

Im Jahre 2001 an die Privatwirtschaft vergebene staatliche Grossaufträge im Kanton St.Gallen

Statistik des vom WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 regulierten öffentlichen Beschaffungswesens (WTO-Submissionsstatistik)

Inhalt

Kurzzusammenfassung	1
1 Einleitung	1
2 Erhebungsgrundlagen und -methode	1
2.1 Gesetzliche Grundlagen der WTO-Submissionsstatistik	1
2.2 Methodischer Steckbrief	2
2.3 Durchführung der Datenerhebung 2001	3
3 Ergebnisse 2001	4
3.1 Vergabebeträge und Anzahl Vergaben	4
3.2 Wohin die Aufträge gingen	7

Impressum

Unter dem Titel „Statistik aktuell“ publiziert die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen in loser Reihenfolge Berichte mit vertieften statistischen Informationen. Dabei handelt es sich um neue Ergebnisse aus statistischen Erhebungen oder statistische Analysen von Datenmaterial der öffentlichen Statistik zu aktuellen Fragestellungen.

Die Publikation erfolgt elektronisch auf der Website der Fachstelle für Statistik: www.sg.ch/statistik
Laser-Farbausdrucke können zum Preis von CHF 15,00 pro Exemplar bei der Herausgeberin bestellt werden unter Telefon +41 (0)71 229 22 48. Die Farbgrafiken sind auch schwarz-weiss lesbar.

Autor der vorliegenden Nummer: Dr. Theo Hutter

Herausgeberin:
Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen
Volkswirtschaftsdepartement
Davidstr. 35
CH-9001 St.Gallen

E-Mail: fachstelle@statistik.sg.ch
Telefon: 071 229 21 92
Telefax: 071 229 39 88

Kurzzusammenfassung

Die Beschaffungspraxis staatlicher Stellen beim Einkauf privatwirtschaftlich erzeugter Dienstleistungen und Gütern wurde in den letzten Jahren im Hinblick auf eine grössere Konkurrenz unter den privatwirtschaftlichen Anbietern ausgerichtet. Regeln für die Beschaffungspraxis wurden unter anderem in dem von der Schweiz mitunterzeichneten WTO-Übereinkommen definiert. Das mit diesem Übereinkommen ebenfalls institutionalisierte statistische Reporting zeigt die Häufigkeit des Auftretens sowie das Finanzvolumen bei den vom WTO-Übereinkommen betroffenen (grossen) Beschaffungsprojekten zum Zeitpunkt der Vergabe und die bei der Ausschreibung von den staatlichen Stellen gewählten Verfahren. Im Kanton St.Gallen wurden im Jahre 2001 157 WTO-Beschaffungen getätigt, mehrheitlich im sogenannten „offenen“ Verfahren, bei dem interessierte Unternehmen mit einer öffentlichen Ausschreibung zur Offertstellung eingeladen werden. Die getätigten Vergaben beinhalten ein Finanzvolumen von 134 Millionen Franken. Rund 75 Prozent der Vergaben mit 52 Prozent des vergebenen Auftragsvolumens gingen an Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen. Diese Anteilswerte erlauben allerdings keine Rückschlüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Wirtschaft.

1 Einleitung

Das öffentliche Beschaffungswesen bildet eine wichtige 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 WTO¹-Übereinkommen² über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 hat zum Ziel, das öffentlichen Beschaffungswesen 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 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.

Das *Kapitel 2* erläutert die rechtlichen Grundlagen des statistischen Reportings im Kanton St.Gallen, die methodischen Grundlagen der darauf aufbauenden Submissionsstatistik sowie das Vorgehen bei der in Bezug auf das Kalenderjahr 2001 zum dritten Mal durchgeführten Datenerhebung. In *Kapitel 3* werden die auf der Basis dieser Datenerhebung berechneten statistischen Ergebnisse präsentiert.

2 Erhebungsgrundlagen und -methode

2.1 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 841.1; abgekürzt VöB). Diese Verordnung wiederum stützt sich ab auf das von der Schweiz mitunterzeichnete WTO-Übereinkommen, das seinerseits Eingang gefunden hat in die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (SR 172.056.4; abgekürzt IVöB) 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 wurde mit Regierungsbeschluss vom 30. Juni 1998 zur für die Submissionsstatistik gemäss VöB Art. 44 zuständigen Stelle erklärt.

