



**Kanton Zürich
Baudirektion
Generalsekretariat
Stab**

Neues Submissionsrecht im Kanton Zürich

Informationsveranstaltung vom 2. November 2023

Daniel Wüger



IVöB 2019 | Entstehungsgeschichte

- 2006: Erste Diskussionen über eine Harmonisierung von kantonalem und Bundesrecht
- 2012: Verabschiedung revidiertes WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (seit 6.4.2014 in Kraft)
- 2014: Vernehmlassung in den Kantonen zum totalrevidierten E-IVöB durch die BPUK
- 2015: Vernehmlassung zum totalrevidierten E-BöB auf Bundesebene
Gemeinsame Überarbeitung Bund / Kantone
- 2017: Verabschiedung BöB und GPA 2012 durch den BR
- 2019: Annahme BöB und GPA 2012 durch die Eidg. Räte
- 2019: Verabschiedung der IVöB 2019 an der Sonderplenarversammlung der BPUK vom 15. November 2019
- 2021: Inkrafttreten WTO-Übereinkommen/revidiertes BöB
- 1.10.2023: Inkrafttreten neues Beschaffungsrecht Kanton Zürich



Stand Beitritte interkantonal

Übersicht Beitritte zur IVöB 2019 (Stand: 1.10.2023)



Der Kanton Bern ist nicht Mitglied der IVöB2019. Er wendet diese interkantonale Vereinbarung als kantonales Recht mit eigenem Rechtsweg an.

IVöB 2019 in Kraft.

Kantonales Beitrittsverfahren läuft.

© BFS, ThemaKart - Neuchâtel 2012



Neue kantonale Regelungslandschaft

- materielles Recht neu weitgehend in IVöB
→ Harmonisierung mit Bundesrecht (BöB)
- Kantonales Recht beschränkt sich weitgehend auf Vollzugsregelung:
 - Beitrittsgesetz von 23 Artikeln auf 9 Paragraphen (Musterbeitrittsgesetz BPUK)
 - Submissionsverordnung (SVO): von 44 auf 13 Paragraphen
 - minimal ergänzendes Recht (insb. Zuschlagskriterien: Preisniveau-/Lernendenkriterium)
- materiell keine Revolution → Vieles bleibt unverändert



Vorteile

- bewährte Regelungskonzepte werden beibehalten
→ Vergaberichtlinien zur IVöB 2001 (VRöB) wurden in die IVöB 2019 übernommen
- ZH: Beschaffungsrecht bleibt materiell weitgehend unverändert (*VRöB sind bereits in bestehender Submissionsverordnung [SVO] integriert*)
- Vereinheitlichung im Schweizer Binnenmarkt (Harmonisierung) → Verminderung des Administrativaufwands / Vereinfachung für die Anbietenden
- Flexibilisierung/Modernisierung des Beschaffungsrechts (*neue Instrumente*)
- Klärung von Begrifflichkeiten
- verbesserte Strukturierung IVöB (10 Kapitel)



Wichtigste Neuerungen

- Nachhaltigkeit (Art. 2, 12, 29, 30, 41): Paradigmenwechsel? → Präsentation S. Gehrig
- Objektiver Geltungsbereich: Legaldefinition öffentlicher Auftrag und Regelung Konzessionsvergabe (Art. 8, 9)
- Bereichsausnahmen (Art. 10)
- Änderung der Schwellenwerte bei Lieferungen im freihändigen Verfahren (neu bis zu einem Auftragswert von Fr. 150'000, vgl. Anhang 2 IVöB)
- Neuregelung «Folgefrehänder» (Art. 21) → Beitrag L. Locher
- «neue» Instrumente:
 - elektronische Auktion (Art. 23)
 - Dialog (Art. 24)
 - Rahmenverträge (Art. 25)
- Zuschlagskriterien (Art. 29) / Zuschlag (Art. 41)
- Ausschluss, Widerruf, Sanktionen und Antikorruptionsmassnahmen (Art. 44, 45)



Was bleibt gleich?

- Die Verfahrensarten (Art. 17 ff.)
 - freihändiges Verfahren
 - Einladungsverfahren
 - offenes Verfahren
 - selektives Verfahren
- Arten der unterstellten öffentlichen Aufträge
- unterstellte Auftraggebende
- Ablauf der Verfahren
- Rechtsschutz ab Fr. 0.- (§ 3 Abs. 1 BeiG IVöB)



Paradigmenwechsel: mehr Nachhaltigkeit?

