

Interpellation CVP-GLP-Fraktion vom 12. Juni 2017

## Handlungsbedarf beim Beschaffungswesen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Oktober 2017

Die CVP-GLP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 12. Juni 2017, ob die einheimische Wirtschaft infolge der Grenzlage des Kantons St.Gallen einem verstärkten Druck von ausländischen Anbietern ausgesetzt ist und aufgrund des öffentlichen Beschaffungswesens benachteiligt wird. Sie stellt Fragen zum finanziellen Mehraufwand des Kantons St.Gallen aufgrund des öffentlichen Beschaffungsrechts, zu den Anteilen der kantonalen Aufträge der Jahre 2014 bis 2016, die an ausländische Unternehmen vergeben wurden und zur Anzahl ausländischer Vergabeverfahren, in denen die einheimischen Unternehmen Aufträge in den Jahren 2014 bis 2016 erhalten erhaben. Sodann erkundigt sie sich nach dem Stand der Arbeiten zur Vereinheitlichung des schweizerischen Beschaffungsrechts und den damit verbundenen Anpassungen, und zwar insbesondere in Bezug auf verschiedene zusätzliche Kriterien, mit denen eine Benachteiligung gegenüber ausländischen Anbietern vermindert werden kann.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Grundlage des Vergaberechts der Schweiz ist das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422; abgekürzt WTO-Übereinkommen). Der Bund setzt mit dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1; abgekürzt BöB) und der dazu gehörigen eidgenössischen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11) seine staatsvertraglichen Verpflichtungen um. Die Kantone erfüllen ihre staatsvertraglichen Verpflichtungen durch eine Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; abgekürzt IVöB).

Im März 2012 wurde das revidierte WTO-Übereinkommen (BBI 2017, 2175) verabschiedet. Für die Mitgliedstaaten hat das zur Folge, dass das nationale Recht vor der Ratifizierung des internationalen Vertrags angepasst werden muss. In der Schweiz haben Bund und Kantone die gemeinsame Arbeit hierfür im Jahr 2012 aufgenommen. Ziel ist es, das revidierte WTO-Übereinkommen in das nationale Recht umzusetzen, das BöB und die IVöB soweit möglich und sinnvoll zu harmonisieren sowie die bisherigen Vergaberichtlinien der Kantone in die IVöB weitestgehend zu integrieren.

Der Kanton St.Gallen ist gemäss Art. 44 der kantonalen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) dazu verpflichtet, jährlich Statistiken über die Beschaffungen der kantonalen öffentlichen Auftraggeber zu erstellen. Berücksichtigt werden dabei alle Beschaffungen, die unter das WTO-Übereinkommen fallen und deren geschätztes Auftragsvolumen zum Zeitpunkt der Ausschreibung die Schwellenwerte übersteigen. Die entsprechende Erhebung (WTO-Submissionsstatistik) wird von der Fachstelle für Statistik (FfS) durchgeführt. Über die Ergebnisse informiert die FfS mit einem jährlichen statistischen Analysebericht<sup>1</sup>. Eine repräsentative Statistik, die das gesamte Beschaffungsverhalten der öffentlichen Auftraggeber abbildet, also auch kleinere Beschaffungen unterhalb der WTO-Schwellenwerte, gibt es nicht. Analysen der kleineren, nicht WTO-pflichtigen Aufträge sind nur für das kantonale Hochbauamt und das kantonale Tiefbauamt möglich, die alle Vergaben in einer Datenbank erfassen und der

<sup>1</sup> <http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b18/wto.html>.

