

Merkblatt der BKB und der KBOB für die Auftraggeberinnen der Bundesverwaltung¹

Einsatz von elektronischen Signaturen für den Abschluss von Beschaffungsverträgen

Bern, März 2023

Der Bundesrat hat in der [Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung \(«Umsetzungsstrategie zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts»\)](#) die Digitalisierung im öffentlichen Beschaffungswesen als eine der zentralen Stossrichtungen für die Strategieperiode 2021 bis 2030 festgelegt.

Im Rahmen der Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung gibt es verschiedene Bestrebungen, die Digitalisierung der Beschaffungsprozesse des Bundes zu fördern. Ein Ziel dabei ist, dass die Beschaffungsverträge der Bundesverwaltung künftig – sowohl seitens der Auftraggeberinnen als auch von den Zuschlagsempfängerinnen – elektronisch signiert werden.

Das vorliegende Merkblatt gibt Hinweise in Bezug auf die Nutzung elektronischer Signaturen für den Vertragsabschluss im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes.²

Hinweis: Die Digitalisierung im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes hält schrittweise Einzug. Die hier aufgeführten Inhalte werden den sich künftig verändernden Gegebenheiten angepasst.

Allgemeine Informationen und Grundlagen

Hintergrundinformationen und allgemeine Ausführungen zu den elektronischen Signaturen können den zur Verfügung stehenden Informationen des [Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation \(BIT\)](#), des [Bundesamtes für Kommunikation \(BAKOM\)](#) und des [Bereichs](#)

[«Digitale Transformation und IKT-Lenkung» \(DTI\)](#) der Bundeskanzlei entnommen werden.

Die Nutzung von elektronischen Signaturen für das Unterzeichnen von PDF-Dokumenten wird zudem im DTI-Merkblatt [«E018 – Einsatz und Validierung von elektronischen Signaturen in PDF-Dokumenten \(Beilage 2\)»](#) konkretisiert.³

Umfasst ein Beschaffungsgeschäft ausnahmsweise Vertragselemente, die zivilrechtlich nicht formfrei abgeschlossen werden können (im Gegensatz zu den üblichen Kauf- und Werkverträgen sowie Aufträgen), so sind die zivilrechtlichen Formvorschriften zu beachten. Dieses Merkblatt kommt in diesem Fall nicht zur Anwendung.

Der Abschluss des Beschaffungsvertrages

Gemäss der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11) sind Beschaffungsverträge der Bundesverwaltung in Schriftform abzuschliessen. Die BKB und die KBOB verstehen diese Norm wie folgt: Die Schriftform ist weit auszulegen und im Sinne von schriftlich oder in einer anderen Form, die den Nachweis durch Text ermöglicht, zu verstehen. Die Schriftform umfasst auch den Mailverkehr bzw. den digitalen Vertragsschluss mittels elektronischer Signaturen.⁴

Es steht den Auftraggeberinnen demzufolge frei, in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eine bestimmte Form für den Abschluss des Vertrages vorzuschlagen (z.B. eine Unterschrift oder eine bestimmte Form der elektronischen Signatur).

¹ Das Merkblatt richtet sich an die KBOB-Mitglieder der Bundesebene.

² Das Merkblatt bezieht sich auf den Vertragsschluss mit Anbietenden aus der Schweiz. Der Abschluss von Verträgen mit Anbietenden aus dem Ausland wird mangels entsprechender internationaler Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung nicht erfasst. In diesen Fällen sind die jeweiligen Rechtsdienste beizuziehen.

³ Insbesondere Teil D geht auf die für das vorliegende Merkblatt relevanten Punkte i.S. der Nutzung von digitalen Signaturen bei Beschaffungsverträgen ein.

⁴ Vgl. Erläuterungen zur VöB betr. Art. 11 Abs. 1: «Die Schriftform gemäss VöB darf nicht dahingehend verstanden werden, dass nur die handschriftliche Unterzeichnung auf Papier die Vertragspflicht begründet.» Ausserdem ist die Schriftform gemäss VöB nicht gleichbedeutend mit dem Begriff *der Schriftlichkeit* gemäss Obligationenrecht (OR), wonach der eigenhändigen Unterschrift nur die qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate, ZertES, vom 18. März 2016 (SR 943.03) gleichgestellt ist.

