



Empfehlungen der BKB und der KBOB zur Umsetzung eines Zuschlagskriteriums «Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten»

Bern, November 2024

Infolge der globalen Entwicklungen im Güter- und Warenverkehr sind Beschaffungsstellen vermehrt mit der Herausforderung konfrontiert, eine stabile und kontinuierliche Bedarfsdeckung sicherzustellen. Insbesondere in Hinblick auf die Bereitstellung kritischer Güter und Infrastrukturen ist dies ein Thema von allgemeinem Interesse.

Ein wichtiger Grundpfeiler einer stabilen und kontinuierlichen Bedarfsdeckung ist die rechtzeitige Lieferung, was mit einem verstärkten Fokus auf die Garantie der Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten unterstützt werden kann.

Die nicht abschliessende Aufzählung möglicher Zuschlagskriterien in Art. 29 BöB/IVöB erlaubt es den Beschaffungsstellen, ein Zuschlagskriterium «Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten» zu formulieren. Dieses Vorgehen ist dann sinnvoll, wenn dies aufgrund einer vorgängigen Analyse als angezeigt erscheint.

Die nachfolgenden Empfehlungen zeigen den Beschaffungsstellen auf, wie sie den Bedarf betreffend das Zuschlagskriterium «Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten» in Bezug auf Güterbeschaffungen prüfen und einordnen können. In einem weiteren Schritt bieten sie den beschaffenden Stellen erste Anhaltspunkte betreffend die zielführende Anwendung dieses Zuschlagskriteriums.

Längere und komplexere Lieferketten sind, durch die zunehmende Zahl an zu beachtenden Einflussfaktoren, erfahrungsgemäss anfälliger für die Entstehung von Risiken und dahingehend auch anfälliger für Mängel in der Bereitstellung, vor allem von Gütern.

Kürzere Lieferketten können Abhilfe schaffen, sind jedoch nicht immer möglich.

Neben der Länge und der Komplexität der Lieferketten ist auch die Resilienz derjenigen zu berücksichtigen. Resilientere Lieferketten reagieren weniger sensibel auf (globale) Angebots- und Nachfrageschocks, was sie wiederum sicherer, verlässlicher und berechenbarer macht.

Beschaffungsstellen erreichen stabile und verlässliche Lieferkette, als ein Mittel um eine stabile Bedarfsdeckung garantieren zu können, vor allem durch die strategische Ausrichtung in Bezug auf die eigene Beschaffungstätigkeit sowie durch vermehrte Transparenzforderungen an die Anbieterenden.

Da die Analyse betreffend ein Zuschlagskriterium «sichere und verlässliche Lieferketten» umfangreich sein kann, erscheint es sinnvoll, wenn das Einführen eines solchen Zuschlagskriteriums vor allem für grössere, prioritäre Projekte in Betracht gezogen wird.

Es wird darauf hingewiesen, dass das Zuschlagskriterium nicht für Situationen von weltweiten Lieferverzögerungen und -engpässen vorgesehen ist, welche durch die Anbieterenden nicht beeinflussbar sind.

Diese Empfehlungen orientieren sich entlang des Beschaffungsablaufs und sind wie folgt gegliedert:

- 1. Analyse**
- 2. Strategiewahl**
- 3. Ausgestaltung Zuschlagskriterium**

Die Empfehlungen nehmen teilweise auf Instrumente der BKB und der KBOB Bezug, in welchen weiterführende Informationen zu den Themen zu finden sind.

1. Analyse

Im Vorfeld zum Beschaffungsverfahren empfiehlt es sich, die Lieferketten im Hinblick auf das zu beschaffende Gut zu analysieren. Aus Art. 14 Abs. 3 BöB/IVöB ergibt sich, dass eine vorgelagerte Marktabklärung nicht zu einer Vorbefasung angefragter Anbieterinnen führt. Basierend auf der Analyse kann die entsprechende Strategie gewählt werden, um Risiken im Zusammenhang mit Lieferketten zu reduzieren.

Es gilt zu beachten, dass der Einsatz eines entsprechenden Zuschlagskriteriums mit einer Angebots einschränkung einhergeht und damit den Wettbewerb auf Anbieterseite tangieren kann.

