

Kriterien und Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Bericht der Regierung vom 29. April 2014

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| 1 Ausgangslage | 4 |
| 2 Rechtsgrundlagen des Vergaberechts | 4 |
| 2.1 Schematische Übersicht über die Rechtsgrundlagen | 4 |
| 2.2 Internationale Abkommen | 5 |
| 2.3 Bundesrechtliche Grundlagen | 6 |
| 2.4 Kantonale Umsetzung der internationalen und bundesrechtlichen Verpflichtungen | 6 |
| 3 Arbeitsvergaben im Hoch- und Tiefbau von 2004 bis 2013 | 7 |
| 3.1 Jährliche Vergabestatistiken im Hoch- und Tiefbaubereich | 7 |
| 3.2 Zusammenfassung der Vergabestatistiken | 8 |
| 4 Vergabekriterien und deren Bewertung | 8 |
| 4.1 Eignungskriterien | 8 |
| 4.1.1 Zweck | 8 |
| 4.1.2 Arten | 9 |
| 4.1.3 Auswahl und Bewertung | 9 |
| 4.2 Zuschlagskriterien | 9 |
| 4.2.1 Zweck | 9 |
| 4.2.2 Arten | 10 |
| 4.2.3 Auswahl und Bewertung | 10 |
| 4.2.4 Gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit | 11 |
| 5 Berücksichtigung von Anbietern mit Domizil im Kanton St.Gallen: Grenzen und Möglichkeiten | 12 |
| 5.1 Mögliche Interessenkonflikte | 13 |
| 5.2 Verteilung nach inner- und ausserkantonalen Vergaben | 13 |
| 5.2.1 Jährliche Vergabestatistiken im Hoch- und Tiefbaubereich | 13 |
| 5.2.2 Zusammenfassung der Statistiken | 14 |
| 5.2.3 Details zu den beiden grossen Arbeitsvergaben im Jahr 2012 | 14 |

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| 5.3 | Grenzen und Spielräume in den einzelnen Vergabeverfahren | 16 |
| 5.3.1 | Abhängigkeit der Verfahrenswahl von Schwellenwerten und Auftragswert | 16 |
| 5.3.2 | Offenes und Selektives Verfahren | 17 |
| 5.3.3 | Einladungsverfahren | 19 |
| 5.3.4 | Freihändiges Verfahren | 20 |
| 5.3.5 | Zusammenfassung und Würdigung | 21 |
| 6 | Ausblick | 22 |
| 6.1 | Anpassungen der übergeordneten Grundlagen | 22 |
| 6.2 | Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen | 22 |
| 7 | Antrag | 23 |
| Anhänge | | 24 |
| 1 | Anzahl Vergabeverfahren und Vergabesumme 2004 bis 2013 | 25 |
| 1.1 | Vergaben 2004 | 25 |
| 1.2 | Vergaben 2005 | 26 |
| 1.3 | Vergaben 2006 | 27 |
| 1.4 | Vergaben 2007 | 28 |
| 1.5 | Vergaben 2008 | 29 |
| 1.6 | Vergaben 2009 | 30 |
| 1.7 | Vergaben 2010 | 31 |
| 1.8 | Vergaben 2011 | 32 |
| 1.9 | Vergaben 2012 | 33 |
| 1.10 | Vergaben 2013 | 34 |
| 2 | Anzahl inner- und ausserkantonaler Vergaben und Vergabesummen | 35 |
| 2.1.1 | Vergaben 2004 | 35 |
| 2.1.2 | Vergaben 2005 | 35 |
| 2.1.3 | Vergaben 2006 | 36 |
| 2.1.4 | Vergaben 2007 | 36 |
| 2.1.5 | Vergaben 2008 | 36 |
| 2.1.6 | Vergaben 2009 | 37 |
| 2.1.7 | Vergaben 2010 | 37 |
| 2.1.8 | Vergaben 2011 | 37 |
| 2.1.9 | Vergaben 2012 | 38 |
| 2.1.10 | Vergaben 2013 | 38 |
| Beilage: | Abkürzungsverzeichnis | 39 |

Zusammenfassung

In der Februarsession 2013 hat der Kantonsrat das Postulat 43.12.06 «Kriterien und Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge» gutgeheissen. Mit dem Postulat wird die Regierung eingeladen, Angaben zum jährlichen Gesamtumfang der Arbeitsvergaben sowie zum Anteil der Vergaben an auswärtige Anbieter zu ermitteln, die Kriterienauswahl und die Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch kantonale Stellen darzulegen und allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des öffentlichen Beschaffungsrechts aufzuzeigen.