- Stärkung Nachhaltigkeit und Qualität ggü. reinem Preiswettbewerb
- Die Berücksichtigung von ökologischen/sozialen Nachhaltigkeitskriterien war bereits unter dem der alten IVöB / SVO möglich
- Wichtig: sachlicher Bezug zur ausgeschriebenen Leistung
- Diverse Vergabestellen haben in der letzten Jahren bereits verstärkt auf Nachhaltigkeit geachtet:
 - Regierungsrat Kanton Zürich: [Beschaffungspolitik](#), neu: [Leitlinien nachhaltige Beschaffung](#) (folgen demnächst)
 - Stadt Zürich: [Richtlinien nachhaltige Beschaffung](#)



Paradigmenwechsel: Neuerungen

- Nachhaltigkeitsdefinition im Zweckartikel (Art. 2)

Art. 2 Diese Vereinbarung bezweckt:

- a. den wirtschaftlichen und den volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel;

- sozial- und umweltrechtliche Mindeststandards (Art. 12)

- Zuschlagskriterien (Art. 29)

Art. 29 ¹ Der Auftraggeber prüft die Angebote anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien. Neben dem Preis und der Qualität einer Leistung kann er insbesondere Kriterien wie Zweckmäßigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, **Lebenszykluskosten**, Ästhetik, **Nachhaltigkeit**, Plausibilität des Angebots, **Kreativität**, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, **Innovationsgehalt**, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigen.

- technische Spezifikationen (Art. 30 IVöB)

⁴ Der Auftraggeber kann technische Spezifikationen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen oder zum Schutz der Umwelt vorsehen.

- vorteilhaftestes Angebot erhält den Zuschlag (Art. 41)



Objektiver Geltungsbereich (Art. 8-10)

- Definition des öffentlichen Auftrags (Art. 8)
- Vergabe **öffentlicher Aufgaben/Konzessionen** (Art. 9); fällt unter IVöB wenn:
 - Übertragung einer öffentlichen Aufgabe erfolgt
 - direktes/indirektes Entgelt entrichtet wird
- spezialgesetzliche Bestimmungen gehen vor (Bsp. Wasserrechtskonzessionen nach WRG bzw. WWG [zuk. WsG] ZH)
- **Ausnahmen** in Art. 10 IVöB: entsprechend bisheriger Praxis (Bsp. Liegenschaften, Inhouse-Vergaben):
 - neu: Vergaben der Vorsorgeeinrichtungen (Abs. 1 lit. d)
 - Vergaben an Wohltätigkeitseinrichtungen (Abs. 1 lit. e)
 - Präzisierung In-State-Vergaben (Abs. 2 lit. b)



Allgemeine Grundsätze (Art. 11-15) Arbeitsschutz, Umweltrecht (Art. 12)

Leistungen im Inland

Einhaltung von:

- Arbeitsschutzvorschriften
- BGSA sowie Lohngleichheitsbestimmungen
- Umweltvorschriften am Leistungsort

Leistungen im Ausland

Einhaltung von:

- Kernübereinkommen ILO (vgl. Anhang 3)
- Umwelt-Konventionen gem. Anhang 4

→ Auftragnehmer müssen Einhaltung durch Subunternehmer vertraglich sicherstellen

→ Mittel zur Überprüfung: Selbstdeklaration (vgl. § 3 SVO, Mustervorlage auf zh.ch/beschaffungswesen) oder andere Nachweise (vgl. § 5 und Anhang SVO) → Beitrag von L. Locher



Allgemeine Grundsätze (Art. 11-15) Vorbefassung (Art. 14)

- bei Beteiligung von Anbietenden an Vorbereitung müssen **Vorteile ausgeglichen** werden können, insb. durch:
 - Weitergabe sämtlicher Unterlagen
 - Verlängerung der Angebotsfristen
 - Bekanntgabe der Vorbefassten
- ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteil bei nicht untergeordneter Mitwirkung:
 - Grundlagenarbeit → Ausgleich möglich
 - Erarbeitung Submissionsunterlagen → Ausschluss
- Marktabklärungen führen nicht zu Vorbefassung
→ Ergebnisse in Ausschreibungsunterlagen bekanntgeben



Verfahren (Art. 16-25)

Schwellenwerte ausserhalb Staatsvertragsbereich (Art. 16, Anhang 2)

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauarbeiten (Auftragswert CHF)	
			Bauneben- gewerbe	Bauhaupt- gewerbe
Freihändige Vergabe	unter 100'000 unter 150'000	unter 150'000	unter 150'000	unter 300'000
Einladungs- verfahren	unter 250'000	unter 250'000	unter 250'000	unter 500'000
Offenes / selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000
Staatsvertrags- bereich	ab 350'000	ab 350'000	ab 8,7 Mio.	