FfS jährlich im Hinblick auf die Verwendung für die WTO-Submissionsstatistik zur Verfügung stellen. Die daraus gewonnenen Informationen sind jedoch nicht repräsentativ für die öffentliche Hand des ganzen Kantons.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung ist sich sehr wohl bewusst, dass die St.Galler Wirtschaft aufgrund der Grenzlage im Allgemeinen einem sehr hohen Druck durch ausländische Unternehmen ausgesetzt ist. Dies hat zu einem erheblichen Margendruck und einer Verschiebung des Einkaufs ins Ausland, insbesondere im Detailhandel, geführt. Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens kann die Regierung aufgrund der verfügbaren Daten jedoch keinen verstärkten Druck von ausländischen Anbieterinnen in Vergabeverfahren im Kanton St.Gallen feststellen. Im Jahr 2016 wurden von den statistikpflichtigen Institutionen 198 WTO-Vergaben im offenen oder selektiven Verfahren durchgeführt. Lediglich bei 25 Ausschreibungen (12,6 Prozent) gingen Offerten von Unternehmen mit Sitz im Ausland ein. Aufgrund dieser statistischen Daten wie auch aus dem Vergleich mit den Vorjahren lässt sich kein verstärkter Druck von ausländischen Anbieterinnen aufzeigen.
2. Der finanzielle Aufwand, der dem Kanton St.Gallen jährlich aufgrund von Kosten für die Ausschreibungsverfahren, Rechtsstreitigkeiten und Projektverzögerungen entsteht, lässt sich nur sehr schwer abschätzen. Die Kosten für Ausschreibungsverfahren und Rechtsstreitigkeiten fallen grösstenteils intern an und können deshalb nicht genau beziffert werden. Bei einem Beizug externer Anbieterinnen für die Unterstützung im Ausschreibungsverfahren ist der Auftrag in der Regel mit weiteren Dienstleistungen (wie z.B. der Projektleitung) verbunden, was genaue Angaben zu den effektiven Kosten für Ausschreibungsverfahren erschwert. Angesichts der grossen Anzahl an Vergaben entstehen relativ selten Rechtsstreitigkeiten. Im Jahr 2016 hat das Verwaltungsgericht insgesamt 38 eingegangene Beschwerden im öffentlichen Beschaffungsrecht verzeichnet.<sup>2</sup> Diese werden mehrheitlich durch Abschreibungsbeschlüsse nach Abweisung der aufschiebenden Wirkung erledigt. Aufgrund von Rechtsstreitigkeiten entstehen deshalb nur sehr selten Projektverzögerungen und damit Mehrkosten.
3. Zur Höhe von Kostenüberschreitungen und allfälligen Nachtragskrediten bei Auftragsvergaben des Kantons St.Gallen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 können keine verlässlichen Angaben gemacht werden. Das hängt einerseits damit zusammen, dass insbesondere bei den Projekten des kantonalen Hochbauamtes und des kantonalen Tiefbauamtes die Kostenüberschreitungen jeweils in Bezug auf ein ganzes Projekt mit der Gesamtschlussabrechnung aufgezeigt werden. Bei den einzelnen Aufträgen kann eine Übersicht über die Kostenüberschreitungen nur mit unverhältnismässigem Aufwand erstellt werden. Andererseits haben viele Aufträge eine mehrjährige Laufzeit, sodass allfällige Nachträge aus den letzten drei Jahren noch in Zukunft dazukommen werden.
4. Werden alle WTO-pflichtigen Vergaben unabhängig ihrer Verfahrensart berücksichtigt, gingen im Jahr 2016 1,2 Prozent der Vergaben (7 von insgesamt 574 Vergaben) an Unternehmen mit Sitz im Ausland. Die Zahl der Vergaben ins Ausland in den Vorjahren ist vergleichbar. Eine Betrachtung der Vergaben differenziert nach Auftragsart zeigt, dass am häufigsten Aufträge im Bereich der Lieferungen ins Ausland vergeben werden.

Der Anteil des Finanzvolumens, der an ausländische Unternehmen ging, betrug im Jahr 2016 1,8 Prozent (10,5 von insgesamt 586 Mio. Franken). Der Anteil im Jahr 2015 ist vergleichbar (1,7 Prozent), wenn auch das Finanzvolumen an sich deutlich tiefer ausfiel (3,2 von insgesamt 185,3 Mio. Franken). Im Jahr 2014 gingen mit 12,6 Mio. Franken 6,9 Prozent

---

<sup>2</sup> Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2016 (32.17.02), S. 58 ff.

des Gesamtvolumens an ausländische Firmen. Dabei fällt ein Auftrag mit gut 8 Mio. Franken besonders ins Gewicht. Auf diese Ausschreibung reichte kein Schweizer Unternehmen eine Offerte ein. Insgesamt geben somit über alle drei Jahre betrachtet auch beim Finanzvolumen die Anteile, die an ausländische Unternehmen vergeben werden, keine Hinweise auf eine erhebliche Wettbewerbsschwäche der einheimischen Wirtschaft.

