Kanton St.Gallen
Fachstelle für Statistik

WTO-Submissionsstatistik · November 2019

Staatliche Grossaufträge 2018 im Kanton St.Gallen

KANTONALE STATISTIK
Statistik Aktuell
78

Impressum

Reihe «Statistik aktuell»
In der von der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen herausgegebenen Reihe werden Berichte mit statistischen Ergebnissen publiziert, die von Statistikakteuren der kantonalen Verwaltung produziert werden. Die Produktion der Ergebnisse untersteht dem kantonalen Statistikgesetz und seinen Qualitätskriterien. Falls die Berichte auch politische Schlussfolgerungen enthalten, werden diese transparent als solche gekennzeichnet.

Aktuelle Ausgabe
Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2019): Staatliche Grossaufträge 2018 im Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik. Statistik aktuell Kanton St.Gallen Nr. 78

Verantwortlich für den Inhalt
Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Autorin
Andrea Jaberg, Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Auskunft
Für Fragen zu rechtlichen Aspekten des Submissionswesens:
Raphael Manser, Rechtsabteilung des Baudepartementes Kanton St.Gallen
058 229 39 09, raphael.manser@sg.ch
Für statistisch-methodische Fragen:
Andrea Jaberg, Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen
058 229 21 91, andrea.jaberg@sg.ch

Bezug
Der Bericht (inkl. Zahlen zu den Grafiken) ist elektronisch erhältlich unter www.statistik.sg.ch (→ Publikationen → Statistik aktuell).

Bilder
© pixabay.com

Gestaltung
Andreas Bannwart, Staatskanzlei Kanton St.Gallen

Copyright
Abdruck mit Quellenangabe, Belegexemplar an Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Inhaltsverzeichnis

Herausgepickt 4

Einleitung 5

Erhebungsgrundlagen und -methode 6

Gesetzliche Grundlagen der WTO-Submissionsstatistik 6

Methodischer Steckbrief 6

Ergebnisse 10

Vergaben 2018 10

Beteiligung und Erfolgsquoten bei öffentlichen Auftragsausschreibungen 15

Wohin die Aufträge im Jahr 2018 gingen 18

Der Anteil der St.Galler Unternehmen am Auftragsvolumen in der Mehrjahresbetrachtung 20

Erfolgschancen der St.Galler Unternehmen bei Kanton und Gemeinden 22

Anhang 24

Herausgepickt

Im Jahr 2018 haben staatliche Stellen des Kantons St.Gallen Aufträge im Umfang von gut 486 Millionen Franken nach den Regeln des WTO-Übereinkommens zum öffentlichen Beschaffungswesen erteilt. Das WTO-Übereinkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen zielt darauf ab, staatliche Grossaufträge möglichst umfassend dem privaten Markt zugänglich zu machen. Weiteres dazu ab Seite 10.

Gut 85 Prozent des getätigten staatlichen Beschaffungsvolumens beruhen auf Ausschreibungen im offenen oder im selektiven Verfahren, auf die sich alle Unternehmen aus Ländern, die das WTO-Übereinkommen unterzeichnet haben, bewerben konnten. Gut sieben Prozent des Auftragsvolumens wurde unter Berufung auf die Bagatellklausel im Rahmen von grossen Bauprojekten direkt vergeben und die restlichen knapp sieben Prozent entfielen auf freihändig vergebene Aufträge, die sich auf die WTO-Ausnahmeklauseln berufen. Weiteres dazu ab Seite 10.

Bei der Hälfte der im offenen oder selektiven Verfahren erfolgten Ausschreibungen gingen zwischen drei und sieben Offerten ein, bei einem Viertel weniger und einem weiteren Viertel mehr. Eine rege Beteiligung St.Galler Unternehmen ist vor allem im Baubereich und im Bereich für Dienstleistungen zu finden. Dort, wo sich die St.Galler Unternehmen an Ausschreibungen beteiligten, hatten sie verglichen mit ausserkantonalen und ausländischen Konkurrenten bei Bauaufträgen und Dienstleistungsaufträgen die grössten Erfolgsquoten, bei den Lieferungsaufträgen lag die Erfolgsquote hingegen tiefer. Weiteres dazu ab Seite 15.

Insgesamt gingen im Jahre 2018 gut 49 Prozent des gesamten finanziellen Vergabevolumens an Privatunternehmen im Kanton St.Gallen, ein Anteil, der leicht unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre liegt. Weiteres dazu ab Seite 18.

Werden die Anteile am gesamten Auftragsvolumen, welche die kantonale Verwaltung und die Gemeindeverwaltungen an St.Galler Unternehmen vergeben, verglichen, zeigt sich, dass im Jahr 2018 die Gemeindeverwaltung insgesamt in höherem Masse St.Galler Unternehmen berücksichtigte als die kantonale Verwaltung. Über die Gründe für diesen Sachverhalt können auf Basis der vorliegenden Daten keine Angaben gemacht werden. Weiteres dazu ab Seite 22.

Einleitung

Das öffentliche Beschaffungswesen bildet eine Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft. Staatliche Stellen treten hier als Nachfrager auf den Märkten für Dienstleistungen, Güter sowie die Errichtung von Bauwerken auf. Die Frage, wie der Staat seine Rolle als Nachfrager privatwirtschaftlicher Leistungen gestalten soll, ist immer wieder Gegenstand wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Das von der Schweiz mitunterzeichnete WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 hat zum Ziel, dieses in erhöhtem Mass als offenen Markt zu gestalten, auf dem sich die Anbieter dem Wettbewerb aussetzen müssen. Dies geschieht, indem staatliche Aufträge ab einer bestimmten Grössenordnung öffentlich auszuschreiben sind und transparente Kosten-Nutzen-Überlegungen beim Entscheid über die Auftragsvergabe in den Vordergrund treten. Das erwähnte WTO-Übereinkommen verlangt zudem ein statistisches Reporting als Instrument zur Beobachtung des staatlichen Beschaffungsverhaltens. Der St.Gallische Gesetzgeber hat die Umsetzung des WTO-Übereinkommens auf Gesetzes-, Verordnungs- und Beschlussstufe geregelt.

Im folgenden Kapitel (ab Seite 6) werden die rechtlichen Grundlagen des statistischen Reportings im Kanton St.Gallen, die methodischen Grundlagen der darauf aufbauenden Submissionsstatistik sowie das Vorgehen bei der Datenerhebung erläutert. Danach werden ab Seite 10 die auf der Basis dieser Datenerhebung berechneten statistischen Ergebnisse präsentiert.

Erhebungsgrundlagen und -methode

Gesetzliche Grundlagen der WTO-Submissionsstatistik

Die Statistikpflicht im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons St.Gallen ist festgehalten in der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. April 1998 (sGS 841.11; abgekürzt VöB). Diese Verordnung wiederum stützt sich ab auf das von der Schweiz unterzeichnete WTO-Übereinkommen, das seinerseits Eingang gefunden hat in die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 und das Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. April 1998 (sGS 841.1; abgekürzt EGöB).

Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen ist gemäss Art. 44 VöB dafür zuständig, die kantonale WTO-Submissionsstatistik zu erstellen und zu publizieren.

