



An den Grossen Rat

19.5419.02

BVD/P195419

Basel, 27. Oktober 2021

Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 2021

## Anzug Anzug Sarah Wyss und Thomas Gander betreffend «bessere Submissionsverfahren»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2019 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Thomas Gander dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Wöchentlich entnehmen wir dem Kantonsblatt Ausschreibungen für Submissionsverfahren oder Vergaben. Dabei fällt auf, dass die meisten davon stark, teilweise sogar ausschliesslich, den Preis als wichtigsten Faktor berücksichtigen. Aus Sicht der Anzugsstellenden ist jedoch nicht nur der Preis, sondern gerade auch die Qualität, Sozialverträglichkeit, Umweltverträglichkeit und andere «Softkriterien» wichtig. Die Beantwortung der Interpellation von Thomas Gander (18.5445.02) zeigt eindrücklich, wie wichtig eine Gewichtung ist und welche Konsequenzen diese haben kann.

Beispiel: Mit der Ausschreibung von Reinigungstätigkeiten werden aktuell jene Reinigungsfirmen bevorzugt, welche mit einem sehr tiefen Preis einsteigen. Dies ist nur möglich, indem entweder der Lohn der Mitarbeitenden sehr tief angesetzt ist, für die Arbeit wenig(er) Zeit bleibt und/oder aber die Marge für das Unternehmen sehr klein ist. In jedem Fall setzt dieses Anreizsystem nicht nur der Lohn der Mitarbeitenden unter Druck, sondern auch die Anzahl Stunden in welcher die gleiche Arbeit geleistet werden muss. Qualitätseinbussen, mangelnder Arbeitnehmerinnenschutz und Vertragsbrüche können die Folge sein.

Die Anzugsstellenden bitten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob das Preiswertungsmodell bei kantonalen Submissionen generell oder bei bestimmten Beschaffungsvorhaben /-arten folgendermassen angepasst werden kann:

- a. Nicht mehr das tiefste gültige Angebot mit der Maximalnote zu bewerten, sondern neu vom Mittelwert aller eingegangenen Angebote aus die Punkteverteilung zu beginnen.
- b. Eine flachere Preisbewertungskurve von 175% statt 150% vom günstigen Angebot aus anzuwenden, um auch höherpreisige Angebote in der Auswertung berücksichtigen zu können.
- c. Die Gewichtung des Preises auf max. 50% festzulegen um Softkriterien, wie Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit, Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsverträge auf Bedingungen (wie Garantie von Arbeitsstunden; Verzicht auf Arbeit auf Abruf; Arbeitsintegration von sozial Benachteiligten wie Suchtkranke und Behinderte, etc.) höher zu gewichten.
- d. Die Softkriterien zu erweitern und nicht nur auf ISO-Zertifikate auszurichten.
- e. Bei einem grossen Ausschreibungsvolumen für die gleiche Leistung mehrere Unternehmen zu berücksichtigen.

Sarah Wyss, Thomas Gander»

Der Regierungsrat nimmt zum Anzug Sarah Wyss und Thomas Gander wie folgt Stellung:

## 1. Allgemeines

Wirtschaftlichkeit ist nicht gleichbedeutend mit tiefstem Preis. Qualitative Zuschlagskriterien und die von den Anzugstellenden sogenannten Softkriterien (wie besonders Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit und Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsverträge) sind wichtige Kriterien eines wirtschaftlichen Angebots. Viele qualitative Anforderungen sind bereits mit der Spezifikation des Beschaffungsvorhabens definiert und werden damit als zwingender Bestandteil des Beschaffungsgegenstandes eingefordert. In welchem Umfang Qualitätsaspekte tatsächlich berücksichtigt werden, lässt sich also nie einzig und allein an der Gewichtung der Zuschlagskriterien bemessen. Unbestritten ist, dass die qualitativen Zuschlagskriterien ein wichtiges Instrument sind, um auch qualitativ hochstehende Angebote zu erhalten.