Die Beantwortung des Postulats fokussiert sich auf den Baubereich und damit konkret auf die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch das Hochbauamt und das Tiefbauamt. Dies entspricht der Interessenlage der Verfasser des Postulats und der Grossteil der kantonalen Vergaben wird so abgedeckt. Zudem bestehen in diesem Bereich mehrjährige statistische Erhebungen.

Das im Kanton St.Gallen durch die öffentliche Hand anzuwendende Beschaffungsrecht beruht auf internationalen wie auf interkantonalen Grundlagen, in denen Ziele, Grundsätze und Inhalt bereits weitgehend vorher bestimmt sind. Für den kantonalen Gesetzgeber verbleibt daher kaum gesetzgeberischer Spielraum, davon abzuweichen.

Das geltende Beschaffungsrecht hat sich im Kanton St.Gallen im Baubereich auf Seiten der Vergabestellen sowie auch bei den Anbietern gut eingespielt und durchgesetzt. Die geringe Anzahl Beschwerden gegen Zuschläge des Hoch- sowie des Tiefbauamtes sowie die noch geringere Anzahl der durch das Verwaltungsgericht aufgehobenen Zuschläge zeigen, dass sowohl das Hoch- wie das Tiefbauamt das Beschaffungsrecht korrekt anwenden und umsetzen und die Qualität der Vergabeverfahren demnach hoch ist.

Sofern geeignete innerkantonale Anbieter zur Verfügung stehen, werden die in den Verfahren bestehenden Ermessensspielräume konsequent zu deren Gunsten genutzt. Dies zeigt sich daran, dass während der letzten zehn Jahre ein gleichbleibend hoher Anteil von fast 70 Prozent des Beschaffungsvolumens von Hoch- und Tiefbauamt an Auftragnehmer mit Sitz im Kanton St.Gallen vergeben worden ist.

Dass sich das Vergabewesen im Baubereich im Kanton St.Gallen inzwischen bei allen Beteiligten gut eingespielt und in der praktischen Umsetzung bewährt hat, zeigt sich auch daran, dass die Vergabepaxis an der alljährlich stattfindenden Bauwirtschaftskonferenz zwischen Vertretern der kantonalen Bauwirtschaft und der zuständigen kantonalen Stellen in den letzten Jahren nur noch ausnahmsweise traktandiert werden musste, nachdem sie in den ersten Jahren nach Einführung des öffentlichen Beschaffungsrechts regelmässig zentrales Diskussionsthema der Zusammenkunft war.

Aufgrund des beschränkten gesetzgeberischen Handlungsspielraums auf kantonomer Ebene, der aktuell im betroffenen Bauhaupt-, Baudienstleistungs- und Bauzuliefergewerbe gut akzeptierten kantonalen Vergabepaxis sowie auch aufgrund der anstehenden für den Kanton wenig relevanten Änderungsvorhaben an übergeordneten gesetzlichen Grundlagen sieht die Regierung aktuell keinen konkreten gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht zum Postulat 43.12.06 «Kriterien und Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge».

1 Ausgangslage

Am 27. November 2012 reichten die SVP-Fraktion und die CVP-EVP Fraktion das Postulat 43.12.06 ein, mit dem die Regierung eingeladen wurde, dem Kantonsrat einen Bericht zu mehreren Fragen betreffend Kriterien und Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu unterbreiten. In ihrer Antwort vom 22. Januar 2013, in der zu sämtlichen aufgeworfenen Fragen bereits ausführlich Stellung genommen wurde, beantragte die Regierung Nichteintreten auf das Postulat. Am 26. Februar 2013 trat der Kantonsrat trotzdem auf das Postulat ein und hiess dieses mit 66 Ja-Stimmen zu 38 Nein-Stimmen gut.

Auslöser des Postulats waren gemäss Begründung des Postulats Arbeitsvergaben im Zusammenhang mit der Erstellung der Taminabrücke in der Gemeinde Pfäfers, die das Tiefbauamt des Kantons St.Gallen an ausserkantonal ansässige Anbieter vergeben hatte. Im Fokus des Interesses des verlangten Berichts standen gemäss parlamentarischer Debatte zum Eintreten ausschliesslich die Vergaben des Kantons, nicht jedoch der Gemeinden oder sonstiger Beschaffungsstellen. Das betragsmässig mit Abstand höchste Vergabevolumen innerhalb der Staatsverwaltung fällt im kantonalen Hoch- sowie im kantonalen Tiefbauamt an. Dementsprechend fokussiert sich der Bericht auf Ausführungen zur Vergabepaxis dieser beiden Amtsstellen. Der vorliegende Bericht stellt auf die in diesen beiden Ämtern vorhandenen statistischen Angaben ab.

