

Two-Envelope Bid: Zweihüllensystem für faire Ausschreibungen

Der Two-Envelope Bid ist ein Vergabeverfahren, bei dem technische und kaufmännische Angebote in getrennten, versiegelten Umschlägen bzw. separaten Dateien eingereicht werden. Erst nachdem die technische Bewertung abgeschlossen ist, werden die Preisangebote geöffnet und bewertet. Für Einkäufer in der Industrie ist das Verfahren ein bewährtes Instrument, um Objektivität in komplexen Ausschreibungen sicherzustellen.

Das Wichtigste in Kürze

- Beim Two-Envelope Bid werden technisches und kaufmännisches Angebot getrennt übermittelt und sequenziell ausgewertet.
- Das Verfahren verhindert, dass Preisüberlegungen die technische Bewertung beeinflussen.
- Typischerweise kommen zwei Umschläge zum Einsatz: Hüllblatt A für die Technik, Hüllblatt B für Preise und Handelsbedingungen.
- Unvollständige oder nachträglich geänderte Preisangebote führen häufig zum Ausschluss.
- Das Verfahren eignet sich besonders für Investitionsgüter, Engineering-Leistungen und langlaufende Rahmenverträge.
- Bei öffentlichen Aufträgen in Deutschland ist das Zweihüllensystem in der VgV-StVergabeV ausdrücklich vorgesehen; private Vergaben können es vertraglich vereinbaren.

Definition: Two-Envelope Bid

Der Two-Envelope Bid (auch Zweihüllenverfahren oder Two-Envelope System) ist ein Bewertungsablauf bei Ausschreibungen, bei dem die technische Lösung und das kaufmännische Angebot getrennt voneinander eingereicht und geprüft werden. Erst nach positivem Abschluss der technischen Wertung wird der zweite Umschlag mit dem Preisangebot geöffnet.

Aufbau der beiden Umschläge

In der Praxis enthält der erste Umschlag das technisch-fachliche Angebot: Leistungsspezifikation, Konstruktionsunterlagen, Qualitäts- und Zertifizierungsnachweise, Fertigungskapazitäten und Referenzen. Der zweite Umschlag bündelt die kaufmännischen Angaben wie Preise, Zahlungsziele, Lieferzeiten und Vertragsbedingungen. Beide Teile müssen vollständig und konsistent sein; eine nachträgliche Aufspaltung technischer Details in den Preisumschlag ist unzulässig.

- Umschlag A: Technik, Qualität, Kapazität, Nachweise
- Umschlag B: Preise, Lieferzeiten, Handelskonditionen
- Einheitliche Format- und Benennungsvorgaben im Anfrageunterlagenatz

Abgrenzung zu anderen Verfahren

Anders als beim Offenen Verfahren mit gemeinsamer Wertung liegen dem Bewerterteam beim Zweihüllenverfahren die Preise während der technischen Prüfung nicht vor. Das unterscheidet es auch

von der reinen Preisabfrage, bei der technische Kriterien nur binär geprüft werden. In öffentlichen Vergaben entspricht das System dem Einreichungs- und Öffnungsmodell nach VgV-StVergabeV; im privaten Bereich wird es vertraglich über die Anfragebedingungen vereinbart.

Methoden und Vorgehen im Einkaufsprozess

Der Two-Envelope Bid folgt einem klar strukturierten Ablauf von der Anfrageerstellung bis zur Zuschlagsentscheidung. Er lässt sich gut in ein bestehendes Warengruppenmanagement integrieren, da die Bewertungskriterien je Warengruppe standardisiert werden können.

Anfrage und Angebotsvorbereitung

Grundlage ist eine präzise technische Spezifikation mit eindeutigen Bewertungskriterien. Die Anfrage dokumentiert verbindlich, in welcher Reihenfolge und mit welcher Gewichtung die Umschläge geöffnet werden. Anbietern sollte ein Frage-Antwort-Katalog zur Klärung von Spezifikationsfragen zur Verfügung stehen, damit technische Rückfragen nicht auf kaufmännische Nachverhandlungen ausgeweitet werden.

Technische Wertung

Ein fachliches Bewertungsteam prüft den ersten Umschlag nach vorab definierten Lieferantenbewertungskriterien, etwa technische Machbarkeit, Qualitätsfähigkeit, Nachweisführung und Kapazität. Nachträge sind nur innerhalb festgelegter Fristen und nur zum ersten Umschlag zulässig. Bieter, die die technische Hürde nicht erreichen, scheiden aus; ihr zweiter Umschlag bleibt ungeöffnet.