Durch den Abschluss des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 21. Juni 1999 sind die im vorangegangenen zitierten interkantonalen und kantonalen gesetzlichen Grundlagen einer Revision unterzogen worden, die ab dem Kalenderjahr 2003 Konsequenzen für die Statistikpflicht hat (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001; sGS 841.32; abgekürzt IVöB; Nachtragsgesetz zum EGöB vom 21. Juni 2002 und Nachtrag zur VöB vom 8. Oktober 2002).

Die Statistikpflicht bildet nur einen kleinen, abschliessenden Teil der gesetzlichen Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Regelungen betreffend die Gestaltung der Vergabepraxis für die davon betroffenen Organisationen des öffentlichen Sektors sind im Handbuch des öffentlichen Beschaffungswesens im Kanton St.Gallen ausführlich dargelegt. Das Handbuch ist bei der Rechtsabteilung des Baudepartementes des Kantons St.Gallen oder auf der von ihr geführten Website «www.beschaffungswesen.sg.ch» erhältlich.

Methodischer Steckbrief

Gegenstand der Erhebung

Gegenstand der WTO-Submissionsstatistik sind Aufträge (sogenannte Vergaben oder Submissionen) von Institutionen des öffentlichen Sektors an die Privatwirtschaft zur Erbringung von Dienstleistungen, Lieferung von Gütern oder Errichtung von Bauwerken.

Betroffene Organisationen

Statistikpflichtig sind alle Organisationen der öffentlichen Hand, die einer der folgenden Kategorien angehören:

- kantonale Verwaltung
- politische Gemeinden sowie Orts- und Schulgemeinden (ab 2003)
- selbständige und unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften des Kantons und der Gemeinden
- Organisationen in den Tätigkeitsbereichen Wasserversorgung, Elektrizität und öffentlicher Verkehr, die Sitz im Kanton St.Gallen haben und von kantonalen und/oder kommunalen Organen der öffentlichen Hand dominiert werden (sogenannte Sektorbetriebe).

Erfasste Merkmale

Die folgenden Merkmale werden im Rahmen der WTO-Submissionsstatistik erhoben und stehen für die Auswertung zur Verfügung:

Auftragsart: Dienstleistungs-, Lieferungs- und Bauaufträge

Vergabeart: Folgende Verfahren können bei der Erteilung eines WTO-Auftrags zur Anwendung gelangen: offenes Verfahren, selektives Verfahren, Einladungsverfahren (aufgrund der Bagatellklausel) oder freihändiges Verfahren (aufgrund von WTO-Ausnahmen oder der Bagatellklausel). Die Verfahren mit dem Zusatz «Bagatellklausel» kommen nur bei Bauaufträgen zum Einsatz. Dieser Sachverhalt beruht auf der in Art. 7 Abs. 4 IVöB festgelegten Regel, wonach Aufträge, die je einzeln den Wert von 2 Millionen Franken und zusammengerechnet 20 Prozent des Gesamtwertes eines WTO-Bauprojektes nicht überschreiten, nur nach den Bestimmungen der VöB zu vergeben sind. Dies bedeutet, dass Aufträge des Baunebengewerbes mit einem Auftragswert unter 250›000 Franken und Aufträge des Bauhauptgewerbes mit einem Auftragswert unter einer halben Million Franken freihändig oder im Einladungsverfahren vergeben werden dürfen. Übersteigen die Auftragswerte diese Schwellenwerte, kommen wiederum das offene oder selektive Verfahren zur Anwendung. Im Gegensatz zu den offenen und selektiven Verfahren finden bei den Einladungs- und freihändigen Verfahren keine Ausschreibungen statt.

Herkunft der Auftragnehmenden: Kanton bzw. Land der Unternehmen, die Aufträge erhalten haben. Um die Auskunft gebenden Stellen zu entlasten, werden diese Angaben ab 2010 bei den Vergaben im Rahmen der Bagatellklausel nur noch zusammengefasst (Kanton St.Gallen, andere Kantone, Ausland) erhoben.

Vergabebetrag im Kalenderjahr: Der geschätzte bzw. vereinbarte Preis der im Kalenderjahr vergebenen Aufträge. Gemäss Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) sind diejenigen Beschaffungen zu erfassen, deren geschätzter Wert zum Zeitpunkt der Ausschreibung über den Schwellenwerten liegen, die in dem von der Schweiz ratifizierten WTO-Übereinkommen festgehalten sind. Die Höhe der Schwellenwerte differiert je nach Auftragsart und teilweise auch nach Institutionentyp. Für das Kalenderjahr 2018 sind die in T_1 abgebildeten Schwellenwerte massgebend. Sie wurden letztmals im Jahr 2010 angepasst. Im Baubereich bezieht sich der Schwellenwert auf den geschätzten Gesamtwert eines Bauprojektes, in dessen Rahmen in der Regel eine ganze Reihe von einzelnen Ausschreibungen und Vergaben getätigt werden. Bei den Lieferungen und Dienstleistungen sind es in der Regel einzelne Beschaffungsvorhaben bzw. Ausschreibungen, deren geschätzter Wert massgeblich ist.

Eingereichte Offerten: Seit dem Kalenderjahr 2007 wird auch die Zahl der auf Ausschreibungen im offenen und selektiven Verfahren von Unternehmen eingereichten Angebote, differenziert nach Kanton bzw. Land der Unternehmen, erfasst.

T_1 **Schwellenwerte der WTO-Submissionsstatistik im Jahr 2017 in Franken, exklusiv Mehrwertsteuer**

Beschaffungsarten	Statistikpflichtige in Sektorbetrieben	Alle anderen Statistikpflichtigen
Bau	8 700 000	8 700 000
Dienstleistung	700 000	350 000
Lieferung	700 000	350 000

Quelle: beschaffungswesen.sg.ch, Schwellenwerte für das Jahr 2017

Aussagegehalt der WTO-Submissionsstatistik

Die WTO-Submissionsstatistik zeigt die Häufigkeit des Auftretens und das Finanzvolumen grosser Beschaffungsprojekte zum Zeitpunkt der Vergabe sowie die bei der Ausschreibung gewählten Verfahren. Die Zahl der auf offene Ausschreibungen eingegangenen Angebote gibt Hinweise auf die Wettbewerbsdynamik. Durch die Beobachtung der Verteilung der Firmenstandorte der berücksichtigten Unternehmen lässt sich der Grad der Globalisierung im Vergabeverhalten der öffentlichen Auftraggeber ermitteln.

Die jährliche Submissionsstatistik gibt keine Auskunft über die in einem bestimmten Kalenderjahr tatsächlich bezahlten Beschaffungsentgelte. Sie erfasst lediglich die in einem Kalenderjahr jeweils zum Zeitpunkt der Vergabe vereinbarten bzw. geschätzten Kosten. Die tatsächlich ausbezahlten Beträge sind nicht bekannt. Die Leistungsentschädigungen werden teilweise erst im folgenden Jahr oder noch später zur Zahlung fällig. Dies betrifft insbesondere mehrjährige Rahmenaufträge zur Beschaffung bestimmter Güter- oder Dienstleistungskategorien (z.B. Computer-Hardware oder Telekommunikationsdienstleistungen) bei einem bestimmten Lieferanten bzw. Leistungserbringer. Vor diesem Hintergrund ist der Vergleich des Beschaffungsvolumens einzelner Jahre nur bedingt aussagekräftig. Zudem hat die Höhe der Schwellenwerte zur Folge, dass die Submissionsstatistik gemäss VöB nur die «grossen Brocken» erfasst und somit nicht repräsentativ ist für das gesamte Beschaffungsverhalten der berücksichtigten Organisationen.