Wahl der geeigneten elektronischen Signatur

Für den Abschluss von Beschaffungsverträgen kann grundsätzlich die Nutzung der folgenden elektronischen Signaturen in Erwägung gezogen werden:

- Qualifizierte elektronische Signatur
- Fortgeschrittene elektronische Signatur
- Einfache elektronische Signatur

Zwischen den verschiedenen Arten der elektronischen Signaturen bestehen indes deutliche Unterschiede.

Die qualifizierte elektronische Signatur

Die qualifizierte elektronische Signatur ist im Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (ZertES) geregelt und gemäss dem Obligationenrecht (OR) der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt, sofern sie mit einem qualifizierten Zeitstempel verbunden ist.⁵

In der Bundesverwaltung kann die qualifizierte elektronische Signatur durch die Nutzung eines Klasse A Zertifikats per SmartCard oder ab zentralem Signaturserver eingesetzt werden.

Vor- und Nachteile

- + Höchste Sicherheit und Beweiskraft unter den elektronischen Signaturen.
- + Der eigenhändigen Unterschrift gesetzlich gleichgestellt.
- + Überprüfung durch [Validator](#) möglich.
- + Die Nutzung der qualifizierten elektronischen Unterschrift wird gefördert, wenn die Bundesverwaltung diesbzgl. vorangehen würde.
- Mit gewissem Aufwand für die Anbietenden verbunden, da auf deren Seite – insbesondere bei den KMU – die qualifizierte elektronische Signatur nicht verbreitet ist. (→ daher rechtzeitig abklären, ob Einsatz möglich ist).
- Es sind noch nicht alle unterschreibungsberechtigten Bundesmitarbeitenden flächendeckend mit Klasse A-Zertifikaten ausgestattet.⁶

Die fortgeschrittene elektronische Signatur

Mit einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur kann die Identifikation der Unterzeichnenden und die Integrität der Vertragsdokumente gewährleistet werden.⁷

Auf dem Markt gibt es diverse Anbieterinnen für fortgeschrittene elektronische Signaturen. Daher

empfeht sich bei deren Einsatz die Überprüfung, da auch Signaturlösungen angeboten werden, die – im Gegensatz zu der hohen Qualität der fortgeschrittenen Signaturen auf der SmartCard des Bundes – von minderer Qualität sein können. Gemäss [DTI](#)⁸ können fortgeschrittene elektronische Signaturen verwendet werden, solange die qualifizierte elektronische Unterschrift bei den Anbieterinnen noch nicht weiter verbreitet ist.

In der Bundesverwaltung kann die fortgeschrittene elektronische Signatur durch die Nutzung eines Klasse B Zertifikats per SmartCard eingesetzt werden.

Vor- und Nachteile

- + Ermöglicht eindeutige Zuordnung und Identifikation der Signierenden.
- + Nachträgliche Veränderungen der Dokumente können erkannt werden.
- + Unter Umständen tieferer Aufwand für die Anbietenden (im Vergleich zur qualifizierten elektronischen Signatur).
- Fortgeschrittene Signaturzertifikate aus dem Markt sind im ZertES nicht geregelt und können daher im Validator nicht überprüft werden. Sie können einen tieferen Sicherheitsstandard aufweisen (im Verhältnis zur qualifizierten elektronischen Unterschrift).

Die einfache elektronische Signatur

Die einfache elektronische Signatur ist ein Sammelbegriff für elektronische Signaturen, die nicht den Anforderungen einer fortgeschrittenen oder einer qualifizierten elektronischen Signatur entsprechen. Das Sicherheitsniveau und die Beweiskraft sind daher tief.⁹

Vor- und Nachteile

- + Unkomplizierte Anwendung bei einfachen Geschäften.
- Niedrigste Sicherheitsstufe und Beweiskraft.
- Schutz vor nachträglichen Abänderungen ist nicht unbedingt gewährleistet.

Empfehlung an die Auftraggeberinnen

Die BKB und die KBOB empfehlen den Auftraggeberinnen des Bundes, ihre Beschaffungsverträge elektronisch zu signieren und die Digitalisierungsbestrebungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung zu fördern. Die Hürden zu Gunsten der Digitalisierung sollten möglichst tief gehalten werden.

⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 2bis OR.

