellen kann. Dies sollte in den Angebotsunterlagen angekündigt werden.

Solche Präsentationen sind zu protokollieren und die Antworten auf Anbieterfragen sind den anderen Anbietern mitzuteilen (s. Ziff. 5.4.3). Es ist darauf zu achten, dass die Präsentation nicht zu einer Verhandlung wird (s. Ziff. 2.6): Das eingegebene Angebot ist unveränderbar.

Angebotspräsentationen sind nach der Eingabe der Angebote u.U. sinnvoll.

5.7.2 Mangelhafte Angebote

Oft sind viele oder alle Angebote mehr oder weniger **formell mangelhaft** (z. B. fehlt eine Unterschrift oder ein Nachweis). Daraus ergibt sich ein Dilemma:

- Wegen dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Verhandlungsverbot (das auch Änderungen der Offerte ausschliesst) ist das Beschaffungsrecht grundsätzlich formstreu. Angebote, die der Ausschreibung oder wesentlichen Formerfordernissen nicht entsprechen, sind auszuschliessen (BE: [Art. 24 Abs. 1 Bst. b ÖBV](#)).
- Aber es wäre oft unverhältnismässig, viele Angebote wegen kleiner Fehler auszuschliessen. Dies würde nicht nur zu einem unwirtschaftlichen Beschaffungsergebnis führen, sondern könnte auch „überspitzten Formalismus“ und damit verfassungswidrige Willkür darstellen.

Daher ist folgende Praxis zu empfehlen:

- Bei geringfügigen Mängeln, die sich nicht auf die Bewertung oder den Inhalt des Angebots (Preis-/Leistungs-/Risikogleichgewicht) auswirken, z. B. bei fehlenden Nachweisen oder Unterschriften, ist dem Anbieter eine kurze Nachfrist (wenige Tage) zur Nachbesserung anzusetzen.
- Bei schwereren oder inhaltlich relevanten Mängeln (z. B. Nichtausfüllen einzelner verlangter Offertpositionen im Preisformular, Vorbehalte gegen eine in den Unterlagen vorgegebene Vertragsbestimmung) ist das Angebot vom Verfahren auszuschliessen.

Bei **inhaltlichen Mängeln** gilt:

- Eindeutige Schreib- oder Rechnungsfehler korrigiert die Vergabestelle selbst – eine Rückfrage beim Anbieter zur Absicherung ist aber sinnvoll. Zu Fehlern, die berichtigt werden können, gehören:¹⁰
 - Falsche Addition der Einheitspreise oder falsche Multiplikation der Einheitspreise mit der Menge.

Bei kleinen formellen Fehlern ist eine kurze Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen. Bewertungsrelevante Mängel oder Lücken dürfen aber nicht mehr korrigiert werden.

- Widersprüchliche Angaben zu Einheitspreisen, wenn sich aus der Preisart oder der Ausschreibung klar ergibt, welcher Preis verbindlich sein soll.
- Sind Stellen im Angebot unklar, holt die Vergabestelle beim Anbieter Erläuterungen ein.
- Inhaltliche Änderungen am Angebot dürfen aber nach der Offerteingabe nicht mehr vorgenommen werden, auch nicht auf dem Wege der Erläuterung.

5.8 Zuschlag und Vertragsabschluss

Der Zuschlag ist der förmliche Entscheid der Vergabestelle, wonach ein bestimmtes Angebot das wirtschaftlichste ist und der entsprechende Anbieter daher den Auftrag erhält. Er erfolgt (ausser im freihändigen Verfahren) in der Form einer Verfügung, also durch einen schriftlichen, gerichtlich anfechtbaren behördlichen Hoheitsakt.

Den Zuschlag muss das Angebot erhalten, das die Anforderungen sowie alle „Muss“-Eignungs- und Zuschlagskriterien erfüllt, und das die gewichteten Zuschlagskriterien am besten erfüllt, d.h., das gemäss Evaluationsbericht des Bewertungssystems am meisten Punkte erhalten hat.