Die Statistikpflicht bildet nur einen kleinen und sozusagen abschliessenden Teil der gesetzlichen Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Regelungen betreffend *Gestaltung der Vergabepaxis* für die davon betroffenen Organisationen des öffentlichen Sektors sind im *Handbuch des öffentlichen Beschaffungswesens im Kanton St.Gallen* ausführlich dargelegt (erhältlich bei der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen oder im Intranet des Kantons St.Gallen unter „Arbeitsmittel für alle“, Stichwort „öffentliches Beschaffungswesen“).

¹ World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

² Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (SR 0.632.231.422, insbesondere Artikel XIX sowie Annexe 2 und 3 von Anhang I)

2.2 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.

Einbezogene Organisationen

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

- kantonale Verwaltung
- selbständige und unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften des Kantons
- 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*).

Bei den Gemeindeverwaltungen werden zur Zeit bei der WTO-Submissionsstatistik ausschliesslich die Vergaben von Sektorbetrieben berücksichtigt. Dies wird sich in naher Zukunft ändern, weil sich die Schweiz im „Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens“ vom 21. Juni 1999 verpflichtet hat, die Gemeinden in den Kreis der Körperschaften aufzunehmen, die dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 unterstehen.

Erfasste Merkmale

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

Auftragsart: Dienstleistungs-¹, Lieferungs- und Bauaufträge

Vergabearten: Die Verfahren die bei der Erteilung eines Auftrags zur Anwendung gelangen: offenes, selektives, freihändiges nach WTO-Ausnahmen sowie freihändiges. Im Gegensatz zum offenen und selektiven Verfahren findet bei der freihändigen Vergabe keine Ausschreibung statt.

Herkunft der Auftragnehmer: Kanton bzw. Land der Unternehmen, die Aufträge erhalten haben.

Vergabebetrag im Kalenderjahr: der geschätzte bzw. vereinbarte Preis der Vergabe bei im Kalenderjahr vergebenen Aufträgen. Gemäss VöB sind lediglich diejenigen Beschaffungen zu erfassen, welche wertmässig 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. Im Kalenderjahr 2001 waren die in [Tabelle 1](#) festgehaltenen Schwellenwerte gültig. Im Baubereich bezieht sich der Schwellenwert auf den geschätzten Gesamtwert eines Bauprojektes zum Zeitpunkt der Ausschreibung, in dessen Rahmen in der Regel eine Reihe von einzelnen Ausschreibungen und Vergaben getätigt werden. Bei den Lieferungen und Dienstleistungen sind es jeweils einzelne Beschaffungsvorhaben bzw. Ausschreibungen, deren Wert massgeblich ist.

Tabelle 1: Schwellenwerte 2001 der WTO-Submissionsstatistik (in CHF, exkl. MwSt)

Beschaffungsarten	Statistikpflichtige im Bereich Elektrizitäts-, Wasserversorgung und Verkehr (Sektorbetriebe)	Alle anderen Statistikpflichtigen
Bau	9 575 000	9 575 000
Dienstleistung	766 000	383 000
Lieferung	766 000	383 000

¹ Es sind nicht alle Arten von Dienstleistungen zu berücksichtigen. Beispielsweise fallen Leistungen im Bildungsbereich ausser Betracht.

Aussagegehalt der WTO-Submissionsstatistik

Die WTO-Submissionsstatistik zeigt die Häufigkeit und das Finanzvolumen des Auftretens grosser Beschaffungsprojekte zum Zeitpunkt der Vergabe und die bei der Ausschreibung gewählten Verfahren. Durch die Beobachtung der Verteilung der Firmenstandorte der berücksichtigten Unternehmen lässt sich der Grad der Globalisierung im Vergabeverhalten der öffentlichen Auftraggeber ermitteln.

Die Höhe der Schwellenwerte hat zur Folge, dass die Submissionsstatistik gemäss VöB nur die „grossen Brocken“ erfasst und somit nicht repräsentativ ist für das gesamte Beschaffungsverhalten der berücksichtigten Organisationen.

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 Entschädigungen. Die tatsächlich ausbezahlten Beträge sind nicht bekannt. Die Leistungsentschädigungen werden teilweise auch erst im folgenden Jahr oder noch später zur Zahlung fällig. Dies trifft insbesondere zu bei mehrjährigen Rahmen-Aufträgen zur Beschaffung bestimmter Güter- oder Dienstleistungskategorien (z.B. Computer-Hardware oder Telekommunikationsdienstleistungen) bei einem bestimmten Lieferanten bzw. Leistungserbringer.