2 Rechtsgrundlagen des Vergaberechts

Im Kanton St.Gallen ist das Vergaberecht im Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1; abgekürzt EGöB) sowie in der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) geregelt.

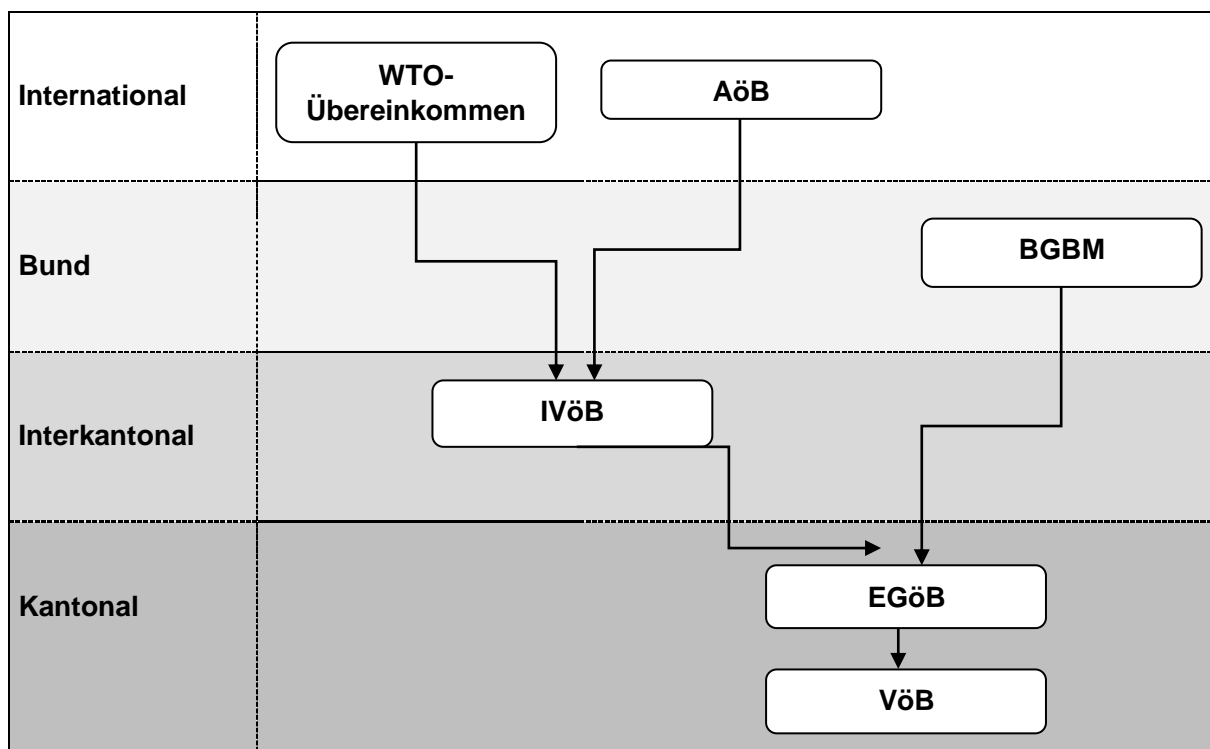
Diese Bestimmungen basieren auf einem Netzwerk von internationalen, nationalen sowie interkantonalen Grundlagen. Diese übergeordneten Grundlagen bestimmen den massgebenden Inhalt der kantonalen Normen bereits weitestgehend. Es handelt sich dabei um

- das (internationale) Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422; abgekürzt WTO-Übereinkommen),
- das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68; abgekürzt AöB),
- das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (SR 943.02; abgekürzt BGBM) sowie
- die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (sGS 841.32; abgekürzt IVöB).

2.1 Schematische Übersicht über die Rechtsgrundlagen

Vor der inhaltlichen Darstellung soll die nachfolgende Darstellung einen schematischen Überblick über die übergeordneten Rechtsgrundlagen und deren direkten bzw. indirekten Einfluss auf das kantonale Vergaberecht geben.