Das Finanzvolumen der Jahre 2014 und 2015, das an ausländische Unternehmen vergeben wurde, floss mehrheitlich an Unternehmen in Deutschland. Österreichische Unternehmen wurden in diesen beiden Jahren gar nicht, liechtensteinische Unternehmen nur im Jahr 2015 berücksichtigt. Im Jahr 2016 ging gut die Hälfte des an ausländische Unternehmen vergebenen Finanzvolumens an österreichische Unternehmen und gut 40 Prozent an deutsche Unternehmen.

**Tabelle 1: WTO-pflichtige Beschaffungen der öffentlichen Hand, Kanton St.Gallen**

	Dienstleistungen		Lieferungen		Bau		Total	
<b>2016</b>								
Anzahl Vergaben total	53	100 %	26	100 %	495	100 %	574	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	1	1,9 %	4	15,4 %	2	0,4 %	7	1,2 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	92,3	100 %	212,0	100 %	281,8	100 %	586,0	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	3,9	4,3 %	6,1	2,9 %	0,5	0,2 %	10,5	1,8 %
<i>Deutschland</i>	3,9		4,5		-		4,5	
<i>Österreich</i>	-		1,6		-		5,5	
<i>Liechtenstein</i>	-		-		4,1		4,1	
<i>Ausl. Unternehmen (Bagatellklausel, Herkunft nicht erfasst)</i>	-		-		0,1		0,1	
<b>2015</b>								
Anzahl Vergaben total	39	100 %	43	100 %	293	100 %	375	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	1	2,6 %	3	7,0 %	1	0,3 %	5	1,3 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	30,1	100 %	22,1	100 %	133,1	100 %	185,3	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	0,6	2,0 %	1,5	6,8 %	1,1	0,8 %	3,2	1,7 %
<i>Deutschland</i>	0,6		0,8		1,1		2,5	
<i>Liechtenstein</i>	-		0,7		-		0,7	
<b>2014</b>								
Anzahl Vergaben total	34	100 %	33	100 %	165	100 %	232	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	1	2,9 %	3	9,1 %	2	1,2 %	6	2,6 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	43,1	100 %	35,5	100 %	103,1	100 %	181,7	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	0,8	1,8 %	9,2	25,8 %	2,6	2,5 %	12,6	6,9 %
<i>Deutschland</i>	0,8		9,2		0,7		10,7	
<i>Italien</i>	-		-		1,9		1,9	

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

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, wie das Vergaberhalten bei kleineren Aufträgen unterhalb der WTO-Schwellenwerte ausfällt, hat die FfS die nicht WTO-pflichtigen Vergaben des kantonalen Hoch- und Tiefbauamtes ausgewertet. Diese sind nicht Bestandteil der jährlich von der FfS publizierten WTO-Submissionsstatistik. Die Auswertungsergebnisse zeigen, dass bei den nicht WTO-pflichtigen Vergaben des Hoch- und Tiefbauamtes die Anteile der ins Ausland vergebenen Aufträge und ihres Finanzvolumens tendenziell noch tiefer sind als bei den WTO-pflichtigen Grossvergaben.