Alle Kantone sind verpflichtet, das im WTO-Übereinkommen definierte statistische Reporting durchzuführen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ist auf der Ebene Gesamtschweiz die zuständige Stelle für die WTO-Statistik des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz BPUK sammelt die statistischen Daten der Kantone und leitet sie ans SECO weiter.

Durchführung der Datenerhebung 2018

In Artikel 17 VöB verpflichtet der St.Galler Gesetzgeber die Vergabestellen, alle Ausschreibungen, die im offenen oder selektiven Verfahren zu erfolgen haben, im Internet-Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen der Schweiz SIMAP (Système d´information sur les marchés publics en Suisse – www.simap.ch) zu publizieren. Mit Ausnahme der Ausschreibungen, die unter die Bagatellklausel fallen oder die sich auf die WTO-Ausnahmeklausel berufen, fallen somit praktisch alle Ausschreibungen unter diese Publikationspflicht, die den WTO-Bedingungen unterstehen.

Die Fachstelle für Statistik bezieht aus SIMAP einen Rohdatenexport mit den Angaben zu allen von Vergabestellen des Kantons St.Gallen im SIMAP publizierten Ausschreibungen und Zuschlägen. Weil die Angaben zu den beauftragten Unternehmen sowie zu den Vergabepreisen im SIMAP nur lückenhaft vorhanden sind und weil bei den Bauprojekten ein Teil der Aufträge nicht im SIMAP ausgeschrieben werden muss (Bagatellklausel), werden diese Angaben bei den Vergabestellen, welche WTO-Projekte publiziert haben, mit einer Befragung erhoben. Bei dieser Gelegenheit werden zusätzlich Fehleingaben im SIMAP bereinigt und damit die Datenqualität verbessert. Um sicherzustellen, dass alle Vergaben mit Berufung auf die WTO-Ausnahmebestimmungen erfasst werden, werden seit dem Statistikjahr 2016 die diesbezüglich in SIMAP publizierten Zuschläge berücksichtigt und die publizierenden Stellen in die Befragung aufgenommen. Seit 2007 werden auch Angaben zu den eingegangenen Offerten erhoben.

Beim Hoch- und Tiefbauamt des Kantons werden die Vergabedaten in Form eines Rohdatenexportes aus deren Datenbank (Kreko) übernommen, in Zusammenarbeit mit den beiden Ämtern bereinigt und gemäss den Anforderungen der WTO-Submissionsstatistik aufbereitet.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der WTO-Submissionsstatistik für das Kalenderjahr 2018 dargestellt und kommentiert. Punktuell werden auch Vergleiche mit zurückliegenden Jahren vorgenommen, soweit dies trotz der damit verbundenen methodischen Probleme (vgl. Seite 6) sinnvoll möglich ist.

Vergaben 2018

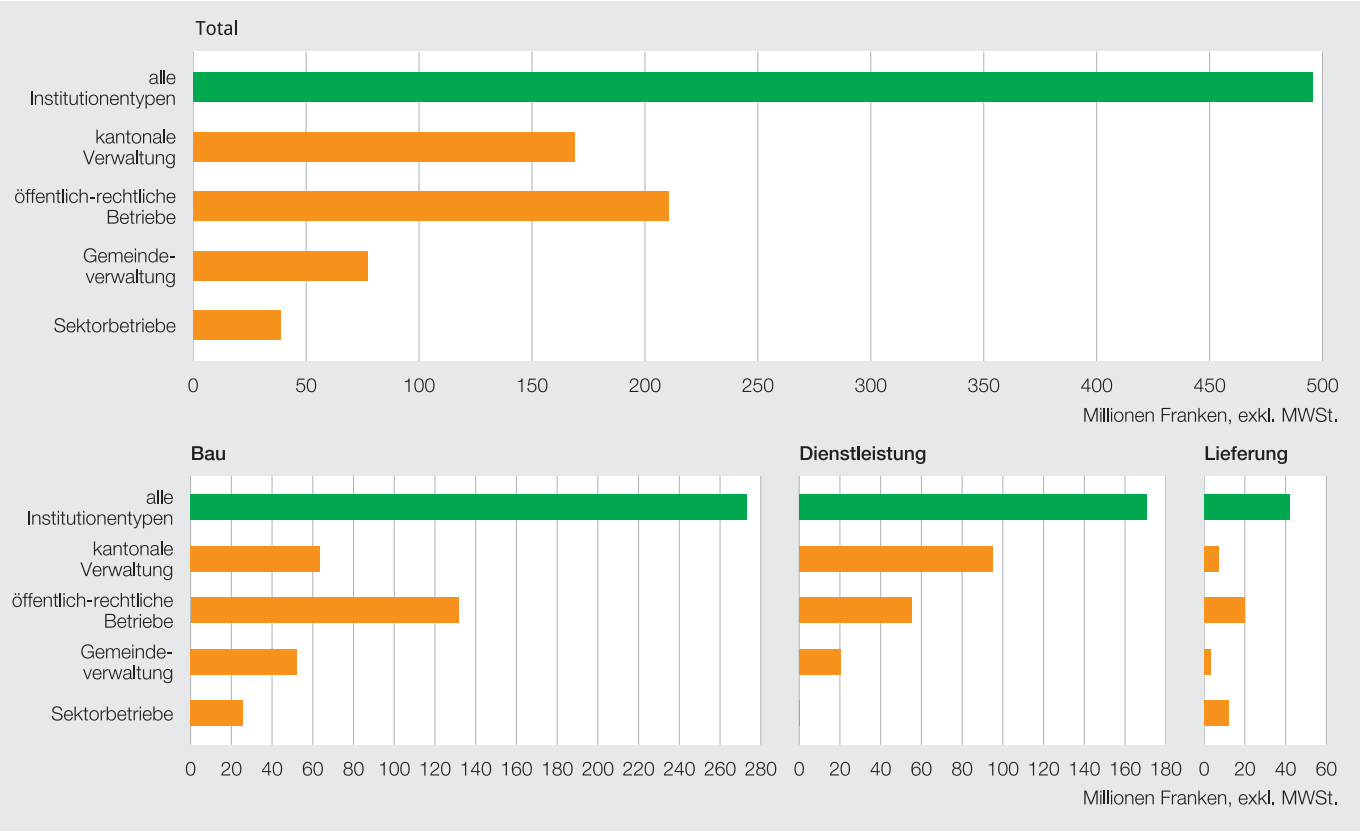
486 Millionen Franken betrug das Auftragsvolumen 2018 bei den WTO-Vergaben

Gesamthaft wurden im Kalenderjahr 2018 WTO-Vergaben im Wert von gut 486 Millionen Franken getätigt. Aus Grafik G_1 ist ersichtlich, dass insgesamt etwas mehr als die Hälfte des Vergabevolumens auf Bauaufträge entfiel. Die Dienstleistungsaufträge vereinten etwas mehr als einen Drittel auf sich und der Rest floss in den Bereich der Lieferungen. Gut 40 Prozent des gesamten Vergabevolumens stammte 2018 von den öffentlich-rechtlichen Betrieben. Der grösste Teil des Vergabevolumens der öffentlich-rechtlichen Betriebe entfiel auf Tätigkeiten im Baubereich. Die kantonale Verwaltung weist das zweitgrösste Vergabevolumen auf. Der grösste Teil des Vergabevolumens der kantonalen Verwaltung entfällt auf den Dienstleistungsbereich. Knapp ein Sechstel des gesamten Vergabevolumens wurde durch die Gemeinden vergeben, wobei der Hauptanteil für Tätigkeiten im Baubereich verwendet wurde. Bei den Sektorbetrieben[1] sticht heraus, dass im Dienstleistungsbereich praktisch keine Vergaben erfolgten.