→ WTO-Schwellenwerte bleiben unverändert (BRat beschliesst keine Anpassung an Wechselkursentwicklung)



Verfahren (Art. 16-25) freihändiges Verfahren (Art. 21)

- Neuregelung **Folgefrehänder** (Abs. 2 Bst. e) → Beitrag L. Locher
- Vergaben im Zusammenhang mit **Wettbewerben**, Studienaufträgen, Planerwahlverfahren (Abs. 2 Bst. i):
 - «Wettbewerbsverfahren» muss Grundsätzen der IVöB entsprechen (Wettbewerb ≠ Vergabe)
 - unabhängiges Sachverständigen-gremium
 - Wettbewerbsausschreibung behält freihändige Vergabe vor
- **Dokumentationspflicht** (Abs. 3): Begründung der Zulässigkeit mittels Darlegung von Umständen und Bedingungen (→ Begründungs- [Art. 51] und Aufbewahrungspflichten [Art. 49])

Neu auch ausserhalb Baubereich



Verfahren (Art. 16-25) **elektronische Auktion (Art. 23)**

- kein eigenständiges Verfahren
- nur für standardisierte Leistungen
- nach Erstangebot und vollständiger Bewertung erfolgt Auktion, allenfalls in mehreren Runden
- Gegenstand der Auktion
 - Preis oder
 - Preis + quantifizierbare Werte wie Gewicht, Reinheit, Qualität
- auf Durchführung muss in Ausschreibung zumindest hingewiesen werden

Verfahren (Art. 16-25)

Dialog (Art. 24)



Weiterführendes:

[TRIAS-Faktenblatt](#)
[KBB-Leitfaden](#)

- bei **komplexen Vorhaben** im **offenen/selektiven Verfahren**
→ mit mindestens drei Anbietenden (vgl. § 6 Abs. 1 SVO)
- Konkretisierung des Leistungsgegenstands im Dialog mit Anbietenden → keine Weitergabe von Lösungsansätzen, Angebotselementen ohne Zustimmung (vgl. § 6 Abs. 3 SVO)
- **Preisverhandlungen sind unzulässig**
- Anforderungen, Inhalte (insb. Zuschlagskriterien), Ablauf und Entschädigung sind bereits in Ausschreibung darzulegen (ohne Gewichtung, Abs. 3)
- **Dialogvereinbarung:** regelt insb. Dauer, Fristen, Immaterialgüterrechte und allfällige Entschädigungen (vgl. § 6 Abs. 2 SVO)
- Dokumentation in geeigneter Form (Abs. 5)



«neu»



Verfahren (Art. 16-25)

Rahmenverträge (Art. 25)

- Vergabesumme = geschätzter Gesamtleistungsbezug
→ Verfahrenswahl
 - Vertragsdauer max. fünf Jahre, länger in begründeten Fällen
 - Vergabe → Abschluss eines Rahmenvertrags mit allgemeinen Bedingungen
 - Abruf der Einzelleistungen mittels Einzelvertrag (Vorgaben des Rahmenvertrags verbindlich, Abs. 4)
 - Mini-Tender bei mehreren Anbietenden (Abs. 5)
- Hinweis zum Finanzrecht: Ausgaben zu Einzelverträgen werden i.d.R. einzeln beschlossen, wenn kein Verpflichtungskredit vorliegt



Vergabeanforderungen (Art. 26-34)

Überblick

- Teilnahmebedingungen (Art. 26): insb. Arbeitsschutz, Lohngleichheit, Umweltschutz (Art. 12)
 - Selbstdeklaration/Verzeichnisse (Art. 28)
- Eignungskriterien (Art. 27): Erforderlichkeit/Überprüfbarkeit (für Beschaffungsvorhaben)
- Technische Spezifikationen («Grundanforderungen», Art. 30)
- Zuschlagskriterien (Art. 29): Erfordernis der Leistungsbezogenheit
- Bietergemeinschaften / Subunternehmen / charakteristische Leistung (Art. 31)
- Lose (Art. 32) / Varianten (Art. 33)
- Formerfordernisse / elektronische Einreichung (Art. 34)