Alle Kantone sind verpflichtet, das im WTO-Übereinkommen definierte statistische Reporting durchzuführen. Die entsprechenden Datenerhebungen befindet sich in den einzelnen Kantonen jedoch

in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Vergleiche zwischen den Kantonen sind vor diesem Hintergrund zur Zeit von fraglichem Wert. 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.

2.3 Durchführung der Datenerhebung 2001

Insgesamt sind rund 280 Erhebungseinheiten im Kanton St.Gallen statistikpflichtig. Um Erhebungsläufe zu vermeiden wurde im Jahr 1999 mittels Befragung ermittelt, bei welchen dieser Organisationen das Erreichen der Schwellenwerte im Bereich des Möglichen liegt. Es wurden nur diejenigen Organisation in die Erhebung 2001 einbezogen, bei denen dies der Fall ist. Bei diesen Stellen erfolgte die Erhebung in der Regel mit Erfassungsf formularen, die sowohl auf Papier wie elektronisch zugestellt wurden. Beim Hoch- und Tiefbauamt des Kantons – den Erhebungsstellen mit den meisten Vergaben – wurden die Vergabedaten direkt aus deren Datenbank übernommen, in Zusammenarbeit mit den Datenlieferanten bereinigt und gemäss den Anforderungen der WTO-Submissionsstatistik aufbereitet.

3 Ergebnisse 2001

Im Folgenden werden die zentralen statistischen Kennzahlen der WTO-Submissionsstatistik für das Kalenderjahr 2001 dargestellt und kommentiert. Auf einen Vergleich mit dem Vorjahr wird wegen der damit verbundenen methodischen Probleme (vgl. Seite 3) verzichtet.

3.1 Vergabebeträge und Anzahl Vergaben

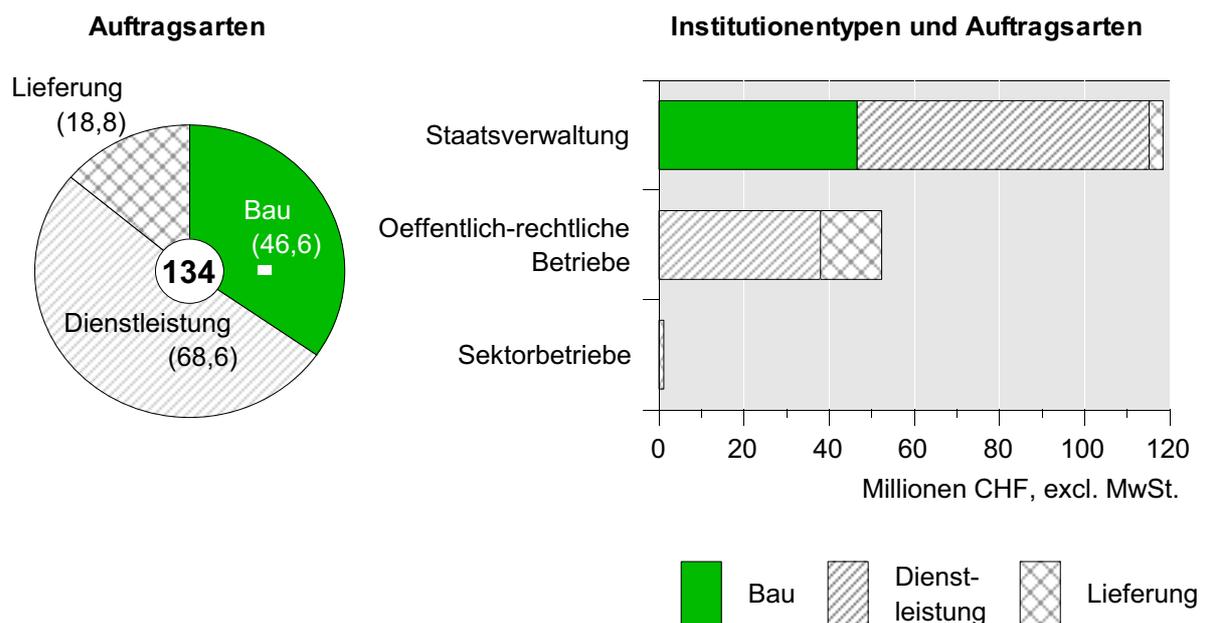
Gesamthaft wurden im Kalenderjahr WTO-Vergaben im Wert von rund 134 Millionen Franken getätigt. Aus dem Kuchendiagramm der Grafik 1 ist ersichtlich, dass die Dienstleistungen wertmässig rund die Hälfte der Beschaffungen ausmachen (68,6 Mio.). An zweiter Stelle stehen die Bauaufträge (46,6 Mio.) und schliesslich machten die Lieferungen 18,8 Millionen aus.