Das Vergabeportfolio der verschiedenen Institutionentypen wird stark geprägt durch einzelne grosse Vergabeprojekte und ändert sich dementsprechend von Jahr zu Jahr deutlich. Detailzahlen können der Tabelle T_3 im Anhang entnommen werden.

1 Unternehmen und Organisationen, die in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation tätig sind, soweit sie internationalen oder interkantonalen Vereinbarungen unterstehen.

G_1 **Vergabebeträge nach Auftragsart und Institutionentyp**
Kanton St.Gallen 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

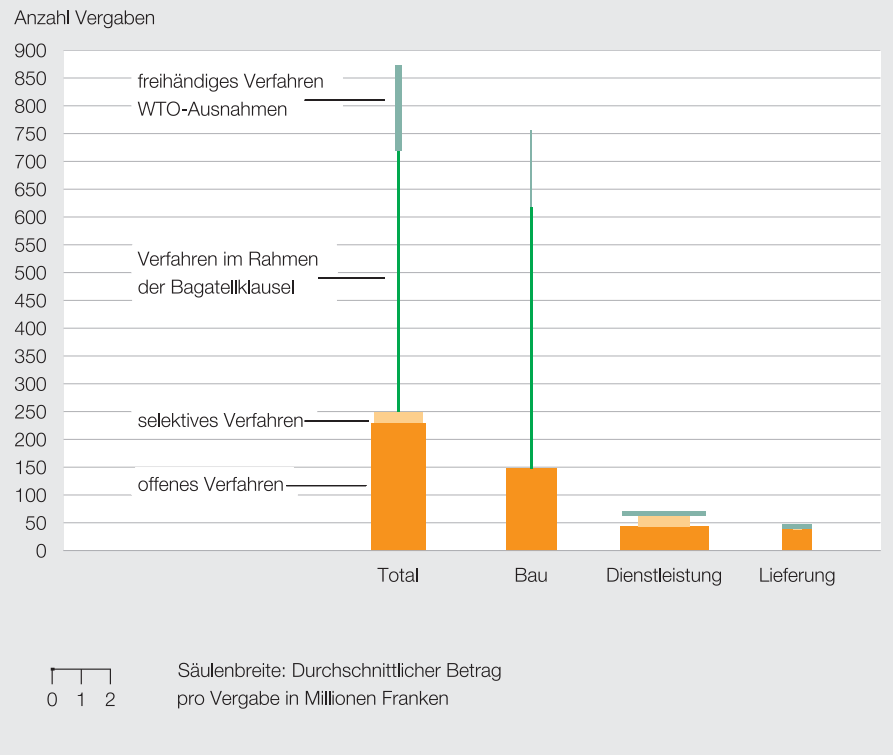
Insgesamt wurden im Jahr 2018 872 Vergaben getätigt. Die Vergaben, welche dem Wettbewerb ausgesetzt wurden (offene und selektive Vergaben), machen etwas weniger als einen Drittel aus (G_2, Total). Die grössere Anzahl der Vergaben erfolgte somit freihändig, sei es im Rahmen der Bagatellklausel – einzelne ‹kleine› Bauaufträge, die einzeln nicht mehr als zwei Millionen bzw. zusammen maximal 20 Prozent des Gesamtwertes eines WTO-Bauprojektes ausmachen – oder mit Berufung auf die WTO-Ausnahmegründe gemäss VöB Art. 16. Betrachtet man das Finanzvolumen, so sind die Verhältnisse umgekehrt. In G_2 widerspiegelt die Säulenbreite den durchschnittlich pro Vergabe getätigten Betrag. Hier zeigt sich, dass die im Wettbewerb erfolgten Vergaben im Durchschnitt deutlich höher ausfallen als die im freihändigen Verfahren. Die Fläche der Säulenteile widerspiegelt schliesslich das gesamte Finanzvolumen. Visuell ist gut zu erkennen, dass dieses bei Vergaben im Rahmen eines Wettbewerbs (offen oder selektiv) deutlich grösser ist als bei den freihändigen Vergaben. Ihr Anteil am Total beträgt gut 85 Prozent.

Sechs von sieben Vergaben erfolgten im Baubereich (siehe G_2, Säule Bau). Gut 60 Prozent der Vergaben im Baubereich wurden mit Verweis auf die Bagatellklausel und je knapp 20 Prozent öffentlich bzw. mit Berufung auf die WTO-Ausnahmegründe abgewickelt. Wie der Säulenbreite zu entnehmen ist, ist der durchschnittliche Preis der im Rahmen der Bagatellklausel vergebenen Aufträge mit 76 Tausend Franken allerdings rund zwanzigmal kleiner als die im offenen Verfahren ausgeschriebenen Vergaben (durchschnittlich knapp 1,6 Millionen Franken). Ihr gesamtes Finanzvolumen (vgl. Säulenfläche) ist mit rund 36 Millionen Franken gut sechsmal kleiner als dasjenige der offen ausgeschriebenen Aufträge.

Im Dienstleistungsbereich war die Anzahl der Vergaben deutlich kleiner als im Baubereich, jedoch handelte es sich, bezogen auf das Vergabevolumen, um durchschnittlich grössere Aufträge. Vom durchschnittlichen Preis her die geringsten Ausgaben wurden im Bereich der Lieferungen getätigt. Da auch die Zahl der Aufträge hier am tiefsten ausfällt, ist das Gesamtvolumen, das sich in der Säulenfläche widerspiegelt, auch mit Abstand das tiefste.

G_2 **Die meisten Vergaben erfolgen freihändig, die finanziell grössten Vergaben werden hingegen auf Basis eines Wettbewerbs getätigt**

Kanton St.Gallen 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Erfolgt eine Vergabe mit Berufung auf Art. 16 VöB, sind es oftmals Ergänzungsaufträge oder technische bzw. künstlerische Besonderheiten, die eine Vergabe ohne öffentliche Ausschreibung rechtfertigen.

Insgesamt wurden 153 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von knapp 33 Millionen Franken mit Berufung auf die im WTO-Übereinkommen definierten Ausnahmegründe freihändig vergeben. Das entspricht knapp 7 Prozent der gesamten für das Jahr 2018 ermittelten Vergabesumme und liegt damit etwas höher als im Vorjahr (Vorjahreswert = 16 Millionen Franken bzw. 5,3%). Tabelle T_2 enthält die Ausnahmegründe, auf die im Jahr 2018 Bezug genommen wurde.