Alles andere darf für den Zuschlag nicht massgeblich sein – insbesondere nicht das Mass, in dem die Angebote allenfalls Eignungskriterien oder nicht gewichtete Zuschlagskriterien (über)erfüllen, oder gar andere Kriterien, die der Vergabestelle erst im Verlauf der Evaluation in den Sinn gekommen sind.

Das Angebot, das aufgrund der Bewertung der Zuschlagskriterien über die meisten Punkte verfügt, erhält den Zuschlag.

5.8.1 Aktivitäten und Ergebnisse

Die wichtigsten **Aktivitäten und Ergebnisse** im Rahmen dieses Schrittes sind:

- Erlass der **Zuschlagsverfügung** bzw. (im freihändigen Verfahren) Mitteilung des Vergabeentscheids
- Anbieten eines **Debriefing** für die unterlegenen Anbieter (s. Ziff. 5.5.5)
- Einholen der ggf. notwendigen **Ausgabenbewilligung**
- Abwarten der **Beschwerdefrist** (BE: 10 Tage)
- **Vertragsabschluss**
- **Publizieren des Zuschlags** in simap.ch innerhalb von 72 Tagen nach Versand der Zuschlagsverfügung

5.8.2 Zuschlagsverfügung

Die Zuschlagsverfügung teilt allen Anbietern das Ergebnis des Verfahrens mit. Sie muss die Formvorschriften des kantonalen Rechts erfüllen, also in der Regel insbesondere:

- Name und Adresse der Vergabestelle und der Adressaten sowie den fraglichen Auftrag nennen,
- eine Begründung und den Entscheid („Den Zuschlag erhält ...“) enthalten, und

Die Zuschlagsverfügung muss formgerecht sein und eine nachvollziehbare Begründung enthalten.

- mit einer eigenhändigen Unterschrift der gemäss den Organisationsvorschriften zuständigen Person sowie einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein.

Auf www.be.ch/beschaffungen stehen Vorlagen zur Verfügung.

Die Begründung sollte im Interesse der Vergabestelle möglichst gut nachvollziehbar sein, da dies die Akzeptanz des Entscheids steigert und das Beschwerderisiko reduziert. Zumindest sollte die Verfügung die offerierten Preise enthalten, und zudem die sich aus dem Evaluationsbericht ergebende Tabelle mit den Punkten, die die einzelnen Angebote pro Kriterium erhalten haben (Art. 11 Bst. a OÖBV).

Die Verfügung sollte eingeschrieben und mit Rückschein oder mit „A-Post Plus“ verschickt werden, da die Vergabestelle so das Datum des Empfangs erfährt. Erst der Empfang der Verfügung löst die Beschwerdefrist aus.

5.8.3 Vertragsabschluss

Da der Vertrag bereits den Angebotsunterlagen beiliegen sollte (Ziff. 5.3.8), braucht er nun nur noch unterzeichnet zu werden. Dies kann geschehen, sobald die Beschwerdefrist gegen den Zuschlag unbenutzt abgelaufen ist, oder wenn im Fall einer Beschwerde diese keine aufschiebende Wirkung zeigt (BE: [Art. 32 ÖBV](#)).

Vor dem Vertragsabschluss muss, soweit das kantonale Finanzhaushaltrecht auf die Vergabestelle anwendbar ist, die Ausgabenbewilligung der zuständigen Behörde (z. B. Regierungsrat oder Kantonsparlament) vorliegen. Fehlt diese noch, und soll der Vertrag trotzdem schon abgeschlossen werden, muss er einen Vorbehalt enthalten, wonach er nicht gilt bzw. hinfällig wird, wenn die Ausgabenbewilligung nicht erteilt wird.

Der Vertrag kann abgeschlossen werden, wenn keine Beschwerde mit aufschiebender Wirkung eingeht.

Ausgabenbewilligung nicht vergessen!

5.8.4 Publikation des Zuschlags

Bei Aufträgen im Staatsvertragsbereich muss der erfolgte Zuschlag spätestens 72 Tage nach der Verfügung mit dem dafür vorgesehenen Online-Formular auf simap.ch publiziert werden ([Art. XVIII GPA](#)). Diese Publikation dient statistischen Zwecken und der im GPA vorgesehenen internationalen Transparenz. Sie hat keine weitere Bedeutung für das Beschaffungsprojekt.