Kaufmännische Wertung und Zuschlag

Erst nach Abschluss der technischen Wertung werden die zweiten Umschläge der verbliebenen Bieter geöffnet. Die Preisbewertung folgt dem in der Anfrage dokumentierten Schema, häufig nutzwertanalytisch oder über die wirtschaftlichste Bewertung. Das Ergebnis wird schriftlich festgehalten und bildet die Grundlage für den späteren Rahmenvertrag oder Einzelvertrag.

Wichtige KPIs und Bewertungskriterien

Der Erfolg des Verfahrens zeigt sich in Prozess- und Ergebniskennzahlen. Sie lassen sich ins Einkaufscontrolling einbinden und unterstützen die systematische Steuerung der Beschaffung.

Prozesskennzahlen

Typische Kennzahlen sind der Anteil vollständiger Ersteingaben, die Dauer von Anfrage bis Zuschlag sowie die Anzahl technischer Nachforderungen. Hohe Nachforderungsquoten deuten häufig auf unklare Spezifikationen hin, nicht auf ungeeignete Lieferanten. Auch die Bieterbindung über mehrere Runden ist ein relevanter Indikator für die Qualität des Anfrageprozesses.

Ergebniskennzahlen

Auf Ergebnisseite zählen die Einhaltung des veranschlagten Budgets, die dokumentierte Preistransparenz und die technische Erfüllungsquote der zugelassenen Bieter. In der Praxis haben Unternehmen mit strukturiertem Zweihüllenverfahren weniger nachträgliche Preisänderungen und geringere Kostensteigerungen im Projektverlauf. Die Werte lassen sich mit Lieferantenbewertungskriterien verknüpfen und in regelmäßigen Lieferantentagen diskutieren.

Risiken und Kontrollen

Das Verfahren ist grundsätzlich fair, birgt aber operative Risiken, die durch klare Regelungen und dokumentierte Kontrollen beherrscht werden müssen.

Häufige Fehlerquellen

Ein verbreitetes Problem ist die unsaubere Trennung der Inhalte, etwa wenn Zahlungsziele oder Gewährleistungen im technischen Umschlag auftauchen. Weitere Risiken sind späte Nachträge, unvollständige Ersteingaben und unklare Bewertungskriterien, die nachträglich von Bietern angefochten werden können. Auch die Versiegelung und dokumentierte Aufbewahrung der zweiten Umschläge muss verlässlich organisiert sein.

Kontrollinstrumente

Hilfreich sind ein rechtsverbindlicher Anfrageleitfaden, ein dokumentiertes Vier-Augen-Prinzip bei der Umschlagsöffnung und ein Protokoll über alle Bewertungsentscheidungen. Ein vertraglich vereinbartes Right to Audit erlaubt es dem Auftraggeber später, den Vergabeablauf nachvollziehbar zu prüfen. Bei öffentlichen Vergaben gelten zusätzlich die Dokumentations- und Transparenzanforderungen der einschlägigen Vergabeverordnung; im Einzelfall sollte eine juristische Prüfung erfolgen.

Verhältnis zu Vertragsklauseln

Das Vergabeverfahren entbindet nicht von der späteren Vertragsgestaltung. Regelungen zu Produkthaftungsklauseln, Termination for Convenience oder Prüf- und Prüferecht sollten bereits in den Anfrageunterlagen skizziert werden, damit sie nicht als überraschende Änderungen nach der technischen Wertung wirken.

Aktuelle Entwicklungen und Digitalisierung

Das Zweihüllenverfahren wird zunehmend digital abbildbar. Moderne Beschaffungsplattformen erlauben die getrennte Einreichung in zwei Datenbereichen mit dokumentierter Zugriffsbeschränkung und Zeitstempel.

Digitale Umsetzung

In digitalen Ausschreibungen übernimmt die Plattform die Funktion der versiegelten Umschläge: Technische und kaufmännische Dateien werden in getrennten Modulen hochgeladen und erst nach Freigabe durch den Einkauf sichtbar geschaltet. Das reduziert Handlingfehler und schafft eine lückenlose Audit-Trail-Dokumentation. Voraussetzung ist eine eindeutige Rollen- und Rechtevergabe im Beschaffungsteam.

Einordnung in Beschaffungsstrategien

Das Verfahren passt gut zu Spend-under-Management-Ansätzen, bei denen strategische Beschaffungsvolumen systematisch gesteuert werden. Es unterstützt zudem die Risikoabsicherung in Lieferantenpräferenz- und Risikoklassen-Modellen, da die technische Wertung unabhängig vom Preis strategische Lieferantenentscheidungen vorbereitet. Bei internationalen Beschaffungen, etwa im Rahmen von Nearshoring-Initiativen, erleichtert das standardisierte Verfahren den Vergleich unterschiedlicher Anbieter aus verschiedenen Rechtsräumen.