Im Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt werden einerseits alle offenen und selektiven Ausschreibungen der baselstädtischen Verwaltung publiziert. Daneben werden auch sämtliche Zuschläge der Einladungsverfahren des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) publiziert. Zur Teilnahme an Einladungsverfahren berechtigt ist jeweils nur eine begrenzte Anzahl von Unternehmen, die durch die Bedarfsstelle vorgängig als geeignet und qualifiziert beurteilt wurden. Den qualitativen Aspekten wird beim Einladungsverfahren somit bereits mit der Wahl der Unternehmen Rechnung getragen.

2018 hat sich die Kantonale Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) intensiv mit der Frage befasst, wie stark sich das Zuschlagskriterium «Preis» im Vergleich zu weiteren qualitativen Kriterien tatsächlich auswirkt. Dazu wurden verschiedene anerkannte Bewertungsmethoden miteinander verglichen. Unter anderem ging es darum, eine geeignete Alternative zum bewährten und langjährig angewendeten Basler Preisbewertungskurvenmodell zu finden, das damals für sämtliche Ausschreibungen im Baubereich Anwendung fand. Dieses trug vor allem dem ökonomischen Aspekt Rechnung, was mit der Ablösung des Basler Preisbewertungskurvenmodells aufgehoben werden sollte. Seit 2019 kommt deshalb in Analogie zu den Dienstleistungs- und Lieferaufträgen auch bei Vergaben im Baubereich ein lineares Preisbewertungsmodell zur Anwendung. Seither werden qualitative Kriterien stärker gewichtet als der Preis.

## 2. Zu den einzelnen Fragen Zu den einzelnen Fragen

- a. *Nicht mehr das tiefste gültige Angebot mit der Maximalnote zu bewerten, sondern neu vom Mittelwert aller eingegangenen Angebote aus die Punkteverteilung zu beginnen.*

Bei der von den Anzugstellenden vorgeschlagenen Bewertungsmethode wird der Mittelwert (alternativ auch der Median) aus den eingereichten Angeboten ermittelt, der dann mit der Maximalnote bewertet wird. Gleichzeitig wird ein Punktabzug für günstigere Angebote vorgenommen, ohne die Gründe für die Abweichung zu hinterfragen. Ein Ausreisser nach oben kann den Mittelwert stark verfälschen und zu einem ungerechtfertigten Punktabzug für ein günstiges, sehr wohl realistisches und qualitativ hochstehendes Angebot führen. Solche Preisbewertungsmodelle, die einer sogenannten Glocken- oder Gauss'schen Verteilung folgen, sind nach geltender Rechtsprechung unzulässig, da nicht das günstigste Angebot mit der Höchstnote beurteilt wird, sondern ein errechneter Mittelwert.

Eine gesetzliche Regelung darüber, welche Preisbewertungsmethode anzuwenden ist, gibt es nicht. Jedoch entwickelten sich aus der Praxis mehrere Lösungsansätze, die auch in der Rechtsprechung als zulässig angesehen werden. Hierbei handelt es sich vor allem um relative Bewertungsmodelle, bei denen die Angebotspreise in Relation zueinander respektive in Abhängigkeit vom günstigsten gültigen Angebotspreis bewertet werden. Durchgesetzt haben sich das lineare und das asymptotische Preismodell, wobei der Kanton Basel-Stadt, wie in überwiegenden Teilen der Deutschschweiz, das lineare Modell anwendet.

Der Kanton Basel-Stadt verwendet standardmässig das lineare Preisbewertungsmodell. Bei diesem Modell erhält der günstigste Angebotspreis die Maximalnote. Alle Preise, die oberhalb der vorab definierten Preisspanne liegen, erhalten die Note 0. Dazwischen erfolgt eine lineare Bewertung. Diese Methode wurde bereits in mehreren Gerichtsentscheiden für zulässig erklärt und wird allgemein zur Anwendung empfohlen.

Aus Gründen der Zulässigkeit, der allgemein weit verbreiteten und anerkannten Anwendung, der Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Beschaffungsstellen und Anbietende sowie der Möglichkeit die Preisbewertungskurve beschaffungsbezogen festzulegen, hält der Regierungsrat an der Anwendung der linearen Preisbewertungskurve fest.