**Tabelle 2: Nicht WTO-pflichtige Beschaffungen des kantonalen Hochbauamtes und des kantonalen Tiefbauamtes, Kanton St.Gallen**

	Dienstleistungen		Lieferungen		Bau		Total	
<b>2016</b>								
Anzahl Vergaben total	721	100 %	238	100 %	1023	100 %	1982	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	10	1,4 %	2	0,8 %	6	0,6 %	18	0,9 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	23,4	100 %	9,1	100 %	91,0	100 %	123,5	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	0,3	1,3 %	0,02	0,2 %	2,2	2,4 %	2,5	2,0 %
<b>2015</b>								
Anzahl Vergaben total	638	100 %	195	100 %	939	100 %	1772	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	13	2,0 %	9	4,6 %	2	0,2 %	24	1,4 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	19,6	100 %	8,1	100 %	72,5	100 %	100,2	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	0,3	1,5 %	0,1	1,2 %	0,2	0,3 %	0,6	0,6 %
<b>2014</b>								
Anzahl Vergaben total	556	100 %	181	100 %	948	100 %	1685	100 %
...davon an ausl. Unternehmen	7	1,3 %	2	1,1 %	7	0,7 %	16	0,9 %
Vergabevolumen total (in Mio. Franken)	19,9	100 %	7,6	100 %	63,4	100 %	90,9	100 %
...davon an ausl. Unternehmen (in Mio. Franken)	0,1	0,5 %	0,03	0,4 %	0,2	0,3 %	0,4	0,4 %

Quelle: Fachstelle für Statistik, Erhebungsdaten HBA/TBA WTO-Submissionsstatistik, Berechnung FfS

- Die Statistikpflicht gemäss Art. 44 VöB erfasst nur die öffentlichen Auftraggeber, nicht jedoch die Anbieterinnen. Aus diesem Grund liegen keine statistischen Angaben vor, mit Hilfe derer die Frage nach der Beteiligung von St.Galler Unternehmen an ausländischen Vergabeverfahren beantwortet werden kann. Es kann aber allgemein festgehalten werden, dass die St.Galler Exportwirtschaft vom Zugang zu den internationalen und insbesondere den europäischen Beschaffungsmärkten sehr profitiert. Als prominentes Beispiel kann die Stadler Rail Group erwähnt werden, die über einen wichtigen Standort im Kanton St.Gallen verfügt. Ihr Erfolg hängt wesentlich von den offenen internationalen Beschaffungsmärkten im Bereich des Schienenverkehrs ab.
- Das revidierte WTO-Übereinkommen legt ein besonderes Augenmerk auf die Massnahmen gegen Kollusion und Korruption sowie auf die ausdrückliche Anerkennung nachhaltiger Beschaffungen. Das BöB und die IVöB werden in Anlehnung an das revidierte WTO-Übereinkommen mit Begriffsdefinitionen ergänzt und terminologisch angepasst. Insbesondere die Neuregelung des subjektiven Geltungsbereichs bzw. die Definition des «öffentlichen Auftrags» dient dazu, bisher unterschiedlich beantwortete Fragen zum Geltungsbereich des Beschaffungsrechts zu klären. Als wichtige Neuerungen sind neben diesen Klärungen zu erwähnen:

- die Unterstellung der Verleihung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben unter das Beschaffungsrecht;
- die elektronische Abwicklung von Beschaffungsverfahren;
- die Einführung flexibler Instrumente wie Dialog, Rahmenverträge, elektronische Auktionen sowie verkürzte Fristen;
- die Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Beschaffungswesen;
- das Verbot sogenannter Abgebotsrunden auch auf Bundesebene;
- die modifizierte Regelung des Ausstands aufgrund der Besonderheiten des Vergabeverfahrens;
- die systematische Regelung der Ausschluss- und Sanktionstatbestände;
- die Einführung einer zentralen – nicht öffentlichen – Liste mit Anbieterinnen und Subunternehmerinnen, die von künftigen Beschaffungsvorhaben ausgeschlossen sind.