Der Hauptanteil des Vergabevolumens fällt mit 118,5 Millionen auf die Staatsverwaltung, 14,4 Millionen wurden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des Kantons vergeben und rund 1,1 Millionen durch Sektorbetriebe (vgl. Grafik 1, rechts). Der Anteil des Finanzvolu-

mens der WTO-Submissionen am Gesamt der Ausgaben für die Beschaffung privatwirtschaftlich erbrachter Leistungen kann für die Staatsverwaltung annäherungsweise ermittelt werden. Der Beschaffungsaufwand der Staatsverwaltung – Sachaufwand der laufenden Rechnung sowie Investitionsausgaben – betrug im Jahre 2001 rund 700 Millionen Franken.¹ Die bei der Staatsverwaltung erfassten WTO-Vergaben im Betrag von 118,5 Millionen entsprechen somit rund 17 Prozent dieses Betrags. Weil jedoch die WTO-Submissionsstatistik nicht die effektiven Ausgaben pro Jahr erfasst, ist dies nur ein Näherungswert (vgl. Seite 3). Anteilswerte für die öffentlich-rechtlichen sowie die Sektor-Betriebe können nicht ermittelt werden, weil die Daten zu den Gesamtausgaben des Beschaffungswesens fehlen.

Statistikpflichtige *Bauaufträge* wurden einzig von der Staatsverwaltung gemeldet, die zudem den grössten Anteil bei den Dienstleistungsaufträgen verzeichnet. Bei den Sektorbetrieben kamen nur Lieferungen vor, im Umfang von insgesamt rund einer Million Schweizer Franken.

Grafik 1: Vergabebeträge (in Mio. CHF) im Jahr 2001, Kanton St.Gallen, nach Auftragsarten und Institutionstypen



¹ Quelle: Finanzdepartement Kanton St.Gallen

Insgesamt erfolgten im Jahre 2001 157 Vergaben. Der grösste Teil (137) entfiel auf den *Baubereich*, während für Dienstleistungen elf und für Lieferungen neun Vergaben getätigt wurden (vgl. Säulenhöhen in [Grafik 2](#)). Bei der überwiegenden Zahl der Vergaben (107) wurde vorgängig das *offene* Ausschreibungsverfahren durchgeführt, bei dem alle interessierten Unternehmen Angebote einreichen können. Bei den Dienstleistungen wurden zwei Aufträge *freihändig gemäss WTO-Ausnahmegestimmungen* vergeben, das heisst ohne öffentliche Ausschreibung. Dabei handelt es sich um Aufträge, welche grundsätzlich im offenen oder im selektiven Verfahren zu vergeben gewesen wären, aber aus im WTO-Übereinkommen definierten Ausnahme-Gründen *freihändig* vergeben wurden. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn wegen der technischen Anforderungen einer Güterbeschaffung nur *ein* Anbieter in Frage kommt oder wenn eine hohe Dringlichkeit infolge unvorhergesehener Ereignisse besteht.

Freihändige Vergaben im eigentlichen Sinn erfolgten ausschliesslich im Baubereich. Diese 44 Vergaben beruhen auf der in der [IVöB](#) festgelegten sogenannten „Bagatellklausel“, wonach Aufträge

mit einem Vergabewert von unter 100 000 Franken bis zum kumulierten Betrag von maximal 20 Prozent des Gesamtwertes eines Bauprojektes *freihändig* vergeben werden können.

Betrachtet man neben der Säulenhöhe in [Grafik 2](#) zusätzlich die Säulenbreite und Säulenfläche, so wird die Beziehung sichtbar zwischen der Anzahl Vergaben und den jeweiligen Geldbeträgen. Im Dienstleistungsbereich waren im offenen Verfahren lediglich fünf Projekte zu verzeichnen. Diese weisen jedoch ein hohes durchschnittliches Finanzvolumen von rund 10 Millionen CHF pro Vergabe auf. Die dünnste Säule haben die *freihändigen* Bauaufträge, die sich im Schnitt lediglich auf rund CHF 30 000 belaufen.

Die Säulenflächen in [Grafik 2](#) geben einen Eindruck vom Beschaffungsvolumen der einzelnen Kategorien. Wie schon in [Grafik 1](#) sichtbar, entfallen die grössten Anteile auf die Dienstleistungen und Bauprojekte, deren Säulenteile in [Grafik 2](#) die grösste Fläche aufweisen. Die im Vergleich zur Fläche des Säulenteils „Bau, offenes Verfahren“ minimale Fläche der *freihändig* vergebenen Bauaufträge zeigt, dass die 20-Prozent Bagatellklausel bei weitem nicht ausgeschöpft wurde.

Grafik 2: Anzahl Vergaben nach Auftragsart und Vergabeart sowie dem durchschnittlichen Betrag pro Vergabe, Kanton St.Gallen 2001

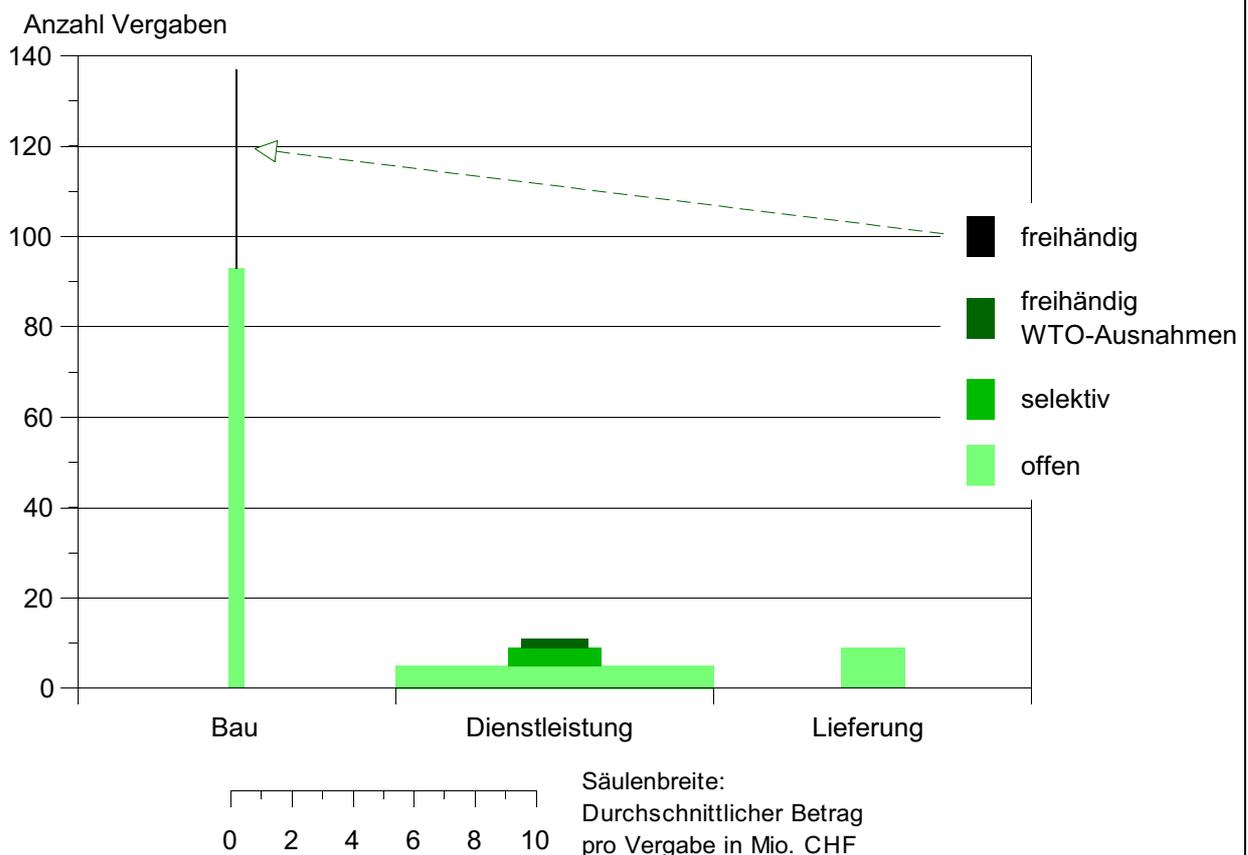


Tabelle 2 zeigt eine Aufschlüsselung der Institutionentypen (Spalten) sowie Auftragsart und Vergabebeträge nach statistkpflichtigen Institutionentypen (Zeilen).

Tabelle 2: Vergabebeträge (in Mio. CHF, excl. MwSt) Kanton St.Gallen, Jahr 2001, nach Institutionentypen, Auftrags- und Vergabeart

Auftragsart	Vergabeart	Institutionentypen			Total
		Staatsverwaltung	öffentlich-rechtliche Betriebe	Sektorbetriebe	
Dienstleistung	offen	52,0	-	-	52,0
	selektiv	12,2	-	-	12,2
	freihändig WTO-Ausnahmen	4,4	-	-	4,4
	Total	68,6	-	-	68,6
Lieferung	offen	3,3	14,4	1,1	18,8
	selektiv	-	-	-	-
	freihändig WTO-Ausnahmen	-	-	-	-
	Total	3,3	14,4	1,1	18,8
Bau	offen	45,3	-	-	45,3
	selektiv	-	-	-	-
	freihändig WTO-Ausnahmen	-	-	-	-
	freihändig	1,3	-	-	1,3
	Total	46,6	-	-	46,6
Total	offen	100,6	14,4	1,1	116,1
	selektiv	12,2	-	-	12,2
	freihändig WTO-Ausnahmen	4,4	-	-	4,4
	freihändig	1,3	-	-	1,3
Gesamttotal		118,5	14,4	1,1	134,0

Quelle: WTO-Submissionsstatistik SG 2001

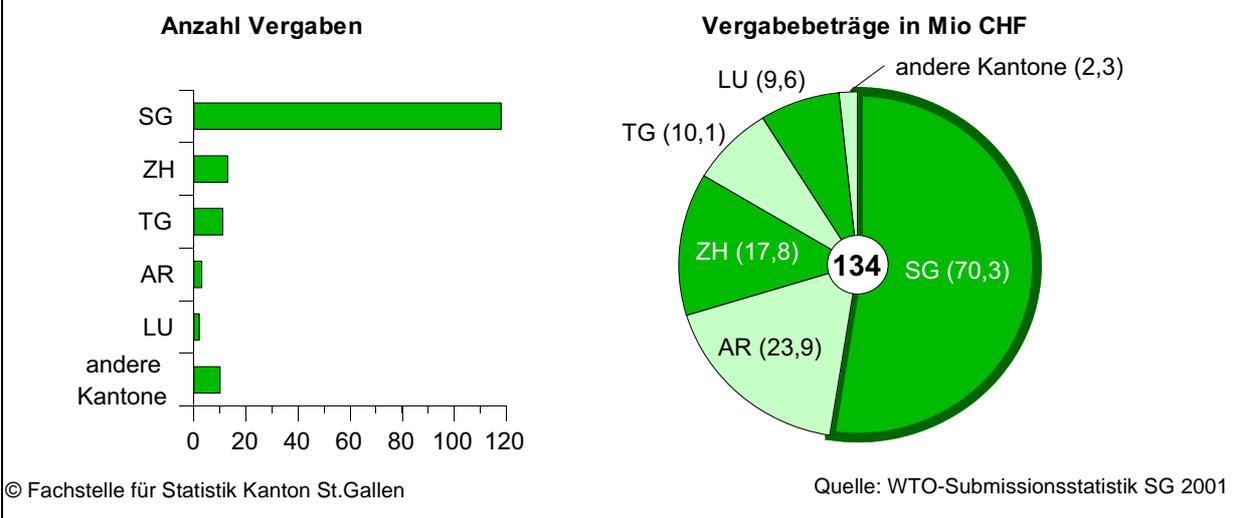
3.2 Wohin die Aufträge gingen

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Massnahmen zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens zu einer Globalisierung der Auftragserteilung führt. Aus der Sicht des Kantons St.Gallens interessiert es zu wissen, in welchem Ausmass auch Offertstellende von ausserhalb des Kantons Zuschläge erhalten. Die Antwort auf diese Frage – bezogen auf die WTO-Beschaffungsprojekte – ist in [Grafik 3](#) dargestellt. Es zeigt sich, dass der grösste Teil der Vergaben (118) an Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen ging (vgl. [Grafik 3](#), links). 29 Vergaben gingen an Unternehmen mit Sitz in den

Kantonen Zürich, Thurgau, Appenzell A.Rh. sowie Luzern. Weitere 10 erhielten Unternehmen in andern Kantonen. Im Jahr 2001 ging kein Auftrag an einen ausländischen Betrieb.