- b. *Eine flachere Preisbewertungskurve von 175% statt 150% vom günstigen Angebot aus anzuwenden, um auch höherpreisige Angebote in der Auswertung berücksichtigen zu können.*

Bei der Festlegung der Preisbewertungskurve ist grundsätzlich die Preisspanne im Vorfeld einer Ausschreibung so zu definieren, dass die erwartete Bandbreite an Angebotspreisen abgedeckt wird. Dies bedeutet, dass die Preisspanne bei sehr einfachen und standardisierten Beschaffungsgegenständen, bei denen von nahe beieinanderliegenden Angebotspreisen ausgegangen werden kann, geringer ausfallen und die Kurve damit steiler verlaufen darf, als bei sehr komplexen Aufträgen. Das Verwaltungsgericht Basel-Stadt führt in einem Gerichtsentscheid aus dem Jahre 2017<sup>1</sup> zudem aus, dass die Bandbreite der erwarteten Angebotspreisen so gewählt werden muss, dass der angegebenen Gewichtung am Ende tatsächlich auch Rechnung getragen wird.

Bei allen offenen und selektiven Ausschreibungsverfahren des Kantons Basel-Stadt, die von der KFöB begleitet werden, wird seit Anfang 2019 standardmässig bereits ein lineares Preisbewertungsmodell mit einer Preisspanne von 175% verwendet, um auch höherpreisige Angebote in der Bewertung zu berücksichtigen. Für sehr komplexe Aufträge mit grossen Risiken, bei denen Angebote erwartet werden, die sowohl qualitativ als auch preislich sehr stark voneinander abweichen, kann die Preisspanne bis zu einem Wert von 200% ausgeweitet werden. Abweichungen sind in begründeten Fällen möglich, müssen jedoch von den Bedarfsstellen im Vorfeld mit der KFöB besprochen werden.

- c. *Die Gewichtung des Preises auf max. 50% festzulegen um Softkriterien, wie Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit, Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsverträge auf Bedingungen (wie Garantie von Arbeitsstunden; Verzicht auf Arbeit auf Abruf; Arbeitsintegration von sozial Benachteiligten wie Suchtkranke und Behinderte, etc.) höher zu gewichten.*

Bei der Festlegung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung haben die Beschaffungsstellen einen hohen Ermessungsspielraum. Einzig die Gewichtung des Preises von mindestens 20% darf gemäss aktueller Rechtsprechung nicht unterschritten werden und Festlegung sowie Gewichtung der Zuschlagskriterien müssen beschaffungsbezogen angemessen und sinnvoll sein. Dabei gilt der Grundsatz: Je standardisierter der ausgeschriebene Auftrag, desto höher sind die preisbezogenen Kriterien zu gewichten und je komplexer der ausgeschriebene Auftrag, desto höher darf die Bedeutung der Qualitätskriterien ausfallen. Dies spricht gegen eine pauschale Festlegung einer Preisgewichtung von maximal 50%.

Die Regierung teilt die Ansicht der Anzugstellenden betreffend die Softkriterien. Wo sinnvoll und angemessen, sind diese mit einer entsprechenden Gewichtung anzuwenden. Bereits mit der heutigen Gesetzgebung gibt es einen Handlungsspielraum für die Berücksichtigung von Ressourcen- und Umweltkriterien. Sie finden schon heute regelmässig Eingang in die Ausschreibungen des Kantons.

---

<sup>1</sup> VGer BS VD.2016.251 (3. April 2017)

Am 1. Juli 2021 ist die revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen 2019 (IVöB 2019) in Kraft getreten. Diese verankert im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens erstmals auch den Grundsatz für die Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeit ausdrücklich. Damit wurde eine zentrale Voraussetzung dafür geschaffen, dass sozialen Kriterien bei den öffentlichen Beschaffungen stärker berücksichtigt werden können. Mit der IVöB 2019 soll der Qualitätswettbewerb gestärkt werden. Derzeit sind dieser die Kantone Appenzell-Innerrhoden und Aargau beigetreten (Stand 3. September 2021). Die Vorlage für das Einführungsgesetz zur IVöB 2019 des Kantons Basel-Stadt liegt zurzeit bei der vorberatenden Kommission (JSSK). Bis zur Inkraftsetzung gilt für den Kanton Basel-Stadt weiterhin die IVöB vom 15. März 2001.