Alternativ kann geprüft werden, ob die Anliegen der Bedarfs- bzw. Beschaffungsstelle auch durch

vertragliche Regelungen abgedeckt werden können.

<input type="checkbox"/>	Bedeutung der Güter für den Erfolg der Bedarfsstelle
	Als Erstes ist die Bedeutung des nachgefragten Gutes für die Beschaffungsstelle zu klären, welche die nachfolgende Strategiewahl massgeblich beeinflusst: kann im Notfall auf das nachgefragte Gut verzichtet bzw. dieses substituiert werden oder ist es ein für die Beschaffungsstelle resp. Bedarfsstelle unerlässliches Gut? Ist der Ablauf zeitkritisch?
<input type="checkbox"/>	Beschaffungsmarktanalyse
	Im Rahmen einer Beschaffungsmarktanalyse sind die aktuelle Marktsituation sowie die Anbieterstruktur abzuklären. Wo befindet sich der hauptsächliche Anbietermarkt, wie ist die Angebotsstruktur, wie ist die aktuelle Nachfrage, wie sind die Bezugsmöglichkeiten (beim Produzierenden oder über den Handel) und insbesondere wie sind die Transportmöglichkeiten (Transportdistanz und Transportkapazitäten)?
	Weiter ist abzuklären, welche v.a. wirtschaftliche Hebelwirkung die Beschaffungs- resp. Bedarfsstellen auf dem relevanten Beschaffungsmarkt haben.
<input type="checkbox"/>	Vorgelagerte Risikoanalyse
	In einem nächsten Schritt ist der Anspruch der Bedarfs- oder Beschaffungsstellen an die Sicherheit der Lieferkette je Produkt zu klären. Es wird daher empfohlen, dass die Beschaffungsstellen im Rahmen einer Risikoanalyse vorgängig festlegen, wo mögliche Risiken in der Beschaffung eines Produktes zu verorten sind und wie gravierend sich jene bei Eintritt auf die Beschaffungsstellen resp. Bedarfsstellen auswirken könnten, zudem ist die Eintrittswahrscheinlichkeit zu bestimmen.
	Im Rahmen einer Gegenüberstellung der sich ergebenden Kosten und des gestifteten Nutzens allerfalliger Massnahmen und der Opportunitätskosten (bezüglich eines möglichen Eintritts des Risikos) ist folglich abzuwägen, ob die Rentabilität in Bezug auf mögliche Risikopräventionsmaßnahmen gegeben ist.
	So sind die Anforderungen beispielsweise höher, wenn Güter nicht substituiert werden können, da durch das erschwerende oder gar verunmöglichte Ausweichen auf alternative Anbietende die Abhängigkeit und damit einhergehend der möglichen Schaden bei Lieferengpässen oder -ausfällen erhöht wird.
	Möglicher Vorgehen:

- I. Beurteilung der Risiken des zu beschaffenden Gutes aufgrund der Lieferketten (Risiken, Substituierfähigkeit, -geschwindigkeit)
- II. Erwägen von Massnahmen, welche ergriffen werden können, um die identifizierten Risiken zu minimieren. Eruieren des finanziellen Mehraufwandes sowie des gestifteten Nutzens der erwogenen Massnahmen.
- III. Die Kosten bei Risikoeintritt ermitteln und zusammen mit dem vorangehend erwähnten finanziellen Aufwand und dem Nutzen allfälliger Massnahmen abwägen. Daraus ergibt sich, ob im vorliegenden Fall Handlungsbedarf besteht oder ob ein solcher nicht angezeigt ist.

Betreffend die vorgelagerte Risikoanalyse wird empfohlen, den Anhang 1 zu den vorliegenden Empfehlungen beizuziehen.

2. Strategie

Basierend auf den Ergebnissen der vorangegangenen Analysen identifiziert die Beschaffungsstelle ihre Anforderungen an die Lieferketten und wählt infolgedessen ein passendes strategisches Vorgehen. Allenfalls ist auch die Kombination von Strategien sinnvoll.