T_2 **Angewendete Ausnahmegründe und ihre Häufigkeit**

Gesetzesartikel	Unabhängig vom Wert des Auftrags kann der Auftrag im freihändigen Verfahren vergeben werden, wenn …	Anzahl Vergaben
Art. 16 Bst. d	... aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten oder wegen Schutzrechten des geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt.	13
Art. 16 Bst. g	... wenn im Zusammenhang mit einem vergebenen Auftrag Ergänzungsaufträge notwendig sind.	139
Art. 16 Bst. o	... der Auftraggeber einen neuen gleichartigen Auftrag vergibt, der sich auf einen Grundauftrag bezieht, der im offenen oder selektiven Verfahren oder im Einladungsverfahren vergeben wurde und in der Ausschreibung für den Grundauftrag auf die Möglichkeit der freihändigen Vergabe hingewiesen wurde.	1

Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

Tabelle T_3 im Anhang enthält die detaillierten absoluten Zahlen zu den Vergaben und Vergabebeträgen nach statistikpflichtigen Institutionentypen sowie Auftragsart und Vergabeart.

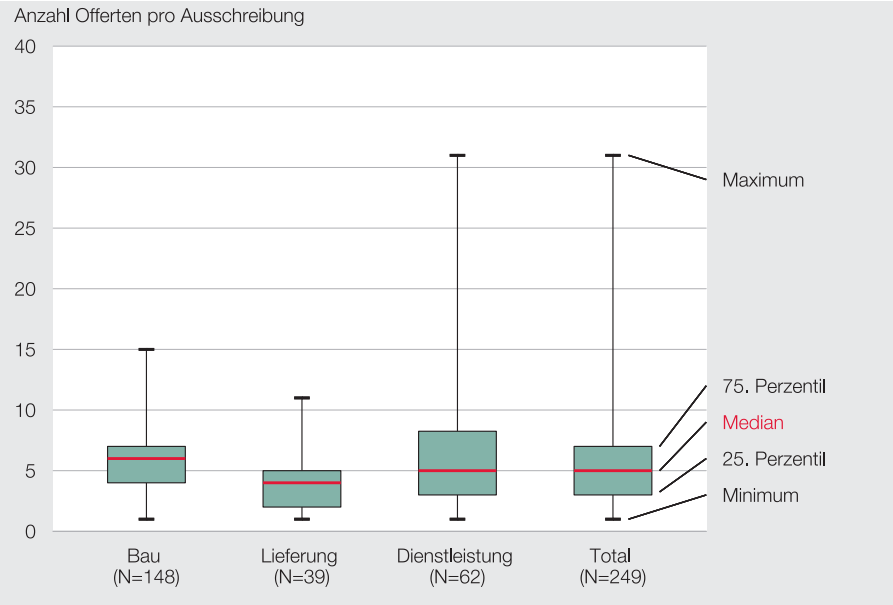
Beteiligung und Erfolgsquoten bei öffentlichen Auftragsausschreibungen

Die Wettbewerbsdynamik auf dem Beschaffungsmarkt kann mittels der Anzahl der Offerten, die bei Ausschreibungen im offenen und selektiven Verfahren eingehen, untersucht werden. G_3 zeigt die Verteilung der Häufigkeiten von Offerten, differenziert nach den drei Auftragsarten.

Der grösste Wettbewerb herrscht im Bereich der Dienstleistungen.

Über alle Bereiche hinweg gingen bei der Hälfte der Ausschreibungen zwischen drei und sieben Offerten ein (Kasten vom 25. bis zum 75. Perzentil). Im Mittel (Median) sind es fünf Offerten. Im Jahr 2018 war der Wettbewerb im Dienstleistungsbereich am ausgeprägtesten. Auf mehrere Ausschreibungen gingen mehr als 15 Offerten ein. Eine einzelne Ausschreibung generierte sogar gut 30 Offerten. Kleiner ist hingegen der Wettbewerb in den Bereichen Bau und Lieferung. Die maximale Offertenzahl liegt in diesen Bereichen bei maximal 15 bzw. 11 Offerten.

G_3 **Anzahl eingegangener Offerten nach Auftragsart**
Kanton St.Gallen 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Ausserkantonale Unternehmen beteiligen sich insgesamt am häufigsten.

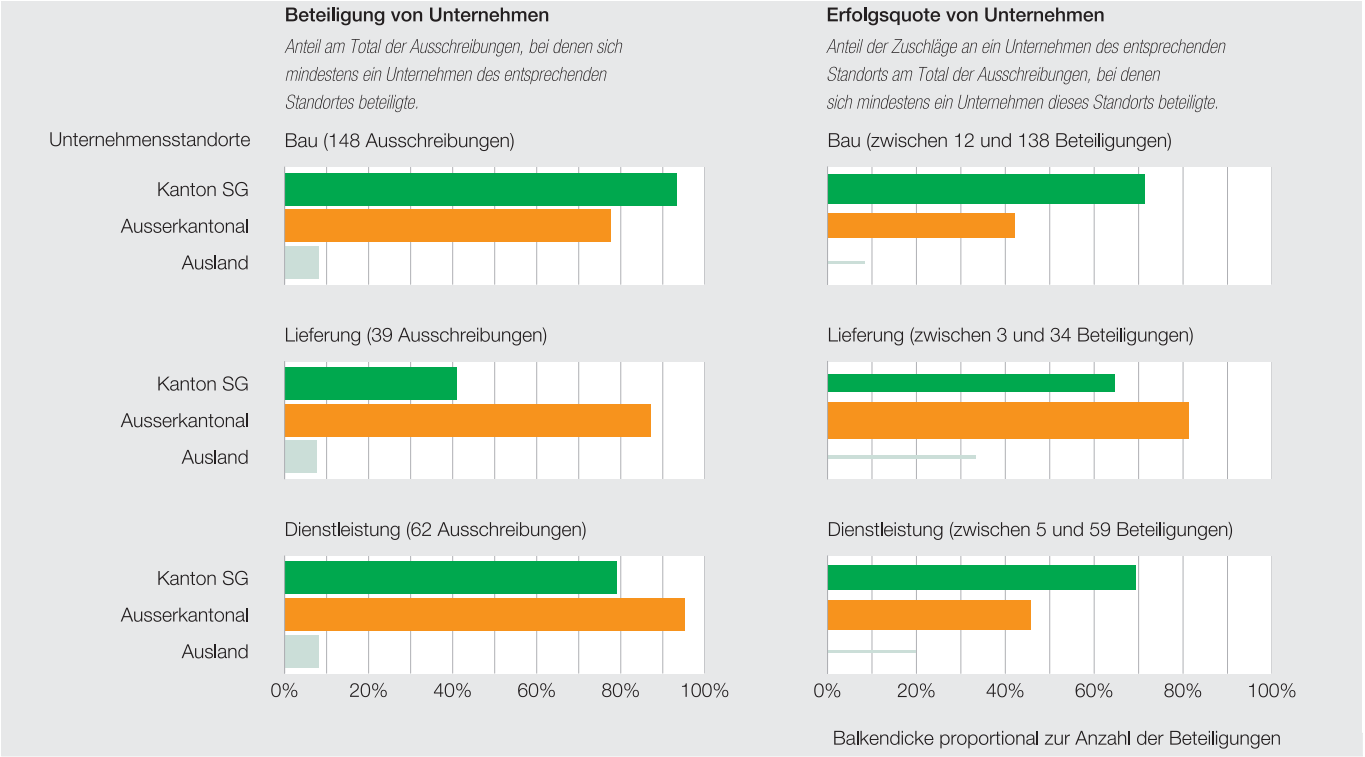
Wie sehen nun Beteiligung und Erfolgschancen der St.Galler Unternehmen bei den öffentlich ausgeschriebenen Aufträgen aus? In der linken Hälfte der Grafik G_4 ist pro Unternehmensstandort (Kanton St.Gallen, Ausserkantonal, Ausland) dargestellt, wie häufig mindestens ein Unternehmen des jeweiligen Standortes eine Offerte eingereicht hat.
Die Beteiligung von Unternehmen mit Standort im Kanton St.Gallen ist vor allem bei den Ausschreibungen im Bereich Bau und Dienstleistung hoch. Bei den Bauausschreibungen übertrifft die Beteiligungsquote der St.Galler Unternehmen gar jene der ausserkantonalen Unternehmen. Im Bereich der Lieferungen bewerben sich St.Galler Unternehmen auf vier von zehn Ausschreibung. Die Beteiligung ausländischer Unternehmen ist in allen Bereichen um einiges tiefer. Am grössten ist ihr Interesse an Ausschreibungen im Bereich der Dienstleistungen und dem Bau.

