



Zuschlagskriterium Preis

Hilfsmittel für die Praxis mit Verweisen auf die Rechtsprechung

Datum:

23. März 2021 / 7. Juni 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Kostenbezogene Zuschlagskriterien / Unterkriterien	3
3	Reine Preisvergabe	4
4	Gewichtung des Preises	4
5	Preisbewertungsmodell	6
5.1	Unzulässige Bewertungsmodelle	6
5.2	Verbreitete aber problematische Bewertungsmodelle	6
5.3	Deutschschweizer Bewertungsmodell	7
5.4	Darstellung eines linearen und dreier degressiver Preisbewertungsmodelle	8
5.5	Bekanntgabe des Preisbewertungsmodells	8
6	Gerichtliche Prüfung von Gewichtung und Preisbewertungsmodell	8
7	Literatur	9



1 Allgemeines

Ein Kriterium «Preis-/Leistungsverhältnis» ist als Zuschlagskriterium untauglich. Das Preis-/Leistungsverhältnis ist immer das Ergebnis einer Gewichtung verschiedener Zuschlagskriterien.¹ Das Preiskriterium ist dabei in der Regel das einzige objektiv messbare Zuschlagskriterium. Es lässt sich oft in mehrere kostenbezogene Unterkriterien aufteilen. Dazu kommen eine Vielzahl anderer möglicher Zuschlagskriterien, anhand derer vor allem die Qualität des Angebots ermessensweise beurteilt wird. Gerade weil das Preiskriterium objektiv messbar ist, bildet es häufig Gegenstand gerichtlicher Beurteilung.

2 Kostenbezogene Zuschlagskriterien / Unterkriterien

Nicht alles, was Auswirkungen auf den Preis hat, darf auch mit dem Preis bewertet werden. Bei den kostenbezogenen Zuschlagskriterien ist zu unterscheiden zwischen jenen, die unmittelbar als Unterkriterien in die Bewertung des Preises einfließen müssen oder dürfen und einer weiteren Reihe von Aspekte, die nicht mit dem Preis zu bewerten, sondern jeweils als eigenes, meist untergeordnetes Zuschlagskriterium (ZK) zu beurteilen sind.

Element	Mit Preis bewerten	Anderes ZK	Bemerkungen
Anschaffungspreis, Investitionskosten	✓		
Lizenzkosten, Nutzungsgebühren	✓		– Über die gesamte Vertragslaufzeit
Optionen	✓		– Einbezug hängt von der Wahrscheinlichkeit der Auslösung ab – Gewichtung muss Verhältnis des Werts der Option zur Grundleistung berücksichtigen
Zusatzleistungen (Stundenaufwand, Regieansätze)	✓		– Unterkriterium. Die Gewichtung muss dem Verhältnis zur Gesamtleistung Rechnung tragen ²
Lebenszykluskosten: Betriebs- und Unterhaltskosten, Rückbaukosten und Entsorgungsaufwand, Wartungskosten	✓	(✓)	– Allenfalls unter einem eigenen Zuschlagskriterium «Wirtschaftlichkeit» bewerten – Regeln zur Bestimmung der Lebenszykluskosten müssen vorgegeben werden (wegen Vergleichbarkeit der Angebote) – Mit der Ausschreibung nachgefragte Kosten müssen auch beurteilt werden
Einführungskosten (dem Anbieter entschädigt)	✓		– Die Gewichtung muss dem Verhältnis zur Gesamtleistung Rechnung tragen
Einführungskosten (dem Auftraggeber entstehend)		✓	– Aufrechnung beim Preis ist nicht zulässig – Kosten, die dem Auftraggeber nur wegen Wechsels des Anbieters

¹ VGer SG [B 2006/138](#)