<input type="checkbox"/>	Ausfallstrategie
	Für Güter von untergeordneter Bedeutung kann eine sogenannte Ausfallstrategie vorgesehen werden. Dabei sollte bereits definiert werden, was passiert, wenn die betreffenden Güter nicht mehr verfügbar sind. Dazu können z.B. Prozess- oder Verfahrensanpassungen gehören.
<input type="checkbox"/>	Strategie Lagerhaltung
	Eine Möglichkeit, wie der Bedarf sichergestellt werden kann, ist die vermehrte Lagerhaltung von End- sowie Vorprodukten. Bei ausreichender Lagerhaltung kann der Betrieb auch bei Lieferengpässen von Zulieferern für eine gewisse Zeit aufrechterhalten werden. Dies schafft eine erhöhte Sicherheitsgarantie für die Beschaffungs- und Bedarfsstellen. Die Lagerhaltung kann sowohl auf der Verwaltungs- wie auch auf Lieferantenseite erfolgen.
	Die Erhöhung des Lagerbestandes geht jedoch sowohl mit gestiegerten Kosten als auch einem erhöhten Bedarf an Eigenkapital der betroffenen Unternehmen oder Verwaltungseinheit einher. Es ist dahingehend abzuwägen, ob der durch die Lagerhaltung generierte Mehrwert den finanziellen Aufwand aufzuwiegen vermag.
	Wird die Lagerhaltung auf Anbieterseite als zwingend erforderlich vorausgesetzt, muss dies zudem

über die Eignungskriterien oder technischen Spezifikationen sichergestellt werden.

Davon abzugrenzen ist der Notvorrat, resp. die Pflichtlagerhaltung im Rahmen der [wirtschaftlichen Landesversorgung](#). Die Vorräte, deren Ausmass und Zusammensetzung der Bund beschliesst, werden durch private Unternehmungen gehalten und befinden sich in deren Eigentum. Sie können freigegeben werden, sollte die Nachfrage nach wichtigen Grundversorgungsgütern über den Markt nicht mehr gedeckt werden können. Die Pflichtlagerhaltung ist gesetzlich verankert.

Strategie Transparenz

Die Anbietenden schaffen gegenüber der Beschaffungsstelle Transparenz in Bezug auf ihre Lieferanten und Lieferantinnen auf allen Ebenen sowie über den Aufbau des Lieferantemanagements. Mit diesen Informationen kann die Beschaffungsstelle besser abschätzen, wie gross das Risiko betreffend die Lieferketten des Anbietenden ist und diese Einschätzung in die Evaluation miteinbeziehen.

In Hinblick auf zu ergreifende Transparenzbemühungen betreffend Lieferketten ist anzumerken, dass nicht sicher ist, wie kooperativ Lieferanten und Lieferantinnen auf allen Ebenen auf entsprechende Massnahmen zur Schaffung von mehr Transparenz reagieren. Diesbezüglich besteht das Risiko, dass sich die Anzahl eingereichter Angebote in der Folge verringert, was sich negativ auf den Wettbewerb auswirken könnte. Zudem dürften Unternehmen zwar ihre direkten Lieferanten und Lieferantinnen kennen, über die Anzahl und die Identität vorgelagerter Lieferanten und Lieferantinnen jedoch teils gar nicht oder nicht vollständig informiert sein. Kleineren Unternehmen fehlt es zudem regelmässig an der entsprechenden Hebelwirkung, um Transparenzbemühungen über mehrere Lieferantenebenen hinweg durchsetzen zu können.

Das Einfordern von Transparenz bzw. die Offenlegung von Informationen allein genügt aus beschaffungsrechtlicher Sicht zudem nicht, um eine Evaluation vorzunehmen. Die den Unterlagen zu entnehmenden Erkenntnisse können für die Evaluation nur berücksichtigt werden, wenn dies im Rahmen eines Zuschlagskriteriums vorgesehen wird.

Strategie Lieferantendiversifizierung

Die Diversifizierung der Lieferanten und Lieferantinnen führt gleichzeitig zu einer Diversifikation des Risikos. Ein breites Lieferantenportfolio verringert Abhängigkeiten von einzelnen Anbietenden, womit

der bei Lieferunterbrüchen oder –engpässen resultierende Schaden minimiert werden kann.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Diversifizierung der Lieferanten und Lieferantinnen zu einem vermehrten finanziellen sowie zeitlichen Aufwand führt und nicht immer möglich ist.