Zur Berechnung einer Erfolgsquote der Unternehmensstandorte wurde ermittelt, wie häufig ein Unternehmen mit dem Referenzstandort bei all jenen Ausschreibungen, für die mindestens ein Betrieb dieses Standortes eine Offerte eingereicht hat, den Zuschlag erhalten hat.

In den Tätigkeitsgebieten Bau und Dienstleistungen weisen Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen die höchsten Erfolgsquoten auf.

Der Unternehmensstandort Kanton St.Gallen erzielte im Jahr 2018 bei den Bauaufträgen die höchste Erfolgsquote. Erfolgreicher als ausserkantonale und ausländische Unternehmen waren St.Galler Unternehmen zudem auch im Bereich der Dienstleistungen, bei welchen sie eine vergleichbar hohe Erfolgsquote aufweisen, wie im Baubereich. Bei Lieferaufträgen lag die Erfolgsquote der Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen verglichen mit den anderen Bereichen am tiefsten. Bei den Lieferaufträgen ist die Erfolgsquote ausserkantonaler Unternehmen am höchsten.

G_4 **Beteiligungs- und Erfolgsquote der Unternehmen nach Unternehmensstandort und Auftragsart**
Kanton St.Gallen 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Wohin die Aufträge im Jahr 2018 gingen

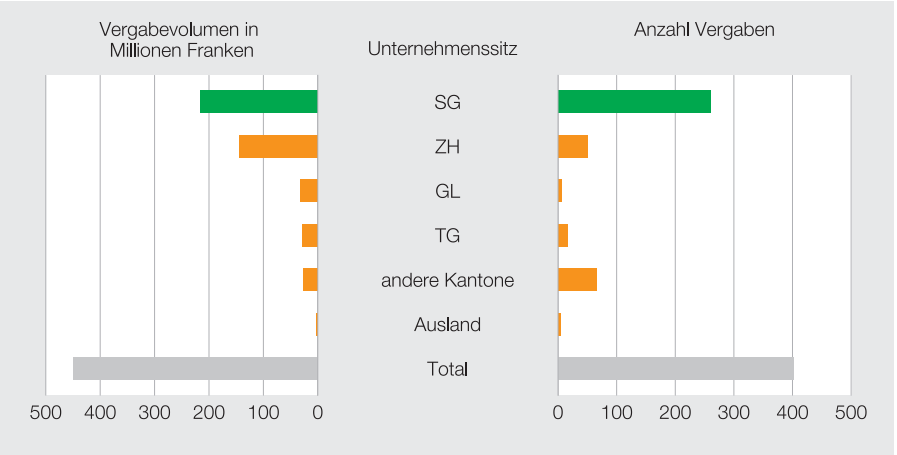
Im Folgenden werden die Aufträge, die nach den Regeln des WTO-Abkommens vergeben wurden, detailliert nach Unternehmensstandorten untersucht. Dabei werden nur Vergaben betrachtet, die im offenen, selektiven oder freihändigen (Berufung auf WTO-Ausnahmen) Verfahren erfolgten. Vergaben im Baubereich, die im Rahmen der Bagatellklausel erfolgten, können ausserkantonalen und ausländischen Unternehmensstandorten nicht eindeutig zugewiesen werden (vgl. Seite 6). Grafik G_5 zeigt, wie sich die vergebenen Beträge sowie die Anzahl der Vergaben im Jahr 2018 auf die Unternehmensstandorte verteilen.

Die Hälfte des Vergabevolumens fliesst an Unternehmen im Kanton St.Gallen.

Wird der Wert der Vergaben betrachtet (G_5 links), ist ersichtlich, dass Unternehmen mit Standort im Kanton St.Gallen rund die Hälfte des gesamten Vergabevolumens zugesprochen erhielten. In den Kanton Zürich flossen gut 30 Prozent des gesamten Vergabevolumens.

Auch bezüglich der Anzahl Vergaben (G_5 rechts) lässt sich erkennen, dass bei knapp zwei Drittel der Aufträge St.Galler Unternehmen berücksichtigt wurden. Wird das Auftragsvolumen ins Verhältnis zu den Anzahl Vergaben gesetzt, zeigt sich, dass Unternehmen aus dem Kanton Glarus vergleichsweise grosse Aufträge erhielten.

G_5 **Vergabevolumen und Anzahl Vergaben nach Unternehmensstandort der Auftragnehmenden**
Kanton St.Gallen 2018