⁶ Diese können von den Integrationsmanagern bestellt werden.

⁷ Dies gilt insbesondere dann, wenn fortgeschrittene Zertifikate von gemäss ZertES anerkannten Anbieterinnen eingesetzt werden.

⁸ Siehe insbesondere Teil D5 und D6.

⁹ Auch die reine Textform von Offerte / Akzept in einem E-Mail kann als einfache elektronische Signatur betrachtet werden, solange die Identität der erklärenden Person feststellbar ist. Auch eine digitalisierte / eingescannte handschriftliche Unterschrift gilt als solche.

Die Entscheidung, welche elektronische Signatur im jeweiligen Beschaffungsgeschäft eingesetzt werden soll, legen die Auftraggeberinnen im Rahmen einer Risiko-Nutzenabwägung fest.¹⁰

Die qualifizierte elektronische Signatur soll insbesondere dann angewandt werden, wenn die Bedeutung des Vertrags unterstrichen und die höchstmögliche Sicherheit angestrebt werden möchte.

Für Beschaffungsgeschäfte mit kalkulierbarem Haftungsrisiko (z.B. tiefes Auftragsvolumen, Kleinmengenbeschaffungen oder ggf. Einzelabrufe in bestehenden Verträgen) kann die Anwendung der anderen elektronischen Signaturarten offengelassen werden.

Neben der Risiko- / Nutzenanalyse wird im Hinblick auf die Anwendung von elektronischen Signaturen die Berücksichtigung folgender Punkte empfohlen:

- Die Anforderungen hinsichtlich des Einsatzes von elektronischen Signaturen dürfen *nicht* zu Markt- bzw. Wettbewerbseinschränkungen führen.
- Die Auftraggeberinnen sollten die beabsichtigten Modalitäten für den Einsatz von elektronischen Signaturen bereits in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen kommunizieren (→ insbesondere welche elektronische Signatur für die Vertragsunterzeichnung vorgeschlagen wird oder auch wie der Austausch der Dokumente auf dem elektronischen Weg erfolgen soll).
- Erfolgt keine Ausschreibung (z.B. Vergabe in einem Einladungsverfahren oder eine freihändige Vergabe), sollten die Modalitäten für den digitalen Vertragsabschluss vorgängig mit den Vertragspartnerinnen abgesprochen werden.
- Die Auftraggeberinnen sollten eine Formulierung in den Beschaffungsvertrag aufnehmen, wonach der vorliegende Vertrag

elektronisch unterzeichnet werden kann und die verwendeten elektronischen Signaturen als rechtsgültig und bindend anerkannt werden.

- Im Sinne der Anbieterfreundlichkeit und der KMU-Verträglichkeit sollten die Auftraggeberinnen die technischen Gegebenheiten und Möglichkeiten auf Seiten der Zuschlagsempfängerinnen berücksichtigen.
- In einer Übergangszeit sollten auch «hybride» Lösungen unterstützt werden (→ z.B., dass eine Vertragspartei den Vertrag weiterhin handschriftlich signiert). Mit Blick auf die Ablage und Dokumentation der Vertragsdokumente sollten hier entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

Validierung von elektronischen Signaturen

Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) stellt mit dem Validator eine Webanwendung zur Verfügung, mit der elektronisch signierte Dokumente überprüft werden können.

Derzeit können nur Dokumente validiert werden, die mit schweizerischen qualifizierten Signaturen und geregelten Siegeln gemäss ZertES und/oder mit den fortgeschrittenen Signaturen (Klasse B der Bundesverwaltung auf Smartcard) versehen sind. Enthalten die Dokumente andere fortgeschrittene Signaturen, so validieren diese als ungültig.

<https://www.validator.admin.ch/>

Weitere Auskünfte

Für weitere Auskünfte:

Geschäftsstelle der BKB
Tel. 058 462 38 50
bkb@bbl.admin.ch

Geschäftsstelle der KBOB
kbob@bbl.admin.ch

¹⁰ Dabei sollten sämtliche mit dem Vertrag direkt und indirekt verbundenen Risiken einbezogen werden. Die Risikoanalyse sollte je Beschaffung gemacht werden oder die Verwaltungseinheiten legen

dies übergeordnet bspw. in ihren Unterschriftenregelungen für die Bereiche fest.