Strategie vereinfachte kurze Lieferketten

Die Wahl von Lieferanten und Lieferantinnen mit kürzeren sowie wenig komplexen Lieferketten kann durch die verminderte Zahl der zu beachtenden Komponenten das Risiko von Schwierigkeiten innerhalb der Lieferkette vermindern.

Kurze oder vereinfachte Lieferketten sind jedoch nicht überall möglich. Zudem ergibt sich auch hier die Problematik, dass die Lieferanten und Lieferantinnen teilweise nicht all ihre Lieferantenebenen kennen, was das Bestimmen der Länge der Lieferkette verunmöglicht.

3. Ausgestaltung Zuschlagskriterium

Die Beschaffungs- und Bedarfsstellen sind, unter Berücksichtigung beschaffungsrechtlicher Grundsätze, frei in der Wahl der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist zu wahren.

Zuschlagskriterien müssen zudem jeweils auf den zu beschaffenden Gegenstand bezogen sowie sachlich und inhaltlich gerechtfertigt sein.

Bei der Ausgestaltung des Zuschlagskriteriums «Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten» sind insbesondere die internationalen Verpflichtungen der Schweiz betreffen das öffentliche Beschaffungswesen zu berücksichtigen. Durch die Ratifizierung des GPA¹ hat sich die Schweiz u.a. dazu verpflichtet, die Prinzipien der Nichtdiskriminierung einzuhalten. Im Anwendungsbereich des GPA ist infolgedessen die protektionistische Ausgestaltung von Zuschlagskriterien nicht mit den internationalen Regelungen vereinbar und daher auch nicht zulässig.

Es wird empfohlen, bei der Ausgestaltung des Zuschlagskriteriums auf Anbieterfreundlichkeit (z.B. nur notwendige Belege verlangen) zu achten und insbesondere darauf, dass für KMU nicht zusätzliche Hürden geschaffen werden.²

Nachfolgend schlagen BKB und KBOB eine nicht abschliessende Liste beispielhafter Themen für Subkriterien zur möglichen Umsetzung des Zuschlagskriteriums «Sicherheit und Verlässlichkeit von Lieferketten» vor.

¹Agreement on Government Procurement (2012) [Agreement on Government Procurement \(GPA\) 2012](#)

² Für weiterführende Informationen siehe auch: Empfehlungen der BKB und der KBOB für die KMU-verträgliche Ausgestaltung der öffentlichen Beschaffungsverfahren

<input type="checkbox"/>	Anzahl alternativer Zulieferer (Grad der Lieferantendiversifizierung)
	Lieferanten, welche wiederum die eigene Lieferantendiversifizierung vorantreiben, senken damit gleichzeitig die Abhängigkeit von einzelnen Zulieferanten. Dies erhöht vorbehalten internationaler Lieferunterbrüche und -verzögerungen, die Versorgungssicherheit durch alternative Bezugsquellen bei Ausfall eines Zulieferers oder einer Zulieferin.
<input type="checkbox"/>	Anzahl Ebenen der involvierten Sublieferanten und Sublieferantinnen
	Je länger und komplexer sich eine Lieferkette gestaltet, desto anfälliger wird sie tendenziell für Risiken betreffend die Liefergarantie. Die Anzahl Lieferantenebenen kann, neben anderen Voraussetzungen, als Anhaltspunkt dienen.
<input type="checkbox"/>	Sicherheitskonzept Lieferketten
	Indem von der Anbieterin ein Sicherheitskonzept in Bezug auf die entsprechenden Lieferketten verlangt wird, wird sichergestellt, dass sich jene mit ihren Lieferketten sowie deren Risikopotential aktiv auseinandergesetzt hat. Dabei können risikomindernde Konzepte eine bessere Beurteilung erhalten.
<input type="checkbox"/>	Notfallszenario
	Die Einreichung eines vorgängig erstellten Konzepts zu im Voraus festgelegten Notfallszenarien stellt sicher, dass sich die Anbieterin mit den entsprechenden Gefahren in Bezug auf die Lieferkette auseinandergesetzt hat und Lösungsvorschläge unterbreitet, die entsprechend beurteilt werden können.

Für weitere Auskünfte:

Geschäftsstelle der BKB
bkb@bbl.admin.ch

Geschäftsstelle der KBOB
kbob@bbl.admin.ch