Typische Kennzahlen

Anteil vollständiger Ersteingaben: typischerweise > 90 %

Höhere Werte deuten auf klare Anfrageunterlagen und gute Bieterkommunikation hin.

Dauer Anfrage bis Zuschlag: häufig 4–12 Wochen

Je nach Komplexität und Anzahl der technischen Nachforderungen.

Technische Erfüllungsquote: typischerweise 50–80 % der Bieter

Niedrige Quoten können auf überzogene Spezifikationen hindeuten.

Nachforderungsquote: idealerweise < 10 %

Hohe Werte signalisieren unsaubere Bewertungskriterien oder Spezifikationslücken.

Praxisbeispiel

Ein mittelständischer Maschinenbauer schreibt die Fertigung und Lieferung von 24 Sondergetrieben über einen Rahmenvertrag mit Laufzeit von drei Jahren aus. Da technische Lösungen der Bieter deutlich voneinander abweichen, wählt der Einkauf das Zweihüllenverfahren.

- Technische Bewertung nach standardisierten Lieferantenbewertungskriterien durch ein Team aus Konstruktion, Qualität und Einkauf
- Getrennte Einreichung in zwei verschlossenen PDF-Konvoluten mit Zeitstempel und Vier-Augen-Öffnung
- Kaufmännische Öffnung erst nach Freigabe der technischen Wertung durch den Einkaufsleiter
- Vollständige Dokumentation der Bewertungen im Vergabebericht als Grundlage für die spätere Vertragsverhandlung

Fazit

Der Two-Envelope Bid ist ein praxiserprobtes Verfahren, um technische und kaufmännische Bewertung konsequent zu trennen und Fairness in komplexen Ausschreibungen sicherzustellen. Es reduziert die Gefahr, dass Preisdruck qualitative oder strategische Kriterien verdrängt. Voraussetzung ist eine saubere Prozessdefinition mit klaren Bewertungskriterien, Fristen und Kontrollen. Digitalisiert lässt sich das Verfahren effizient und revisionssicher abbilden. Für Einkäufer ist es insbesondere bei Investitionsgütern, Engineering-Leistungen und langlaufenden Rahmenverträgen eine lohnende Standardoption.

Häufige Fragen

Was ist ein Two-Envelope Bid?

Ein Two-Envelope Bid ist ein Ausschreibungsverfahren, bei dem technische und kaufmännische Angebote getrennt eingereicht werden. Zuerst wird nur der technische Umschlag bewertet, danach der Preisumschlag der qualifizierten Bieter. Das verhindert, dass Preisgesichtspunkte die fachliche Bewertung beeinflussen.

Wann ist das Zweihüllenverfahren sinnvoll?

Es eignet sich besonders bei komplexen Leistungen wie Investitionsgütern, Engineering-Dienstleistungen oder langlaufenden Rahmenverträgen, wenn technische Qualität und Preis nicht in einem einfachen Preis-Leistungs-Verhältnis bewertbar sind. Auch bei öffentlichen

Vergaben nach VgV-StVergabeV ist es vorgesehen. Bei einfachen Katalogprodukten ist es in der Regel zu aufwendig.

Wie läuft ein Two-Envelope Bid konkret ab?

Die Bieter reichen zwei getrennte, versiegelte Angebote ein: Umschlag A enthält die Technik, Umschlag B die kaufmännischen Angaben. Nach Ablauf der Frist wird zunächst Umschlag A bewertet. Nur Bieter, die die technischen Anforderungen erfüllen, kommen in die kaufmännische Wertung, bei der Umschlag B geöffnet wird.

Was passiert mit technisch unzulänglichen Angeboten?

Bieter, die die technischen Mindestanforderungen nicht erfüllen, scheiden aus. Ihr zweiter Umschlag wird üblicherweise ungeöffnet und unkommentiert zurückgegeben. Das schützt den Bieter vor Preisdiskriminierung und den Auftraggeber vor unnötiger Wertungsarbeit.

Ist das Verfahren bei privaten Ausschreibungen verpflichtend?

Nein, im privaten Bereich ist das Zweihüllenverfahren freiwillig und wird über die Anfragebedingungen vertraglich vereinbart. Verpflichtend ist es nur in bestimmten öffentlichen Vergabeverfahren. Die konkrete Ausgestaltung sollte rechtlich im Einzelfall geprüft werden, insbesondere bei grenzüberschreitenden Vergaben.

Wie lässt sich das Verfahren digital umsetzen?

Beschaffungsplattformen bieten getrennte Upload-Bereiche für technische und kaufmännische Unterlagen mit Zeitstempel und rollenbasierter Zugriffssteuerung. Die Freigabe der Preisdaten erfolgt erst nach Abschluss der technischen Wertung. Das ersetzt die physische Versiegelung und schafft eine lückenlose Dokumentation.