² VGer SG [B 2015/75](#)



			entstehen, dürfen überhaupt nicht berücksichtigt werden ³
Rabatt	✓		– Ein vorbehaltlos gewährter Rabatt ist zu berücksichtigen – Betreffend Kombinationsrabatten (bspw. bei Vergabe mehrerer Lose) muss in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt werden, ob diese berücksichtigt werden oder nicht
Skonto	(✓)		– Ein Skonto darf nur berücksichtigt werden, wenn in den Ausschreibungsunterlagen Zahlungsfristen definiert wurden und der angebotene Skonto dieser Vorgabe entspricht
Preisgleitklauseln ⁴		✓	– Sind ziffernmässig nicht exakt messbar und dürfen deshalb nicht im Rahmen der Preisbewertung berücksichtigt werden ⁵
Plausibilität des Preises		✓	– Nur als untergeordnetes Kriterium zulässig und nicht bei der Preisbewertung ⁶

3 Reine Preisvergabe

Genügt der Leistungsbeschreibung hohen Anforderungen bezüglich ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und sind die technischen Spezifikationen so anforderungsreich, dass nicht mit relevanten Qualitätsunterschieden zwischen den Angeboten zu rechnen ist, sodass die Vergabestelle auch ohne Verwendung weiterer Zuschlagskriterien mit einer den Bedürfnissen entsprechenden Leistung rechnen darf, kann auch nur auf den Preis abgestellt werden.

4 Gewichtung des Preises

Je standardisierter ein Produkt und je einfacher eine Aufgabe ist, desto höher muss der Preis gewichtet werden. Die Gewichtung mit 20% stellt die unterste Grenze dar.⁷ Diese darf auch bei komplexen Beschaffungen in der Regel nicht unterschritten werden, damit der Grundsatz, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten soll, nicht seines Gehalts entleert

³ Dies folgt aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Claudia Schneider Heusi, Die Bewertung des Preises, in Aktuelles Vergaberecht 2018, Rz 16)

⁴ Klausel in Verträgen, mit der die Preisfestsetzung entweder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben oder eine spätere Abänderung des vereinbarten Preises vorbehalten wird. Die Preisgleitklausel wird v.a. bei grösseren Objekten mit längeren Lieferfristen angewendet, um die Preise den im Lieferzeitpunkt veränderten Rohstoffpreisen und Lohnkosten anzupassen.

⁵ VGer SG [B 2015/78](#)

⁶ [BGE 143 II 553](#), Leitsatz: «[...] Beim Zuschlagskriterium "Preis" ist das tiefste Angebot im Verhältnis zu den anderen Angeboten stets am besten zu bewerten. Bewertungsabzüge mit der Begründung, der Preis als solcher sei nicht plausibel oder nicht kostendeckend, sind nicht statthaft (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 7.1). Die Bewertung eines Angebots unter dem Gesichtspunkt der Plausibilität ist aber zulässig, solange damit in objektivierbarer Weise die Leistungen bewertet werden, die vom Angebotspreis abgedeckt sind (E. 7.2-7.5). Die Bewertung der Plausibilität eines Angebots muss dabei mit dem vergaberechtlichen Transparenzprinzip vereinbar sein. Sie kann nicht ohne Weiteres im Rahmen des Zuschlagskriteriums "Preis" erfolgen (E. 7.6-7.9).»

⁷ [BGE 129 I 313](#) Erw. 9.2, BGE 143 II 553 Erw. 6.4



wird. Ausnahme: Es wird ein Kostendach definiert, das nicht überschritten werden darf, womit die beste Qualität für den vorgegebenen Preis gesucht wird (VGer GR [U 2019 46](#)).

Beispiele für komplexe Aufgaben:

- IT-Systeme mit zahlreichen Schnittstellen und zu beachtenden Rahmenbedingungen, bspw. Einführung einer SAP-Software (VGer ZH [VB.2009.00393](#)).
- Planerleistungen mit grosser wirtschaftlicher Hebelwirkung wie bspw. Arealentwicklung (VGer BS [VD.2016.69](#)).
- Grosse Infrastrukturbauten, bau- und gebäudetechnisch anspruchsvolle Objekte (VGer ZH [VB.2005.00240](#)).
- Bauten von hoher denkmalpflegerischer Bedeutung (VGer ZH [VB.2011.00322](#)).
- Bei der Heizungs- und Kälteanlage für eine Fischzuchtanlage handelt es sich um eine komplexe und unübliche Anlage, welche eine tiefe Gewichtung des Preises rechtfertigt. Eine Gewichtung von 20 Prozent, des in den Ausschreibungsunterlagen erst als drittes Kriterium genannt Preises, stellt unter diesen Umständen keine Rechtsverletzung dar (VGer SG Präsidialverfügung [B 2016/44](#)).