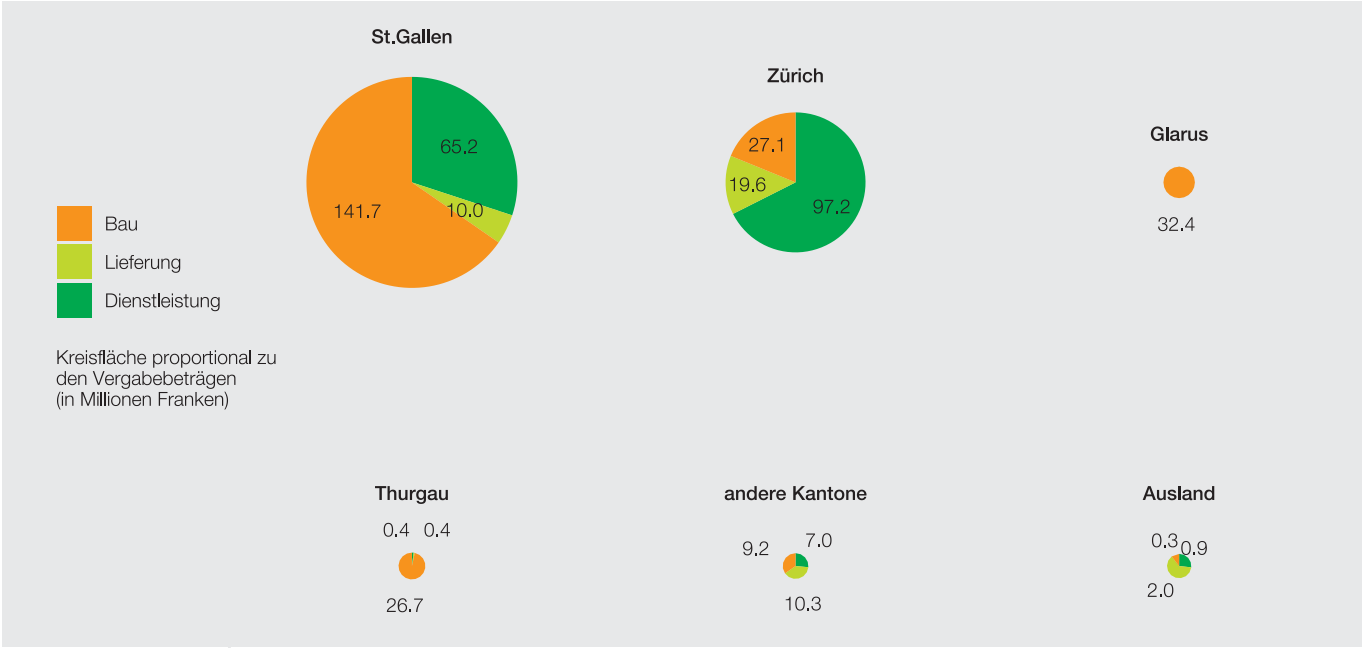
Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Betrachtet man das Vergabevolumen nach Unternehmensstandort und Auftragsarten (G_6), zeigt sich, dass im Kanton St.Gallen rund zwei Drittel des ihm zugesprochenen Volumens in Bauaufträge floss. Das geringste Volumen vereinen Lieferungsaufträge auf sich. Das Vergabevolumen, das Unternehmen mit Sitz im Kanton Zürich zuteilgeworden ist, floss grösstenteils in den Dienstleistungsbereich. In den Kantonen Glarus und Thurgau ging das zugesprochene Auftragsvolumen praktisch ausnahmslos an nur eine Auftragsart: den Bau.

St.Galler Unternehmen sind besonders im Baubereich erfolgreich.

G_6 **Vergabebeträge nach Unternehmensstandort der Auftragnehmenden und Auftragsart**
Kanton St.Gallen 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Der Anteil der St.Galler Unternehmen am Auftragsvolumen in der Mehrjahresbetrachtung

Führt die Öffnung der Märkte dazu, dass grosse Beschaffungsaufträge der öffentlichen Hand im Kanton St.Gallen zunehmend an ausserkantonale Unternehmen vergeben werden? Zur Beantwortung dieser Frage können die Daten der WTO-Submissionsstatistiken der letzten 15 Jahre[1] herangezogen werden.

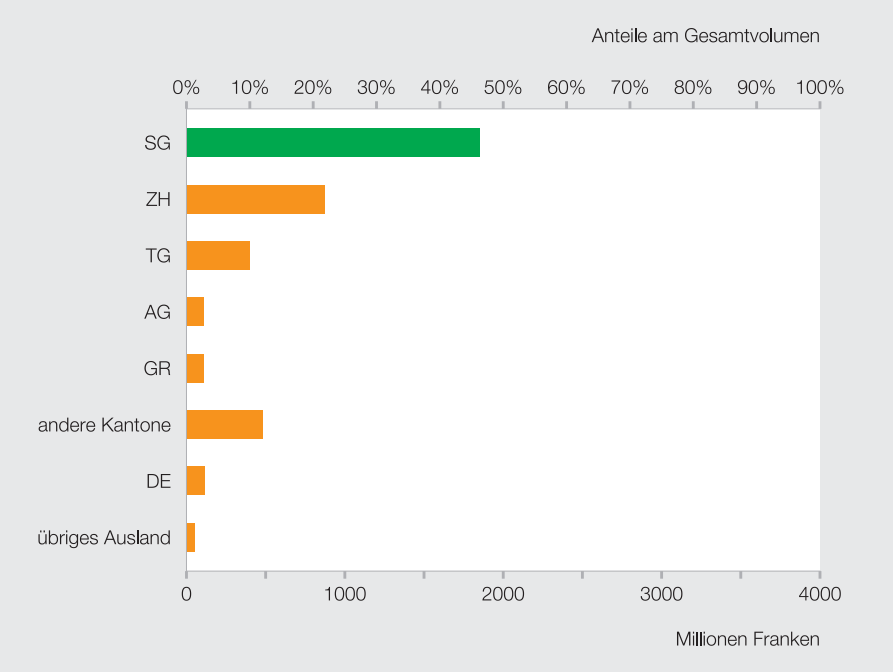
Knapp die Hälfte des im Zeitraum 2004 bis 2018 vergebenen Volumens der hier berücksichtigten WTO-pflichtigen Aufträge ging an Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen. Gut vier Prozent des Auftragsvolumens wurde ins Ausland vergeben, der Rest an Unternehmen mit Sitz in anderen Kantonen (hauptsächlich Kanton Zürich und Thurgau).

1

Ab 2010 werden nur Vergaben berücksichtigt, die im öffentlichen, selektiven oder freihändigen (WTO-Ausnahmen) Verfahren erfolgten (vgl. Seite 6). Ab 2012 werden zudem Vergaben an Generalunternehmungen nicht mehr berücksichtigt, da bei solchen Vergaben nicht bekannt ist, welche Unternehmen seitens der Generalunternehmung Aufträge erhalten.

Trotz der Öffnung der Märkte geht knapp die Hälfte des Beschaffungsvolumens weiterhin an Unternehmen mit Standort im Kanton St.Gallen.

G_7 **Vergabebeträge nach Unternehmensstandort der Auftragnehmenden**
Kanton St.Gallen, 2004 bis 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

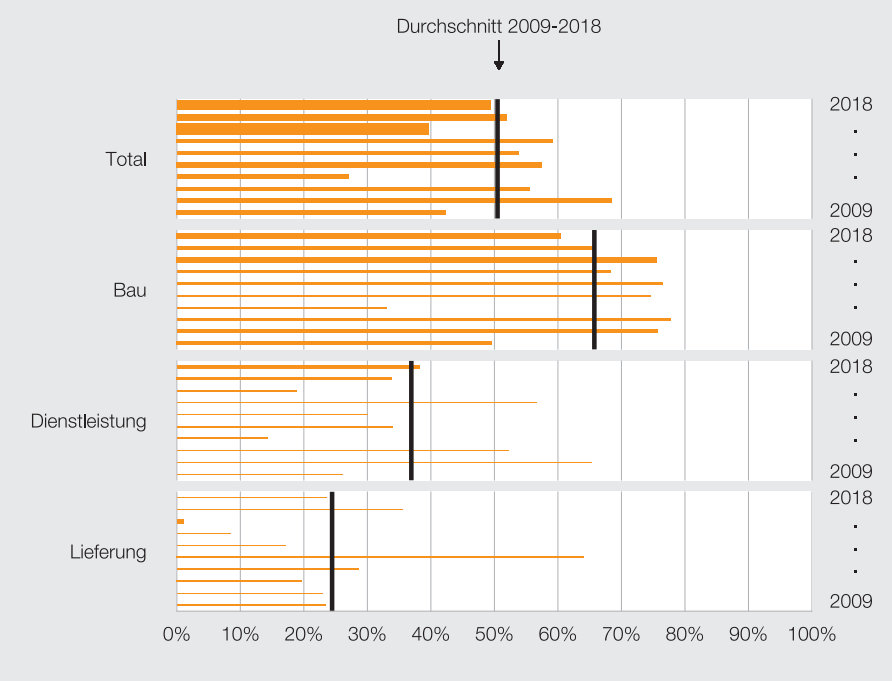
Die Volumenanteile zugunsten von St.Galler Unternehmen unterliegen jährlichen Schwankungen und lassen keinen Trend erkennen.