7. Das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (INÖB) hat im Herbst 2014 die Vernehmlassung zum Entwurf der IVöB durchgeführt. Die Regierung konnte dabei die Interessen des Kantons einbringen. Am 1. April 2015 wurde die Vernehmlassung zur Revision des BöB und der zugehörigen Verordnung durch den Bundesrat eröffnet. Der Kanton St.Gallen hat wie die Mehrheit der Kantone auf die Stellungnahme des INÖB vom 5. Juni 2015 verwiesen und betont, dass die vorgesehene Harmonisierung des schweizerischen Beschaffungsrechts sehr begrüsst wird. Am 15. Februar 2017 wurde die Botschaft zur Totalrevision des BöB vom Bundesrat verabschiedet (BBl 2017, 1851). Die Vorlage wurde der Wirtschaftskommission des Nationalrates zur Beratung zugewiesen. Sie hat am 16. Mai 2017 und am 19. Juni 2017 Anhörungen durchgeführt und wird ihre Beratungen zum öffentlichen Beschaffungswesen am 23. Oktober 2017 aufnehmen. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zum BöB wird das INÖB entscheiden, ob es an der IVöB noch Änderungen vornimmt oder nicht.
8. Bereits heute gibt die IVöB den Vergabestellen die Möglichkeit, jenem Angebot den Zuschlag zu erteilen, das in einer Gesamtbetrachtung am besten abschneidet. Der Preis muss dabei nicht allein massgebend sein. Voraussetzung ist jedoch, dass die Kriterien bereits bei der Ausschreibung entsprechend festgelegt werden. Ob die regionale Wirtschaft Berücksichtigung findet, ist deshalb in erster Linie eine Frage des Vollzugs. Der Entwurf zur revidierten IVöB sieht neue Bestimmungen vor, welche die regionale Wirtschaft stärken können und dem Preiszerfall entgegenwirken (Nachhaltigkeit; Dialogverfahren). Dank diesen Neuerungen wird der Spielraum der Vergabestellen erweitert. Allerdings dürfen mit der Berücksichtigung nicht-wirtschaftlicher Beschaffungsziele keine protektionistischen Praktiken einhergehen. Kriterien wie die Ökologie dürfen nicht gezielt für die Bevorzugung inländischer Anbieterinnen verwendet werden. Solche Praktiken werden vom revidierten WTO-Übereinkommen trotz Erwähnung der ökologischen Ziele nicht toleriert. Zuschlagskriterien wie die Ökologie müssen daher einen sachlichen Bezug zum Leistungsgegenstand aufweisen. Im Anwendungsbereich des WTO-Übereinkommens kann sodann das Zuschlagskriterium der Sicherung des Ausbildungsstands einer Berufsgattung, insbesondere durch Lehrlingsausbildung, nicht verwendet werden, weil das duale Bildungssystem in den meisten Vertragsstaaten des WTO-Übereinkommens nicht bekannt ist. Die Schwellenwerte sind für die Kantone in den Anhängen 1 und 2 der IVöB festgelegt. Zuständig für Anpassungen der Schwellenwerte ist das INÖB (Art. 4 Abs. 2 Bst. c IVöB). Die Kantone können tiefere Schwellenwerte als in der IVöB vorgesehen festlegen, sie dürfen jedoch nicht höhere Schwellenwerte vorsehen. Im Kanton St.Gallen sind die Schwellenwerte für Aufträge, die nicht von Staatsverträgen erfasst werden, im Anhang der VöB geregelt (Art. 14 Abs. 1 VöB). Die internationalen Schwellenwerte werden vom Baudepartement jährlich im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht (Art. 14 Abs. 2 VöB).<sup>3</sup> Die Schwellenwerte des Kantons St.Gallen entsprechen den

<sup>3</sup> Die aktuellen Schwellenwerte sind auch im Internet abrufbar:  
<http://www.beschaffungswesen.sg.ch/news/26/2016/12/schwellenwerte-fuer-das-jahr-2017.html>.

Schwellenwerten der IVöB. Der Kanton St.Gallen schöpft somit die gemäss IVöB höchstens zulässigen Schwellenwerte aus. Bei einer allfälligen Veränderung der massgebenden Schwellenwerte wird die Regierung auch in Zukunft jeweils die höchstens zulässigen Schwellenwerte übernehmen. Im Rahmen der Revision der IVöB ist derzeit vorgesehen, im Anhang 2 den Schwellenwert für die freihändige Vergabe von Lieferungen von Fr. 100'000.– auf Fr. 150'000.– anzuheben. Die Regierung erachtet diese geplante Anhebung als zweckmässig. Sie wird dem Kantonsrat im Rahmen der Genehmigung des Beitritts zur revidierten IVöB vorschlagen, den höheren Schwellenwert zu übernehmen.