Weder komplex noch einfach:

- Beschaffung und Betrieb von Druckern und Multifunktionsgeräten: Die Gewichtung der Investitionskosten mit 10% und der Betriebskosten mit 15% wurde nicht beanstandet (VGer SG [B 2007/1](#)).
- Für die Beschaffung eines Logistikfahrzeuges der Feuerwehr bewegte sich die Gewichtung des Preises mit 30% im üblichen Rahmen (VGer SG [B 2019/278](#)).
- Lieferung und Montage von Fassadenelementen (Fenster, Aussentüren, Tore). Die Gewichtung des Preises mit 45% wurde nicht beanstandet (VGer SG Präsidialverfügung [B 2016/130](#)).
- Die Vergabe von Schreinerarbeiten in einem bereits in Betrieb stehenden Schulhaus wurde als nicht mehr einfache Beschaffung beurteilt, wobei die Gewichtung des Preises mit 45% an der unteren Grenze lag (VGer ZH [VB.2017.00351](#)).
- Für Malerarbeiten wurde der Preis korrekt mit 50% und einer Preisspanne von 30% sachgerecht gewertet (VGer SG [B 2012/175](#)).
- Bei Vergabe der Gebäudeautomation wurde der Preis mit 60% korrekt gewichtet, bei allerdings viel zu flacher Preiskurve (VGer SG [B 2014/210](#)).

Einfach, weitgehend standardisiert:

- Bei der Beschaffung weitgehend standardisierter Produkte wie bei einem Pistenfahrzeug muss das Preiskriterium mindestens 60% betragen (VGer GR, [PVG 2019 Nr. 17](#)).
- Rohrverlegearbeiten bei Erneuerung der Wasserversorgung sind einfach. Die mit 85% hohe Gewichtung des Preises vermochte die problematische degressive Bewertungskurve zu relativieren (VGer SG Präsidialverfügung [B 2015/101](#)).

Die Gewichtung des Preises wird auch durch die Bewertung der übrigen Zuschlagskriterien beeinflusst. Wird beispielsweise der Bewertungsspielraum bei Qualitätskriterien nicht ausgeschöpft, erhält der Preis ein höheres Gewicht als in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen deklariert.⁸

⁸ VGer SG [B 2017/84](#), BVGer B-879/2020 vom 8. März 2021 Erw. 7.5.2



5 Preisbewertungsmodell

Die Gewichtung des Preises darf nicht durch das Preisbewertungsmodell relativiert werden. Bei einer zu flachen wie auch bei einer zu steilen Preisbewertungskurve wird die Gewichtung des Preises im Verhältnis zu den übrigen Kriterien verschoben.⁹

5.1 Unzulässige Bewertungsmodelle

Unzulässig ist die schlichte Rangierung der Preise (bspw. das tiefste Angebot erhält die Maximalpunktzahl, das zweittiefste einen Punkt weniger, usw.).

Unzulässig sind Preisbewertungsmodelle, die den mittleren Preis am höchsten benoten und Abzüge für die Abweichungen vom Mittelwert vornehmen (bspw. Gaussskurve). Auch Punkteabzüge für vom Mittelwert oder erwarteten Betrag zu stark nach unten abweichende Preise sind nicht zulässig.¹⁰ Unzulässigen Unterangeboten kann auf andere Weise begegnet werden.

Ebenfalls unzulässig ist ein Modell, mit dem bestimmte Preisbandbreiten identisch benotet werden wie auch die grobe Rundung der Noten für den Preis.¹¹

5.2 Verbreitete aber problematische Bewertungsmodelle

In den Westschweizer Kantonen und in Basel-Stadt werden degressive, bzw. asymptotische Modelle verwendet. Beim degressiven Bewertungsmodell erhält das Angebot mit dem tiefsten Preis die Maximalpunktzahl (= Gewichtung). Für höhere Preise nähert sich die Punktzahl dem Wert Null mehr oder weniger langsam an, sie wird aber nie null (asymptotisch).

Beispiel für eine unzulässige degressive Bewertungsformel:

$$\text{Punktzahl} = \frac{\text{Tiefstes Angebot}}{\text{Beurteiltes Angebot}} * \text{Gewichtung}$$

Die Bewertungsunterschiede können durch Potenzierung des Bruchs vergrössert werden. Die Kurve wird dadurch zumindest im unteren Preisbereich steiler:¹²

$$\text{Punktzahl} = \left(\frac{\text{Tiefstes Angebot}}{\text{Beurteiltes Angebot}} \right)^2 * \text{Gewichtung}$$

Degressive, bzw. asymptotische Bewertungsmodelle können, wenn überhaupt, nur zusammen mit einer sehr hohen Gewichtung des Preises im Einzelfall eine akzeptable Bewertung liefern. Sie haben den Vorteil, dass keine Überlegungen zur Preisspanne angestellt werden müssen, weil sich jeder Preisunterschied auf die Bewertung auswirkt. Die Preisunterschiede wirken sich aber desto weniger auf die Benotung aus, je grösser der Abstand vom tiefsten Preis ist. Somit haben zumindest bei tiefer bis mittlerer Gewichtung des Preises unter Umständen auch sehr teure Angebote noch eine realistische Chance auf einen Zuschlag, was mit dem Zweck des Vergabe-

⁹ [BGE 130 I 241](#) Erw. 6.1, VGer SG [B 2017/121](#), [B 2018/239](#)

¹⁰ Martin Beyeler, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, Anmerkung zu Nr. 215

¹¹ Martin Beyeler, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, Anmerkung zu Nr. 212, Preiskurven sollen immer auf einen Rappen genau gestuft sein

¹² Vgl. Beispiele im Anhang T2 des [Westschweizer Leitfadens für die Vergabe öffentlicher Aufträge](#)

rechts, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, nicht vereinbar ist. Das degressive Bewertungsmodell wird deshalb vom Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen als vergaberechtswidrig bezeichnet.¹³

5.3 Deutschschweizer Bewertungsmodell

Im Kanton St.Gallen kommt wie in den meisten Deutschschweizer Kantonen ein lineares Preisbewertungsmodell zur Anwendung. Dabei erhält das günstigste berücksichtigte Angebot die maximale Punktzahl. Ein Angebot, dessen Preis den tiefsten Preis um die effektive oder eine zuvor definierte Preisspanne übersteigt, erhält null Punkte.

Das Verwaltungsgericht St.Gallen verwendet hierfür die folgende Formel, die sich an der effektiven Preisspanne orientiert:

$$\text{Punktzahl} = \frac{\text{Höchstes Angebot} - \text{Beurteiltes Angebot}}{\text{Höchstes Angebot} - \text{Tiefstes Angebot}} * \text{Gewichtung}$$

Diese Formel ist allerdings in zweierlei Hinsicht problematisch. Wenn sich die Angebote preislich kaum unterscheiden wird die Preiskurve sehr steil und der Preis erhält ein zu hohes Gewicht. Liegen die Angebote dagegen sehr weit auseinander wird die Preiskurve sehr flach und die Gewichtung des Preises wird verwässert. Untauglich ist diese Formel auch, wenn nur zwei Angebote zu beurteilen sind, weil einem keine Punkte und dem anderen die volle Punktzahl zugeteilt werden.¹⁴

Verwendet wird deshalb in der Praxis bevorzugt die folgende vom Verwaltungsgericht Zürich wiederholt zitierte Formel mit einer definierten, erwarteten Preisspanne, die nicht auf das effektiv höchste Angebot abstellt:

$$\text{Punktzahl} = \frac{\text{Tiefstes Angebot} + \text{Preisspanne} - \text{Beurteiltes Angebot}}{\text{Tiefstes Angebot} + \text{Preisspanne} - \text{Tiefstes Angebot}} * \text{Gewichtung}$$

Bei Überschreitung der Preisspanne dürfen keine Minuspunkte verteilt werden. Das Modell wird deshalb als «linear gekürzt» bezeichnet. Die Preisspanne bemisst sich nach der realistischere zu erwartenden Bandbreite der Angebote. Das Verwaltungsgericht Zürich hat bei einer vergleichsweise tiefen Gewichtung des Preises mit 55% eine Preisspanne von lediglich 15% als unzulässig tief bezeichnet und auf 30% erhöht.¹⁵ Bei Standardlieferungen und einfachen Bauarbeiten beträgt die Preisspanne in der Regel 30-50%, bei Dienstleistungen mittlerer Komplexität 40-60% und bei komplexen Beschaffungen auch einmal mehr. Preisspannen von 80% und mehr sind nur ausnahmsweise bei hochkomplexen Beschaffungen zulässig (200% wurden bei einer effektiven Angebotsspanne von 1000% für die Beschaffung einer branchenspezifischen Softwarelösung als zulässig befunden¹⁶).

Bei einer Preisspanne mit einem definierten Prozentsatz errechnet sich die Punktzahl allgemein wie folgt:

$$\text{Punktzahl} = \frac{\text{Tiefstes Angebot} * \left(1 + \frac{\text{Prozentsatz}}{100}\right) - \text{Beurteiltes Angebot}}{\text{Tiefstes Angebot} * \frac{\text{Prozentsatz}}{100}} * \text{Gewichtung}$$

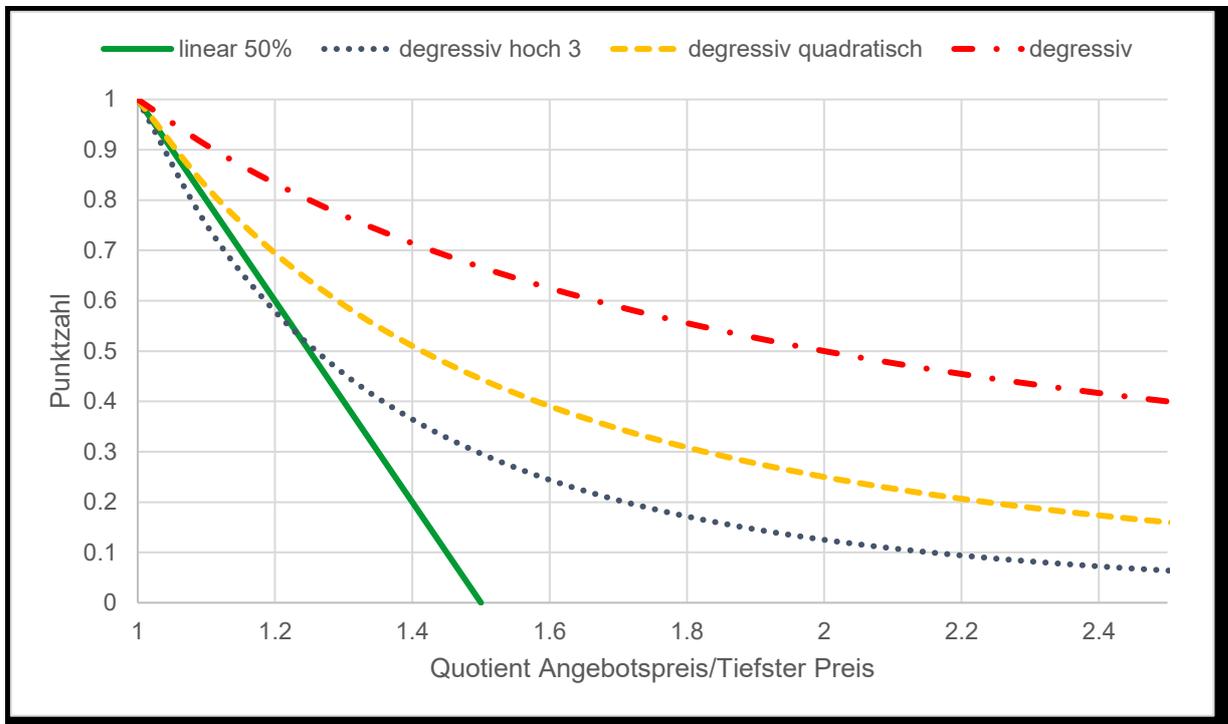
¹³ [GVP 2015](#) Nr. 39, mit Nachweisen, VGer SG [B 2017/27](#), [B 2019/178](#)

¹⁴ VGer GR [PVG 2019 Nr. 17](#) Erw. 2.2.5

¹⁵ VGer ZH [VB.2019.00109](#)

¹⁶ VGer ZH [VB.2014.00175](#)

5.4 Darstellung eines linearen und dreier degressiver Preisbewertungsmodelle



5.5 Bekanntgabe des Preisbewertungsmodells

Das Preisbewertungsmodell (die Preisformel) sollte bereits mit den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben werden. Dabei auch die Preisspanne zu nennen, ist empfehlenswert, aber nicht zwingend. Wird die Preisspanne erst nach der Ausschreibung festgelegt, ist zu beachten, dass diese von den tatsächlich offerierten Preisen abhängt. Sind die eingereichten Angebote hinsichtlich Preis repräsentativ, muss sich die Preisspanne an den effektiven Preisen orientieren. Sind sie dagegen nicht repräsentativ, muss eine realistische Preisspanne gewählt werden.

Wurde die Preisspanne zuvor festgelegt und in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben und erweist sie sich ausnahmsweise angesichts der Streuung der effektiven Angebotspreise als unrealistisch, kann sie anhand objektiver, nichtdiskriminierender Kriterien angepasst werden.¹⁷

6 Gerichtliche Prüfung von Gewichtung und Preisbewertungsmodell

Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen ist sehr zurückhaltend mit Eingriffen in die Gewichtung der Preisbewertung. Viel häufiger hat es Gelegenheit, sich zum Preisbewertungsmodell zu äussern.

Wird die Gewichtung der Zuschlagskriterien in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen angegeben, muss eine nicht sachgerechte Gewichtung bereits mittels Beschwerde gegen die Ausschreibung gerügt werden. Die Gewichtung erst mit Beschwerde gegen den Zuschlag

¹⁷ Martin Beyeler, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, Anmerkung zu Nr. 213



zu beanstanden, ist in diesen Fällen nicht zielführend. Selbst wenn die Zuschlagskriterien nur in der Reihenfolge ihres Gewichts genannt werden, überprüft das Gericht anlässlich der Beurteilung des Zuschlags die Gewichtung der Zuschlagskriterien nur noch, wenn die deklarierte Reihenfolge nicht eingehalten wird.

Bei vollständiger Bekanntgabe von Preisformel und Preisspanne in den Ausschreibungsunterlagen, muss deren Unzulässigkeit bereits mit Beschwerde gegen die Ausschreibung geltend gemacht werden. Bei nachträglicher Bekanntgabe der Preisformel oder auch nur der Preisspanne dagegen kann die Rüge, die Preiskurve gehe von einer unzulässig breiten oder engen Preisspanne aus, erst im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag wirksam erhoben werden.¹⁸ Der Zuschlag wird deshalb vom Gericht aufgehoben, wenn die Angebotspreise repräsentativ sind, die nachträglich festgelegte Preisspanne sich aber nicht an diesen Angebotspreisen orientiert.

7 Literatur

- KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich, [Kriterium Nr. 28](#), 2010
- Peter Galli / André Moser / Elisabeth Lang / Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Rz 879-913, Zürich 2013
- Claudia Schneider Heusi, Die Bewertung des Preises, in Aktuelles Vergaberecht 2018

¹⁸ VGer SG [B 2017/84](#)