5.9 Projektabschluss

Im Rahmen des Projektabschlusses sind auch die Beschaffungserfahrungen zu dokumentieren.

Als Teil des Projektabschlusses ist auch das Beschaffungsvorhaben geordnet zu Ende zu bringen.

Insbesondere empfiehlt es sich, die in der Beschaffung gemachten Erfahrungen in die Dokumentation und die Schlussbeurteilung des allfälligen übergeordneten Projekts einfließen zu lassen.

Die Beschaffungsakten, also alle erstellten Ergebnisse, Protokolle und Korrespondenzen, müssen für eine gesetzlich vorgeschriebene Zeit (BE: drei Jahre) bei der Vergabestelle aufbewahrt werden. Sie werden anschliessend gemäss den allgemeinen Vorschriften über das Archivwesen archiviert oder können vernichtet werden

.

ANHANG 1: UNBEFANGENHEITSERKLÄRUNG

Muster eines Merkblatts für Projektbeteiligte

Dieses Merkblatt ist durch alle Projektbeteiligten zu unterschreiben. Dazu gehören Projektmitarbeitende, interne und externe Berater(innen), beigezogene Sekretariatsmitarbeitende sowie die den Beschaffungsentscheid fällenden Personen.

Ich bestätige, dass ich mich als Beteiligte(r) im Beschaffungsverfahren _____ an folgende Regeln halte:

Vertraulichkeit

Ich behandle die im Beschaffungsverfahren erhaltenen oder entstandenen Informationen und Unterlagen vertraulich, soweit sie nicht öffentlich publiziert wurden oder die Projektleitung bzw. die ihre vorgesetzten Stellen etwas anderes bestimmen. Das gilt insbesondere für die eingegangenen Angebote und, vor ihrer Publikation, für die Angebotsunterlagen. Ich weiss, dass ich bei Verletzung der Vertraulichkeitspflicht unter anderem eine Strafverfolgung wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 des Strafgesetzbuches) riskiere.

Information

Um keinem Anbieter einen Informationsvorsprung und damit einen verbotenen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, gebe ich ohne Zustimmung der Projektleitung bzw. der ihr vorgesetzten Stellen keine die Beschaffung betreffenden Informationen oder Unterlagen an Personen weiter, die nicht am Beschaffungsverfahren beteiligt sind; insbesondere nicht an mögliche Anbieter oder deren Subunternehmer bzw. Beauftragten. Die Information nach aussen erfolgt allein durch die Projektleitung bzw. die ihr vorgesetzten Stellen, oder nach deren Anweisungen.

Ausschluss der Befangenheit; Ausstandsgründe

Ich weiss, dass ich mich nicht weiter am Beschaffungsverfahren beteiligen darf, wenn Gründe bestehen, die eine aussenstehende Person an meiner Unvoreingenommenheit zweifeln lassen könnten. Zu solchen Gründen gehören insbesondere Freundschaft, Feindschaft, familiäre, finanzielle oder wirtschaftliche Verbindungen zu Personen auf der Seite der möglichen Anbieter oder deren Subunternehmer bzw. Beauftragten. Ich bestätige, dass zurzeit keine solchen Ausstandsgründe vorliegen. Sollte sich das ändern, informiere ich sofort die Projektleitung.

Ausschluss der Vorbefassung

Ich bestätige, dass ich nicht Beauftragte(r), Angestellte(r) oder Inhaber(in) einer Unternehmung bin, die als Anbieterin oder deren Subunternehmerin bzw. Beauftragte im vorliegenden Beschaffungsverfahren in Frage kommt, und dass ich einer solchen Unternehmung auch nicht sonst wie verbunden bin. Sollte sich das ändern, informiere ich sofort die Projektleitung.