Vergabeanforderungen (Art. 26-34) Zuschlagskriterien (Art. 29)

- zwingend: Preis und Qualität (zur Preisgewichtung vgl. [BGE 2C_802/2021](#): 60%-Kriterium bei einfachsten Vergaben)
- Nicht abschliessende Liste von weiteren Kriterien, insb.:
 - Lebenszykluskosten, Nachhaltigkeit
 - Innovationsgehalt
 - Plausibilität des Angebots
- Ausserhalb Staatsvertragsbereich:
 - Preisniveau im Ausland (§ 4 BeiG): [Preisniveaurechner des Bundes](#)
 - Ausbildung Lernende (§ 5 BeiG, zwingend; vgl. Art. 29 Abs. 2 IVöB: Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende/ eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslose)
- Gewichtung ist in Ausschreibung anzukündigen





Ablauf (Art. 35-45)

- Angebotsöffnung (Art. 37)
 - 2-Couvert-Verfahren → Beitrag L. Locher
 - Offertöffnungsprotokoll; Einsichtsgewährung nicht mehr umgehend, sondern erst nach Zuschlag und auf Verlangen; Mustervorlage auf [zh.ch/beschaffungswesen](https://www.zh.ch/beschaffungswesen)
- Zulässigkeit von Shortlists bei Ankündigung in der Ausschreibung (Art. 40) → Beitrag von Laura Locher
- Zuschlag an das **vorteilhafteste** Angebot (Art. 41): Terminologie pro Qualität, Innovation, Nachhaltigkeit → Präsentation Sonja Gehrig
- Vertragsschluss (Art. 42) während hängigem Verfahren (ohne aufschiebende Wirkung): Mitteilung an Gericht nicht vergessen

Weiterführendes:

- [BBL-Merkblatt Angebotsprüfung](#)
- [Faktenblatt KBOB niedrige Angebote](#)

Ablauf (Art. 35-45)

Instrumente zur Klärung (Art. 38/39)

offensichtliche Rechnungsfehler	Korrektur von Amtes wegen (Art. 38 Abs. 1)	keine Anpassung des Beschaffungsgegenstandes/ Angebots	zunehmender Klärungsbedarf
Verständnisfragen, Korrektur unbeabsichtigter Fehler	Erläuterung auf Verlangen (Art. 38 Abs. 2)		
ungewöhnlich tiefes Angebot	Erkundigung , ob Teilnahmebedingungen eingehalten sind und Anforderungen der Ausschreibung verstanden wurden (Art. 38 Abs. 3)		
Missverständnisse, echte Lücken	Bereinigung (Art. 39)	Anpassungen möglich	

- Keine «Rettung» klar mangelhafter Angebote (→ Ausschluss)
- Gleichbehandlung, Transparenz sicherstellen; Dokumentation



Ablauf (Art. 35-45) Bereinigung (Art. 39)

- Voraussetzung: **Bereinigung der Leistung/Erbringungsmodalitäten** für
 - Klärung des Auftrags/der Angebote erforderlich;
 - Herstellung der Vergleichbarkeit der Angebote erforderlich; oder
 - Optimierung des Leistungsgegenstands sachlich geboten (charakteristische Leistung darf sich nicht ändern).
- Preisanpassungen als Folge der Anpassung des Leistungsgegenstands möglich (vgl. Abs. 3)
- direkter Kontakt mit Anbietenden möglich → Gleichbehandlung/Transparenz sichern, Protokollierung (vgl. § 9 SVO, Mustervorlage auf zh.ch/beschaffungswesen)



Ablauf (Art. 35-45)

Abbruch und Ausschluss (Art. 43, 44)

- **Abbruch** (Art. 43) neu möglich, wenn sich ergibt dass Angebote keine wirtschaftliche Beschaffung erlauben oder den Kostenrahmen deutlich überschreiten (Abs. 1 Bst. d)
 - **Ausschluss** (Art. 44) neu möglich bei:
 - mangelhafter Erfüllung früherer Aufträge oder
 - klar belegter Unverlässlichkeit/Vertrauensunwürdigkeit
- *objektive, schwerwiegende Gründe* (zwingend zu dokumentieren [Begründungspflicht]) → Beitrag Laura Locher



Weiterführendes:
[TRIAS-Faktenblatt](#)
[Sanktionen](#)

Ablauf (Art. 35-45)

Sanktionen (Art. 45)