*d. Die Softkriterien zu erweitern und nicht nur auf ISO-Zertifikate auszurichten*

Sogenannte Softkriterien finden in den Ausschreibungen vor allem als qualitative Zuschlagskriterien Eingang. Dabei werden bei den Ausschreibungen, welche die KFöB begleitet, klassischerweise Referenzenaufträge der Anbietenden und/oder der Schlüsselpersonen, Konzepte zum Zugang zur Aufgabe, zur organisatorischen Ausführung oder Ähnliches verlangt. Anbietende dürfen dabei Zertifikate als Nachweis für die Erfüllung von Zuschlagskriterien beilegen. In diesem Fall wird der geforderte Inhalt bewertet und nicht das Zertifikat als solches.

Sofern bei Ausschreibungen des Kantons ISO-beziehungsweise vergleichbare Zertifikate verlangt werden, werden diese in der Regel als allgemeine Teilnahmebedingungen verlangt. Damit soll in diesem Fall die Einhaltung von Grundbedingungen für den Erhalt eines Auftrages überprüft werden können.

*e. Bei einem grossen Ausschreibungsvolumen für die gleiche Leistung mehrere Unternehmen zu berücksichtigen.*

Mit der Zunahme des Auftragsvolumens nimmt im Allgemeinen auch die Komplexität des Beschaffungsvorhabens zu. Bei einem grossen Ausschreibungsvolumen haben Anbietende in der Regel die Möglichkeit, als Bietergemeinschaft ein Angebot zu unterbreiten. Nur in begründeten Ausnahmefällen wird diese Möglichkeit in den Ausschreibungsunterlagen explizit ausgenommen.

Eine Aufteilung des Auftrages auf mehrere Anbietende für gleiche Leistungen mit mehreren Einzelausschreibungen oder mit einer Ausschreibung, die mehrere Lose umfasst, geht besonders für den Auftraggebenden mit einem Mehraufwand einher. Dabei geht es um Schnittstellen, organisatorische Abläufe und Koordination, Garantieleistungen usw. Weniger in Bezug auf den Mehraufwand, sondern hinsichtlich der praktischen, technischen, qualitativen und sicherheitsbedingten Auswirkungen bei der Ausführung des Auftrags sind solche Aufteilungen nicht immer zielführend bzw. können sich gar kontraproduktiv auswirken.

Sämtliche grösseren Ausschreibungen der baselstädtischen Verwaltung werden in Zusammenarbeit mit der KFöB durchgeführt. In der Vergangenheit ging es bei der Festlegung der Eckwerte des Vergabeverfahrens oft primär darum, den potenziellen Anbieterkreis abzuklären. In diesen Vorabklärungen finden seit ein paar Jahren bei grösseren Vergabeverfahren vorgängig auch weitere Themen wie die Möglichkeit der Aufteilung eines Auftrages auf mehrere Ausschreibungen oder Lose Eingang, was auch bereits zu solchen Aufteilungen geführt hat. Zudem wird bei grösseren Ausschreibungen vermehrt geklärt, ob das Beschaffungsvorhaben tatsächlich nur gleiche Leistungen umfasst oder ob auch Leistungen enthalten sind, die ohne grössere Auswirkungen auf das Gesamtvorhaben gar durch einen anderen Anbieterkreis angeboten bzw. separat ausgeschrieben werden können. Wo sinnvoll und möglich, wird dies auch in Zukunft so gehandhabt werden.

### 3. Fazit

Einige Anliegen der Anzugstellenden wurden, wie aus den obigen Antworten hervorgeht, bereits umgesetzt. Aus den vorgenannten Gründen hält der Regierungsrat jedoch grundsätzlich an der bewährten Praxis der KFöB fest. Der Qualitätswettbewerb, der über die Spezifikation des Beschaffungsvorhabens und/oder über die Zuschlagskriterien als sogenannte Softkriterien erfolgt, wird im Rahmen des beschaffungsrechtlichen Handlungsspielraums bei der Weiterentwicklung der Vergabepaxis des Kantons aber noch verstärkter im Fokus stehen, was auch der revidierten IVöB 2019 entspräche.

### 4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Thomas Gander betreffend bessere Submissionsverfahren abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin