

Im Jahre 2002 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

Zusammenfassung	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 2002	3
3 Ergebnisse 2002	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.statistik.sg.ch
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

Zusammenfassung

Die Beschaffungspraxis staatlicher Stellen beim Einkauf privatwirtschaftlich erzeugter Dienstleistungen und Gütern wurde durch das von der Schweiz mitunterzeichnete WTO-Übereinkommen in stärkerem Mass marktwirtschaftlichen Regeln unterstellt. Das mit dem WTO-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 2002 275 WTO-Beschaffungen getätigt, gemessen am Finanzvolumen mehrheitlich im sogenannten „offenen“ Verfahren, bei dem interessierten Unternehmen mit einer öffentlichen Ausschreibung Gelegenheit zur Offertstellung gegeben wird. Die getätigten Vergaben haben ein Finanzvolumen von insgesamt 155 Millionen Franken. Rund 72 Prozent dieser Vergaben mit 61 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 öffentliche 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 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).³

Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen wurde mit Regierungsbeschluss vom 30. Juni 1998 zu der für die Submissionsstatistik gemäss VöB Art. 44 zuständigen Stelle erklärt.

Die Statistikpflicht bildet nur einen kleinen und zuzusagen abschliessenden Teil der gesetzlichen Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Regelungen betreffend *Gestaltung der Vergabep Praxis* 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 auf der Website des Kantons St.Gallen – www.sg.ch).

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)

³ Durch den Abschluss der sektoriellen Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 21. Juni 1999 sind im Jahre 2002 die hier zitierten gesetzlichen Grundlagen einer Revision unterzogen worden, welche auch die Statistikpflicht betrifft. Das Kalenderjahr 2002, auf den sich der vorliegende Bericht bezieht, ist von diesen Veränderungen jedoch noch nicht betroffen.

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 für das Jahr 2002 waren 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 bei der WTO-Submissionsstatistik ausschliesslich die Vergaben von Sektorbetrieben berücksichtigt. Dies wird sich ab dem Kalenderjahr 2003 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, Einladungs-, freihändiges nach WTO-Ausnahmen sowie freihändiges Verfahren. Im Gegensatz zum offenen und selektiven Verfahren finden beim Einladungs- und freihändigen Verfahren keine Ausschreibungen 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 2002 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 2002 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. Vor diesem Hintergrund ist der Vergleich des Beschaffungsvolumens einzelner Jahre nur bedingt möglich.

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 2002

Insgesamt sind rund 280 Erhebungseinheiten im Kanton St.Gallen statistikpflichtig. Um Erhebungsleerläufe 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 2002 einbezogen, bei denen dies der Fall ist. Bei diesen Stellen erfolgte die Erhebung in der Regel mit Erfassungsf formularen, die elektronisch oder auf Papier 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 2002

Im Folgenden werden die zentralen statistischen Kennzahlen der WTO-Submissionsstatistik für das Kalenderjahr 2002 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

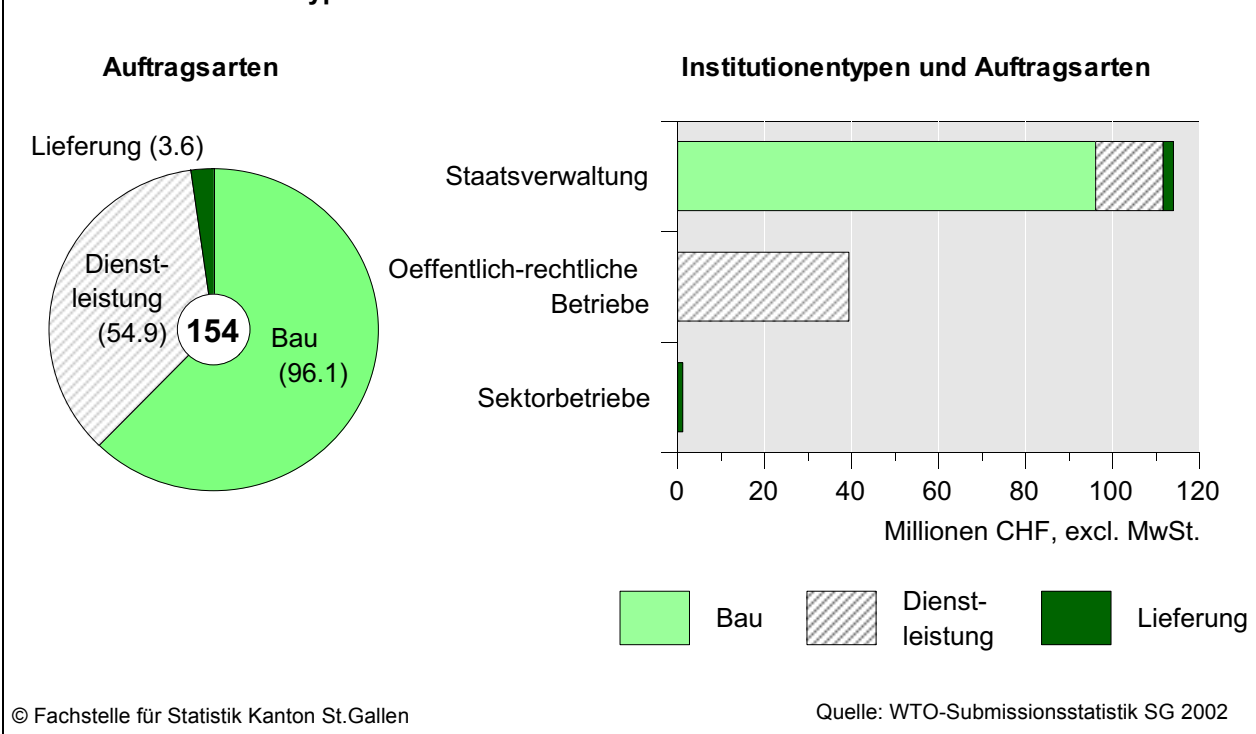
Gesamthaft wurden im Kalenderjahr WTO-Vergaben im Wert von rund 155 Millionen Franken getätigt. Aus dem Kuchendiagramm der Grafik 1 ist ersichtlich, dass die Bauleistungen wertmässig rund drei Fünftel der Beschaffungen ausmachen (96,1 Mio.). An zweiter Stelle stehen die Dienstleistungen (54,9 Mio.) und schliesslich machten die Lieferungen 3,6 Millionen aus.

Der Hauptanteil des Vergabevolumens fällt mit 113,9 Millionen auf die Staatsverwaltung, 39,3 Millionen wurden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des Kantons vergeben und 1,2 Millionen durch Sektorbetriebe (vgl. Grafik 1, rechts).

Statistikpflichtige *Baufträge* wurden einzig von der Staatsverwaltung gemeldet. Die öffentlich-rechtlichen Betriebe weisen nur *Dienstleistungsaufträge* auf, deren Volumen (rund 40 Mio) den Hauptanteil bei dieser Beschaffungskategorie ausmacht. Bei den Sektorbetrieben kamen nur *Lieferungen* vor, im Umfang von insgesamt rund einer Million Schweizer Franken.

Der Anteil des Finanzvolumens 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 2002 rund 817 Millionen Franken.¹ Die bei der Staatsverwaltung erfassten WTO-Vergaben im Betrag von 113,9 Millionen entsprechen somit rund 14 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.

Grafik 1: Vergabebeträge (in Mio. CHF) im Jahr 2002, Kanton St.Gallen, nach Auftragsarten und Institutionentypen



¹ Quelle: Finanzdepartement Kanton St.Gallen

Insgesamt erfolgten im Jahre 2002 275 Vergaben. Der grösste Teil (253) entfiel auf den *Baubereich*, während für *Dienstleistungen* 17 und für *Lieferungen* fünf Vergaben getätigt wurden (vgl. [Grafik 2](#)).

Bei den *Bauvergaben* wurde bei 102 der 253 Vergaben vorgängig das *offene* Ausschreibungsverfahren durchgeführt, bei dem alle interessierten Unternehmen Angebote einreichen können. Der Grossteil der Vergaben erfolgte allerdings ohne öffentliche Ausschreibung, 26 Mal gemäss Einladungsverfahren sowie 125 Mal freihändig. Dieser auf den ersten Blick erstaunliche Sachverhalt beruht auf der in der *IVöB* festgelegten sogenannten „Bagatellklausel“, wonach Aufträge mit einem Wert von unter 100 000 bzw. 250 000 CHF bis zum kumulierten Betrag von maximal 20 Prozent des Gesamtwertes eines Bauprojektes freihändig oder im Einladungsverfahren vergeben werden können.

Betrachtet man neben der Säulenhöhe in [Grafik 2](#) zusätzlich die Säulenbreite und Säulenfläche, so kann die Einhaltung der Bagatellklausel global überprüft werden. Die im offenen Verfahren vergebenen Bauaufträge weisen ein durchschnittliches Finanzvolumen von rund 900 000 CHF auf. Der durchschnittliche Betrag im Einladungsverfahren

liegt demgegenüber bei rund 110 000, bei den freihändigen Vergaben gar nur bei rund 30 000 CHF. Die Säulenflächen (Säulenhöhe=Anzahl Vergaben *mal* Säulenbreite=durchschnittlicher Betrag pro Vergabe) in [Grafik 2](#) geben einen Eindruck vom Beschaffungsvolumen der einzelnen Kategorien. Der Vergleich der Fläche des Säulenteils „Bau, offenes Verfahren“ mit der Fläche der freihändig oder im Einladungsverfahren vergebenen Bauaufträge zeigt, dass – zumindest über alle Bauprojekte hinweg betrachtet – die 20-Prozent Bagatellklausel bei weitem nicht ausgeschöpft wurde.

Im *Dienstleistungsbereich* erfolgten alle Vergaben wie vorgeschrieben im offenen (15) oder selektiven (2) Verfahren, wobei die offen vergebenen Aufträge ein durchschnittliches Finanzvolumen von rund 3,4 Millionen CHF, diejenigen im selektiven Verfahren von 1,9 Millionen CHF aufwiesen.

Die zwei offen und die drei selektiv vergebenen *Lieferungsaufträge* weisen ein durchschnittliches Finanzvolumen von 0,5 bzw. 1,1 Millionen CHF auf.

Betrachtet man nur die Säulenflächen über alle Auftragsarten hinweg, so kommt klar zum Ausdruck, dass das offene Verfahren betreffend Finanzvolumen den grössten Anteil auf sich vereint.

Grafik 2: Anzahl Vergaben nach Auftragsart und Vergabeart sowie dem durchschnittlichen Betrag pro Vergabe, Kanton St.Gallen 2002

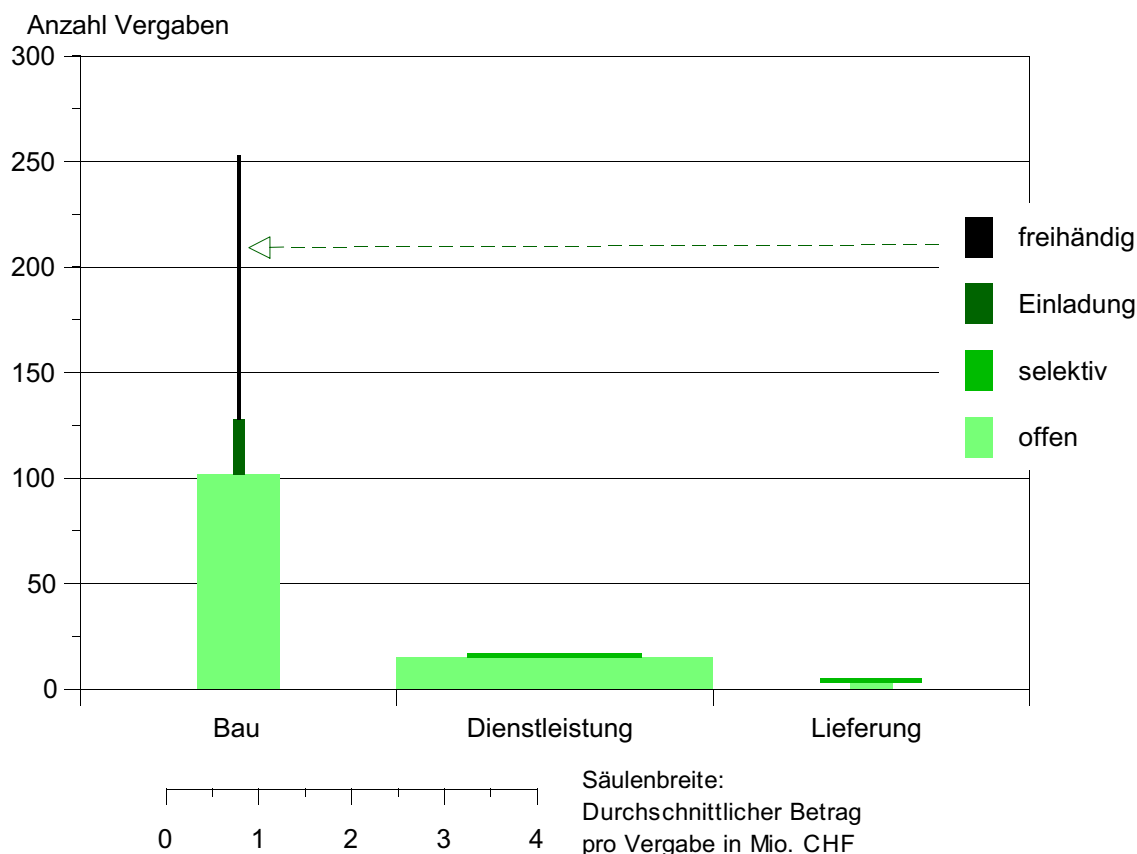


Tabelle 2 zeigt eine Aufschlüsselung der Vergabearten (Spalten) sowie Auftragsart und Vergabeart (Zeilen) nach statistkpflichtigen Institutionen-

Tabelle 2: Vergabebeträge (in Mio. CHF, excl. MwSt) Kanton St.Gallen, Jahr 2002, nach Institutionentypen, Auftrags- und Vergabeart

Auftragsart	Vergabeart	Institutionentypen			Total
		Staatsverwaltung	öffentlich-rechtliche Betriebe	Sektorbetriebe	
Dienstleistung	offen	11,8	39,3	-	51,1
	selektiv	3,8	-	-	3,8
	Einladung	-	-	-	-
	freihändig	-	-	-	-
	Total	15,5	39,3	-	54,9
Lieferung	offen	1,4	-	-	1,4
	selektiv	1,0	-	1,2	2,2
	Einladung	-	-	-	-
	freihändig	-	-	-	-
	Total	2,4	-	1,2	3,6
Bau	offen	89,9	-	-	89,9
	selektiv	-	-	-	-
	Einladung	3,1	-	-	3,1
	freihändig	3,1	-	-	3,1
	Total	96,1	-	-	96,1
Total	offen	103,1	39,3	-	142,4
	selektiv	4,7	-	1,2	5,9
	Einladung	3,1	-	-	3,1
	freihändig	3,1	-	-	3,1
Gesamttotal		113,9	39,3	1,2	154,5

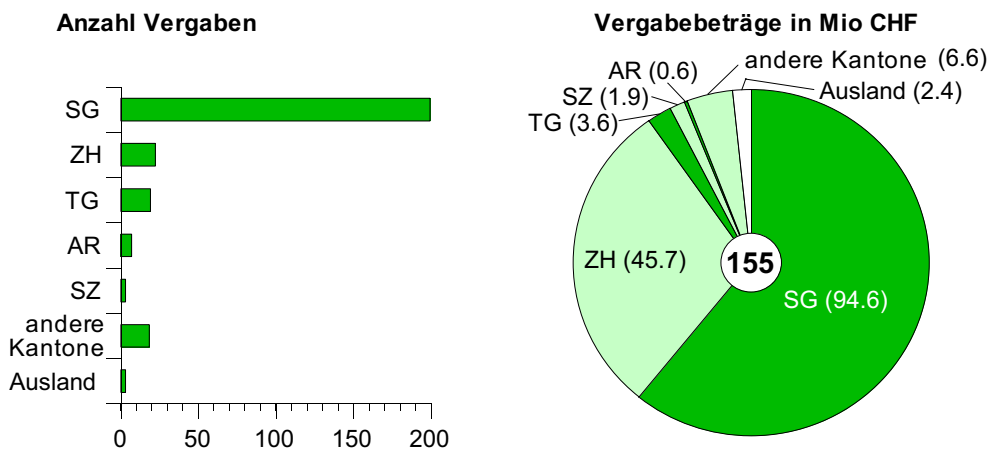
Quelle: WTO-Submissionsstatistik SG 2002

3.2 Wohin die Aufträge gingen

Inwieweit die Massnahmen zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens zu einer Globalisierung der Auftragserteilung? Die Antwort auf diese Frage – bezogen auf die WTO-Beschaffungsprojekte – ist in **Grafik 3** dargestellt. Es zeigt sich, dass der grösste Teil der Vergaben (199 von 275) an Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen ging (vgl. **Grafik 3**, links). Weitere Vergaben gingen an Unternehmen in Nachbarkantonen (51) sowie an anderen Kantonen (18). Drei Aufträge gingen ins Ausland.

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 95 Millionen zwar noch immer das grösste Stück am Kuchen. Der Anteil der Nachbarkantone ist jedoch, besonders deutlich im Fall des Kantons Zürich, deutlich höher als bei der Zahl der Vergaben. Die Kuchenstücke der in entfernteren Kantonen (6,6) oder im Ausland (2,4) ansässigen Betriebe sind klein.

Grafik 3: Vergaben des Jahres 2002, Kanton St.Gallen, nach Unternehmenssitz der Auftragnehmer



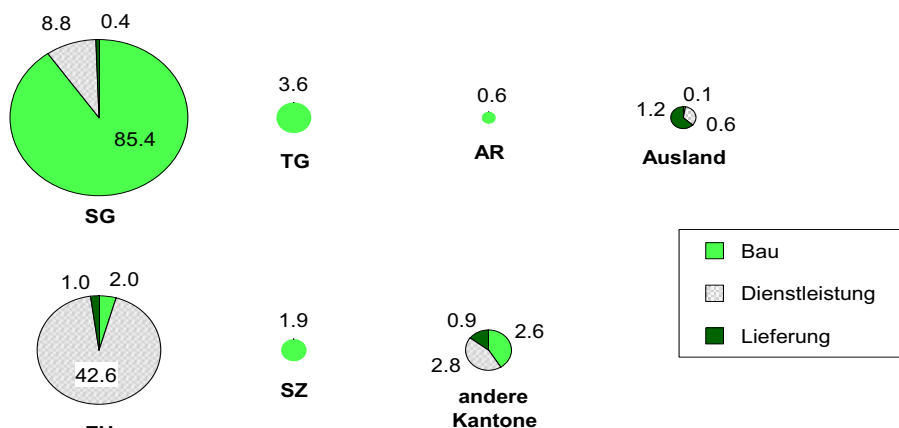
© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Quelle: WTO-Submissionsstatistik SG 2002

Betrachtet man die geografische Verteilung der Vergaben nach Auftragsarten (vgl. **Grafik 4**), zeigen sich interessante Unterschiede. Die *Bauaufträge* wurden wertmässig überwiegend an Betriebe im Kanton St.Gallen vergeben (85,4 von 96,1 Millionen). Ausserkantonale Betriebe erzielten einzig im Kanton Thurgau ein nennenswertes Auftragsvolumen (3,6 Mio.). Bei den *Dienstleistungen* wie bei

den *Lieferungen* ging der grössere Teil des Vergabevolumens an ausserkantonale Betriebe, insbesondere an Betriebe im Kanton Zürich. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage nach der Konkurrenzfähigkeit der St.Galler Dienstleistungsunternehmen auf. Antworten darauf können jedoch aus den hier vorgestellten Ergebnissen nicht abgeleitet werden.

Grafik 4: WTO-Vergaben des Jahres 2002 (in Mio. CHF), Kanton St.Gallen, nach Unternehmenssitz der Auftragnehmer und Auftragsart



© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Quelle: WTO-Submissionsstatistik SG 2002