Wird die Entwicklung des Anteils der St.Galler Unternehmen am gesamten Auftragsvolumen (inkl. Bagatellaufträge) über die letzten zehn Jahre betrachtet, so lässt sich kein Entwicklungstrend für das Total ausmachen (G_8). War der Anteilswert der St.Galler Unternehmen am Total sämtlicher Vergaben im Jahr 2017 knapp über dem 10-jährigen Durchschnitt, lag er 2018 wieder knapp darunter. Phasen mit unterdurchschnittlichen Anteilswerten lösen Phasen mit überdurchschnittlicher Anteilswerte im Wechsel ab.

Auch differenziert nach Auftragsarten zeigen sich keine Trends. Bei den Bauaufträgen wie auch bei den Lieferaufträgen lagen die Ergebnisse unter dem 10-jährigen Durchschnitt. Einzig bei den Dienstleistungen war der Anteil im Jahr 2018 überdurchschnittlich hoch.

Die starken Schwankungen der Anteilswerte bei den Dienstleistungs- und Lieferungsaufträgen rühren daher, dass es sich hier jeweils um eine relativ kleine Zahl von Aufträgen handelt, so dass Einzelfälle eine grosse Wirkung erzielen können. Von den durchschnittlich gesehen tiefen Anteilen der St.Galler Betriebe an den Dienstleistungs- und vor allem Lieferungsaufträgen allein kann deshalb nicht auf eine geringe Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Wirtschaft geschlossen werden. Weil die Spezialisierung bei Dienstleistungsangeboten und noch stärker bei komplexen Gütern hoch ist, dürften die tiefen Anteile zum Teil auf fehlende Angebote im Kanton St.Gallen zurückzuführen sein. Wie die Auswertungen zu den Erfolgsquoten bei den eingereichten Offerten zeigen (siehe G_4), waren die St.Galler Unternehmen dort, wo sie sich mit Angeboten beteiligt haben, in knapp der Hälfte der Fälle bzw. in vier von fünf Fällen erfolgreich (Lieferungs- wie auch Dienstleistungsbereich). Auch im Baubereich können einzelne Grossaufträge einen entscheidenden Einfluss auf das Jahresergebnis haben.

G_8 **Anteile der St.Galler Unternehmen am Vergabevolumen nach Auftragsart**
Kanton St.Gallen, 2009 bis 2018



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

Erfolgschancen der St.Galler Unternehmen bei Kanton und Gemeinden

Lassen sich Unterschiede bei der Berücksichtigung von St.Galler Unternehmen zwischen der kantonalen Verwaltung und den Gemeindekörperschaften ausmachen? Denkbar wäre beispielsweise, dass sich die Gemeinden bei ihren Vergabeentscheiden stärker an Kriterien der lokalen Wirtschaftsförderung orientieren oder dass die Beschaffungsbedürfnisse der Gemeinden den lokalen Unternehmen eine höhere Erfolgschance einräumen. G_9 zeigt für die kantonale Verwaltung im engeren Sinn – ohne Sektorbetriebe und öffentlich-rechtliche Betriebe – und die Gemeinden die Anteile des gesamten Auftragsvolumens der letzten fünf Jahre, die an St.Galler Unternehmen vergeben wurden.

Insgesamt betrachtet haben im Jahr 2018 die Gemeinden stärker das lokale Gewerbe berücksichtig. Es fällt auf, dass vor allem im Baubereich grosse Anteile des Vergabevolumens der Gemeinden an Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen flossen. Allerdings hat der Anteil in den vergangenen fünf Jahren stetig abgenommen. Bei den Dienstleistungen und Lieferungen sind die Anteilswerte deutlich tiefer und unterliegen grösseren Schwankungen. Eine Tendenz, dass eine der beiden Auftraggeber das lokale Unternehmen über Jahre stärker berücksichtigt, ist nicht erkennbar.

G_9 **Anteile des Vergabevolumens zugunsten von St.Galler Unternehmen durch kantonale Verwaltung und Gemeinden nach Auftragsart**

Kanton St.Gallen, 2014 bis 2018

Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen

T_3 Vergaben und Vergabebeträge nach Institutionentypen, Auftrags- und Vergabeart

Kanton St.Gallen 2018

	Anzahl Vergaben					Vergabebeträge in Millionen Franken				
	Total	nach Institutionentypen				Total	nach Institutionentypen			
		Kantonale Verwaltung	Gemeinden	Öffentlich-rechtliche Betriebe	Sektorbetriebe		Kantonale Verwaltung	Gemeinden	Öffentlich-rechtliche Betriebe	Sektorbetriebe
Bau										
Offen	148	4	58	77	9	232,7	56,3	40,9	112,6	23,0
Selektiv	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Unter Anwendung der Bagatellklausel	470	67	112	207	84	35,9	2,6	11,5	19,0	2,8
Freihändig (WTO-Ausnahmen)	137	137	0	0	0	4,5	4,5	0,0	0,0	0,0
Total*	**755**	**208**	**170**	**284**	**93**	**273,2**	**63,4**	**52,4**	**131,6**	**25,8**
Dienstleistung										
Offen	44	19	9	15	1	121,3	72,9	4,2	43,8	0,4
Selektiv	18	4	11	3	0	28,7	7,9	16,1	4,7	0,0
Freihändig (WTO-Ausnahmen)	8	6	0	2	0	20,8	14,3	0,0	6,5	0,0
Total*	**70**	**29**	**20**	**20**	**1**	**170,7**	**95,0**	**20,3**	**55,1**	**0,4**
Lieferung										
Offen	38	8	9	15	6	34,5	6,9	2,8	12,9	11,9
Selektiv	1	0	0	1	0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0
Freihändig (WTO-Ausnahmen)	8	2	1	5	0	7,4	0,4	0,4	6,7	0,0
Total*	**47**	**10**	**10**	**21**	**6**	**42,2**	**7,2**	**3,2**	**19,8**	**11,9**
Gesamttotal										
Offen	230	31	76	107	16	388,5	136,0	47,9	169,3	35,4
Selektiv	19	4	11	4	0	28,9	7,9	16,1	5,0	0,0
Unter Anwendung der Bagatellklausel	470	67	112	207	84	35,9	2,6	11,5	19,0	2,8
Freihändig (WTO-Ausnahmen)	153	145	1	7	0	32,7	19,2	0,4	13,2	0,0
Total*	**872**	**247**	**200**	**325**	**100**	**486,1**	**165,6**	**75,9**	**206,5**	**38,1**

*Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen, WTO-Submissionsstatistik

© FfS Kanton St.Gallen