Name, Ort, Datum und Unterschrift:

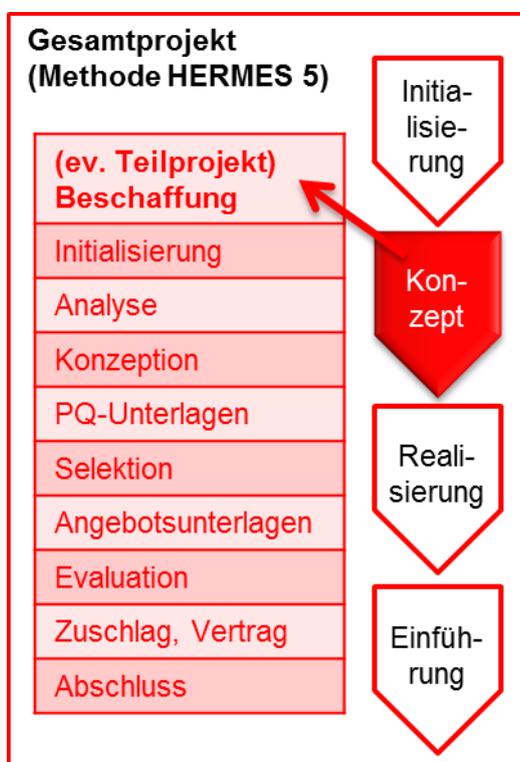
ANHANG 2: ICT-BESCHAFFUNGEN MIT HERMES

Grössere ICT-Beschaffungen erfolgen meistens im Rahmen eines Projekts. In der Berner Verwaltung und der Bundesverwaltung gilt der Projektführungsstandard HERMES (www.hermes.admin.ch). Dieser Abschnitt beschreibt, wie das in HERMES (Version 5.1, Stand August 2014) geregelte Projektvorgehen und die hier zusammengefassten Regeln über öffentliche Beschaffungen ineinandergreifen.

Der ICT-Projektführungsstandard HERMES 5 unterstützt öffentliche Beschaffungen.

Die Beschaffung findet in der HERMES-Phase Konzept statt. Die folgende Grafik stellt dies dar:

Abbildung 2: Beschaffung als Teil eines HERMES-ICT-Projekts



Das [Modul „Beschaffung“ von HERMES](#) gliedert die Arbeitsschritte anders als dieser Leitfaden. Die Inhalte sind aber dieselben, wie die nachstehende Tabelle zeigt:

Das Modul „Beschaffung“ von HERMES beschreibt die Tätigkeiten gemäss diesem Leitfaden.

Tabelle 4: Konkordanztable zum Modul „Beschaffung“ von HERMES

Aufgabe gemäss HERMES	Arbeitsschritte gemäss diesem Leitfaden	Bemerkungen
Beschaffungsplan erarbeiten	Initialisierung Analyse Konzeption	Die gemäss HERMES zu planenden Verhandlungen sind im kantonalen Recht verboten.
Ausschreibung erarbeiten	Konzeption	Das in HERMES „Lastenheft“ genannte Dokument heisst hier „Pflichtenheft“.
Entscheid zur Ausschreibung treffen	Konzeption	

Aufgabe gemäss HERMES	Arbeitsschritte gemäss diesem Leitfaden	Bemerkungen
Ausschreibung durchführen	Ausschreibung und Publikation der PQ-Unterlagen Selektion Ausschreibung und Publikation der Angebotsunterlagen	
Angebote bewerten	Evaluation	
Entscheid zum Zuschlag treffen	Evaluation	
Vereinbarung erarbeiten	Zuschlag und Vertragsabschluss	

TABELLEN, ABBILDUNGEN, SCHLAGWORTVERZEICHNIS, REFERENZEN

Tabellen:

Tabelle 1: Verfahrensarten und Schwellenwerte (Anhang 2 zur IVöB), Auftragswert in CHF exkl. MwSt.....	15
Tabelle 2: Verfahrensarten und Verfahrensschritte.....	19
Tabelle 3: Mindestzeitbedarf im Einladungs-, offenen oder selektiven Verfahren bei der Beschaffung von komplexen Dienstleistungen	20
Tabelle 4: Konkordanztafel zum Modul „Beschaffung“ von HERMES	39

Abbildungen:

Abbildung 1: Die lineare Preisbewertungsmethode.....	27
Abbildung 2: Beschaffung als Teil eines HERMES-ICT-Projekts	39

Schlagwortverzeichnis:

Abbruch des Verfahrens	31	Ausstand	12
AGB.....	5, 29	Merkblatt.....	38
Akten	12	Befangenheit	<i>Siehe</i> Ausstand
Akteneinsicht	11	Berater	13
Amtsblatt	18	Beschaffungsrecht.....	8
Analyse.....	21	Beschwerde.....	7, 14, 17, 18, 32, 33, 35, 36
Anbieter		aufschiebende Wirkung.....	36
Auswahl.....	23	Bewertungssystem	30
Anbieterfragen	<i>Siehe</i> Fragen	BöB	5, 8
Änderungen der Unterlagen.....	31	Debriefing	33 , 35
Angebot.....	18	Eignungskriterien....	11, 18, 23, 24 , 30, 31, 33
Angebotsöffnung	31	Einladungsverfahren.....	15, 18
Angebotspräsentation.....	34	Einsprache	<i>Siehe</i> Beschwerde
Angebotsunterlagen	18, 28	Erläuterungen.....	11
Änderungen.....	31	Evaluation.....	33
Publikation.....	33	Fehler (im Angebot)	11, 34
Antrag auf Teilnahme.....	18	Fragen	30
Bewertung	32	freihändiges Verfahren.....	16 , 19
Aufschiebende Wirkung (der Beschwerde)	14	im überschwelligen Bereich.....	17
Auftragswert	16	Freihändiges Verfahren	15
Ausgabenbewilligung	35, 36	Fristen	12
Ausschreibung.....	<i>Siehe</i> offenes Verfahren, selektives Verfahren	<i>Geltungsbereich des öffentlichen Beschaffungsrechts</i>	
Ausschreibungstext	30	Objektiver Geltungsbereich	9

Subjektiver Geltungsbereich	8	der überschwelligen freihändigen Vergabe	17
Gewichtung	24	des Zuschlags	36
Gleichbehandlung.....	9, 10 , 34	Rechtsschutz.....	14
GPA.....	5, 8, 16, 28	RFI	5, 22
Grundsätze des Beschaffungsrechts	9 , 23	Schwellenwert	15
HERMES	5, 39, 44	Selektion.....	31
Initialisierung	20	Selektionsverfügung.....	32
Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen. <i>Siehe</i> IVöB		Selektionsverfügung	32
IVöB	5, 8	selektives Verfahren	15, 18 , 19, 31
Kickoff	20	simap.....	5, 18, 31, 33, 44
Konzeption	22	Staatsvertragsbereich.....	16
Korruption.....	7, 22, 44	Systemanforderungen	<i>Siehe</i> Pflichtenheft
Kosten	<i>Siehe</i> Auftragswert	technische Spezifikationen	<i>Siehe</i> Spezifikationen
Kriterien.....	23	Terminplan.....	20
Nichtdiskriminierung <i>Siehe</i> Gleichbehandlung		total cost of ownership	<i>Siehe</i> Preisbestimmung
Nutzwertanalyse ... <i>Siehe</i> Bewertungssystem		Transparenz	11
ÖBG	5, 8	Umweltschutz	9
ÖBV.....	5, 8	Verfahrensarten	14
offenes Verfahren	15, 19	Verfügung	18, 19, 22, 31, 32, 35
Öffnung der Angebote <i>Siehe</i> Angebotsöffnung		Selektionsverfügung.....	32
Pflichtenheft.....	7, 24, 28	Zuschlagsverfügung	35
Präqualifikationsunterlagen.....	18, 28	Verhandlungen	<i>Siehe</i> Verhandlungsverbot
Änderungen.....	31	Verhandlungsverbot.....	9, 11 , 34
Publikation.....	29	Vertrag.....	28
Preis	25	Abschluss	35, 36
Preisbestimmung	25	Vertraulichkeit.....	11, 38
Preisbewertung	26	Merkblatt.....	38
Preisgewichtung.....	26	Vorbefassung	10, 22, 23, 38
Preisabsprachen.....	11	Wert (des Auftrags).....	<i>Siehe</i> Auftragswert
Preis-Leistungs-Verhältnis	9	Wettbewerb	10
Produkteneutralität <i>Siehe</i> Spezifikationen		wiederkehrende Aufträge	16
Projektabschluss	36	Wirtschaftlichkeit.....	9
Projektauftrag	20	WTO	<i>Siehe</i> GPA
Projektplan	20	WTO-Ausschreibung <i>Siehe</i> offenes Verfahren, selektives Verfahren	
Publikation		Zeitbedarf	<i>Siehe</i> Terminplan
der Angebots-unterlagen.....	33		
der Präqualifikationsunterlagen	29		