- **Sanktionen** bei gewissen schwerwiegenden Pflichtverletzungen (Art. 44 Abs. 1 Bst. c, e; Abs. 2 Bst. b, f, g):
 - Ausschluss bis 5 Jahre oder Busse bis 10% der Angebotssumme
 - allenfalls Verwarnung in leichten Fällen
 - Ausschlüsse/Verwarnungen gelten nur bei sanktionierendem Auftraggebenden (§ 11 Abs. 1 SVO)
- **Meldepflicht:** Sanktionen dem Generalsekretariat der Baudirektion melden (§ 11 Abs. 2 SVO → Weitergabe an InöB)
- Verdacht auf **Wettbewerbsabreden:** Pflicht zur Mitteilung an Weko



Fristen, Veröffentlichung (Art. 46-50)

- **Fristen** bleiben grunds. unverändert: 40 bzw. 20 Tage im Nicht-Staatsvertragsbereich (Art. 46, 47)
 - Verkürzung auf mindestens 10 (Staatsvertragsbereich) bzw. 5 (Nicht-Staatsvertragsbereich) in Ausnahmefällen
 - insb. bei elektr. Ausschreibung, Angebotseinreichung im Staatsvertragsbereich: (vgl. Art. 47 Abs. 2)
- **Veröffentlichungen** des Zuschlags in allen offenen/selektiven Verfahren über simap.ch
 - Zuschlag im Staatsvertragsbereich: **neu innert 30** Tagen (Art. 48 Abs. 6)
 - «Freihänder im Staatsvertragsbereich»: Zuschlag ist neu zu publizieren (+Rechtsmittelbelehrung)
 - bei gleichzeitiger Eröffnung über simap.ch: summarische Begründung → Beitrag L. Locher



Rechtsschutz (Art. 51-59)

Eröffnung, Beschwerde (Art. 51, 52)

- Verfügungen können neu über simap.ch eröffnet werden (Art. 51):
 - summarische Begründung (vgl. zum Inhalt Art. 51 Abs. 3) → Beitrag L. Locher
 - Rechtsmittelbelehrung (neue Beschwerdefrist!)
 - Eröffnung (≠ Erlass) von Verfügungen kann delegiert werden (§ 2 BeiG)
- Beschwerde ans Verwaltungsgericht
 - Frist neu 20 Tage (Art. 56 Abs. 1), Gerichtsferien sind unbeachtlich (Art. 56 Abs. 1 und 2)
 - unabhängig von Auftragswert (§ 3 BeiG)
 - keine aufschiebende Wirkung; Gewährung nur noch **auf Gesuch** hin möglich (Art. 54)



Rechtsschutz (Art. 51-59)

Debriefing

- Element der Begründungspflicht (Art. 51)
- Ziel: Verständnis schaffen, Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige Verfahren vermitteln
- Anbietende können Erfolgsaussichten einer Beschwerde besser beurteilen → es kann/soll Information über relative Platzierung gegeben werden
- wenn möglich während der Beschwerdefrist
- keine Protokollierung erforderlich, keine Akteneinsicht



Schlussbestimmungen (Art. 63-65)

Übergangsrecht (Art. 64)

- Vor dem 1.10.2023 eingeleitete Verfahren sind nach dem alten Recht abzuschliessen (inkl. Beschwerdeverfahren, Rechtsmittelfristen)
 - sämtliche Vorlagen/Hilfsmittel bleiben auf zh.ch/beschaffungswesen über den 1.10.2023 hinaus verfügbar
- Ausschreibungen ab dem 1.10. richten sich nach dem neuen Recht
- «Folgefrehänder» gem. § 10 Bst. g aSVO: Vorbehalt in «alter» Ausschreibung ist unbeachtlich



Wo kriege ich Hilfe?

- gesamtschweizerischer elektronischer Leitfaden für Vergabestellen (www.trias.swiss)
- Webseite des Kantons Zürich «Beschaffung und Einkauf» (www.zh.ch/beschaffungswesen)
 - Leitfaden + Übersicht wichtigste Änderungen
 - Vorlagen als Ergänzung zum Leitfaden TRIAS
 - Leitlinien nachhaltige Beschaffung
 - Anlaufstelle für Rechtsfragen (Kompetenzstelle Submissionsrecht)
- Schulungen: wie bisher über www.kompent.zh.ch buchbar
- Veranstaltungsreihe nachhaltige Beschaffung in der Praxis: über Gemeindeamt buchbar: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/weiterbildung-gemeindewesen.html>)