Etwas anders sehen die Grössenverhältnisse aus, wenn der Wert der Vergaben betrachtet wird (vgl. [Grafik 3](#) rechts). Die Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen haben mit 70 Millionen noch immer das grösste Stück am Kuchen. In Betriebe der Nachbarkantone Appenzell AR, Thurgau und Zürich flossen rund 52 Millionen CHF. Das sind knapp zwei Fünftel der Gesamtausgaben.

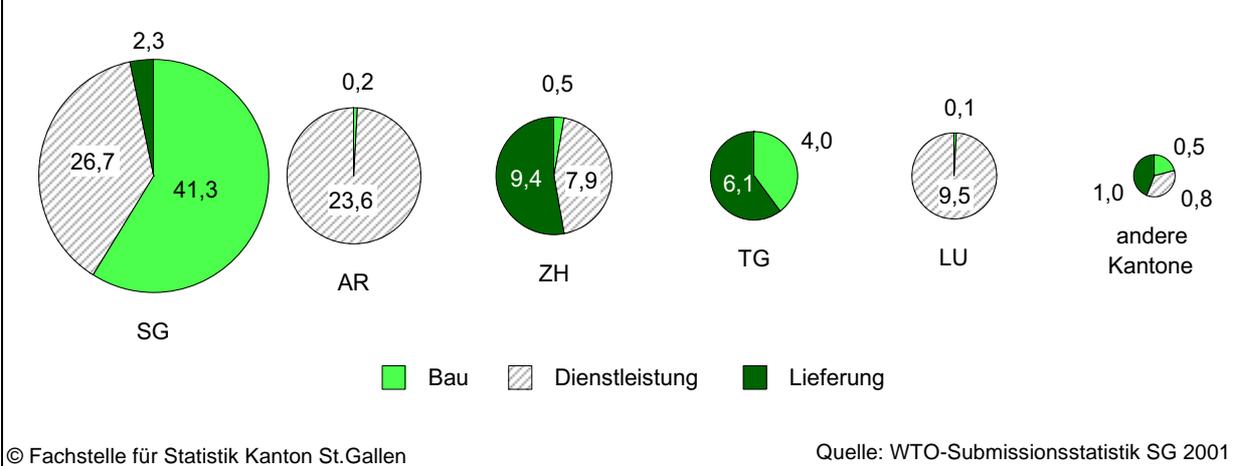
Grafik 3: Vergaben des Jahres 2001, Kanton St.Gallen, nach Unternehmenssitz der Auftragnehmer



Betrachtet man die geografische Verteilung der Vergaben nach Auftragsarten (vgl. [Grafik 4](#)), zeigen sich interessante Unterschiede. Die Bauaufträge wurden wertmässig zu rund 90 Prozent an Betriebe im Kanton St.Gallen vergeben. Betriebe ausserhalb des Kantons erzielten einzig im Kanton Thurgau ein nennenswertes Auftragsvolumen (4 Mio.). Zwar

erhielten auch Unternehmen der andern Kantone Bauaufträge, deren Wert macht jedoch in keinem Kanton mehr als eine halbe Million Franken aus. Bei den Dienstleistungen wie bei den Lieferungen ging der grössere Teil des Vergabevolumens an ausserkantonale Betriebe. Aussagen über die Konkurrenzfähigkeit der St.Galler Wirtschaft können

Grafik 4: WTO-Vergaben des Jahres 2001 (in Mio. CHF), Kanton St.Gallen, nach Unternehmenssitz der Auftragnehmer und Auftragsart



daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Dazu müssten die Offertstellungen bei den einzelnen Ausschreibungen analysiert werden. Im weiteren wären auch die Erfolgsquoten von St.Galler Unternehmen in Ausschreibungen anderer Kantone oder aus dem Ausland zu berücksichtigen. Information zu diesen beiden Realitätsbereichen liegt nicht vor.