Zertifikat (über die Erfüllung von
Eignungskriterien)..... 24
Zuschlag..... **35**

Zuschlagskriterien 11, 18, 23, **24**, 25, 28
Zuschlagsverfügung Siehe Verfügung

Weiterführende Literatur:

- Informatikstrategieorgan des Bundes: Handbuch HERMES Systemadaptation, BBL, 2. Aufl. Bern 2009, online verfügbar unter www.hermes.admin.ch
- Hubert Stöckli (Hrsg.): Das Vergaberecht der Schweiz: Überblick, Erlasse, Rechtsprechung, Schulthess, Zürich, 7. Aufl. 2008
- Transparency International Schweiz: Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption, Ausgabe für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) Bern, 2010; online verfügbar unter http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/2010_Geschaeftsgrundsaeetze_KMU_D.pdf

Weiterführende Internetquellen:

- www.be.ch/beschaffungen: Informationen, Muster und Vorlagen zu öffentlichen Beschaffungen im Kanton Bern
- www.vd.ch/?id=37539 Westschweizer Leitfaden für die Vergabe öffentlicher Aufträge
- www.gimap.admin.ch: Informationsplattform zum öffentlichen Beschaffungswesen auf Bundesebene
- www.simap.ch: Plattform für die elektronische Publikation der öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz
- www.lexfind.ch: Links zu den Beschaffungsgesetzen des Bundes und der Kantone (Suche nach „Beschaffung“ oder „Submission“)
- www.itk-beschaffung.de: Leitfäden zur produkteneutralen Ausschreibung

Liste der Versionen dieses Leitfadens:

<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Änderungen</i>
1	15.08.2013	–
2	23.1.2014	Anpassung an die Rechtslage per 1.1.2014
3	1.10.2014	Anpassung an die Rechtslage per 1.10.2014 und an HERMES 5, Auslagerung der ICT-spezifischen Inhalte in Anhang 2
4	1.1.2015	Anpassung an die Rechtslage per 1.1.2015
5	22.04.2015	Berücksichtigung von Bemerkungen von Beschaffungsstellen
6	05.08.2015	Umbenennung von „Skript“ in „Leitfaden“; Berücksichtigung von Bemerkungen der Bau-Beschaffungsstellen

Referenzen:

- ¹ Siehe zu diesem „subjektiven Geltungsbereich“ sehr ausführlich: Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Schulthess 2012, S. 23–265
- ² Art. 8 Abs. 1 des Revisionsentwurfs der IVöB (Vernehmlassungsfassung, September 2014), abgerufen auf www.bpuk.ch
- ³ Siehe auch zu diesem „objektiven Geltungsbereich“ eingehend: Beyeler, op. cit., S. 269–680.
- ⁴ S. dazu allgemein: Martin Beyeler, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Schulthess, Zürich 2008
- ⁵ S. Peter Galli, André Moser, Elisabeth Lang, Marc Steiner: Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Stämpfli, 3. Aufl. 2013, Fn. 939 ff.
- ⁶ Nach: Elisabeth Lang, Der Grundsatz der Transparenz im öffentlichen Beschaffungsrecht, in: Festschrift 100 Jahre Aargauischer Anwaltsverband, Schulthess, Zürich 2005, S. 105ff.
- ⁷ Vgl. die Nachweise der Gerichtspraxis in den Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2 des Revisionsentwurfs der IVöB (Vernehmlassungsfassung, September 2014), abgerufen auf www.bpuk.ch
- ⁸ Siehe a.a.O. zu Art. 9 Abs. 1.
- ⁹ Lang (Fn. 6), S. 123 mit Nachweisen der Gerichtspraxis.
- ¹⁰ Siehe: [Richtlinie „Prüfung und Bewertung der Angebote“](#) des Tiefbauamts des Kantons Bern, 1. Januar 2015, Ziff. 8