Rechtsgrundlagen



(Abkürzungen: siehe Anhang 3)

2.2 Internationale Abkommen

Sowohl das WTO-Abkommen als auch das AöB verfolgen im Rahmen des vereinbarten Geltungsbereichs als Hauptziel die grössere Liberalisierung und Ausweitung des Welthandels. Dafür wurden auf staatsvertraglicher Ebene folgende Grundsätze vereinbart:

- Förderung des Wettbewerbs;
- Transparenz;
- Nichtdiskriminierung;
- die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Im Hinblick darauf verpflichten sich die Mitgliedstaaten insbesondere, im Bereich des öffentlichen Beschaffungsrechts keine Gesetze, Vorschriften, Verfahren oder Praktiken anzunehmen bzw. anzuwenden, die inländische Waren, Dienstleistungen oder Anbieter gegenüber ausländischen schützen bzw. ausländische Waren, Dienstleistungen oder Anbieter gegenüber inländischen diskriminieren. Zu diesem Zweck legt das Abkommen nicht nur die im Staatsvertragsbereich zu beachtenden Schwellenwerte fest, sondern zudem auch umfangreiche und inhaltlich bereits stark ausdifferenzierte Massnahmen und Verfahren, die unmittelbar anwendbar (self-executing) und dementsprechend im Sinne eines Mindeststandards einzuhalten sind; für die Umsetzung in das nationale Recht bleibt hier von vornherein wenig bis kein Spielraum.

Gestützt auf das WTO-Übereinkommen sowie das AöB sind die Kantone, die Gemeinden, weitere Träger von Gemeindeaufgaben, öffentliche sowie private konzessionierte Anbieter in bestimmten Sektoren dem Beschaffungsrecht unterstellt.

| Unterstelle Auftraggeber | WTO- Übereinkommen | AöB |
|--|-----------------------|-----|
| Kanton/Staatsverwaltung | | |
| Gemeinden und andere Träger von kommunalen Aufgaben | | |
| Öffentliche Auftraggeber in den Sektoren – Wasserversorgung – Elektrizität – Flughäfen – Häfen – Städtischer Verkehr | | |
| – Telekommunikation – Gas- und Wärmeversorgung – Schienenverkehr | | |
| Private konzessionierte Auftraggeber in den Sektoren – Wasserversorgung – Elektrizität – Flughäfen – Häfen – Städtischer Verkehr – Telekommunikation – Gas- und Wärmeversorgung – Schienenverkehr – Gesundheitswesen | | |

2.3 Bundesrechtliche Grundlagen

Seit Inkrafttreten des BGBM am 1. Juli 1996 gilt das Gebot der wirtschaftlichen Gleichbehandlung der Anbieter bzw. das Diskriminierungsverbot zwischen inländischen ortsansässigen und ortsfremden Anbietern auch im reinen Binnenverhältnis innerhalb der Schweiz. Das BGBM gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz auf deren gesamtem Gebiet freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben. Art. 2 Abs. 2 BGBM verpflichtet sämtliche Träger öffentlicher Aufgaben, also insbesondere Bund, Kantone und Gemeinden, ihre Vorschriften und Verfügungen über die Ausübung der Erwerbstätigkeit so auszugestalten, dass die Rechte der Anbieter auf freien und gleichberechtigten Marktzugang gewahrt werden.

2.4 Kantonale Umsetzung der internationalen und bundesrechtlichen Verpflichtungen

Zur Umsetzung der aus den internationalen Abkommen sich ergebenden Verpflichtungen haben die Kantone im November 1994 die IVöB geschlossen, die im März 2001 revidiert und für den Kanton St.Gallen seit 28. Januar 2003 in Vollzug steht. Sämtliche Kantone sind dieser revidierten Vereinbarung beigetreten. Ihre Ziele sind insbesondere die Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern, die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie einer unparteiischen Vergabe, die Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren sowie die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Nebst der ausdrücklich erwähnten Umsetzung der Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen sowie dem AöB bezweckt die IVöB zudem (Art. 1 IVöB):

- die Öffnung des Marktes der öffentlichen Beschaffungen der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben;
- die Harmonisierung der Vergaberegeln durch gemeinsam bestimmte Grundsätze.

Sowohl aus der zum Vollzug der internationalen Verpflichtungen im Bereich des Beschaffungsrechts abgeschlossenen IVöB wie auch gestützt auf Art. 2 Abs. 2 BGBM besteht für den Kanton St.Gallen daher die Verpflichtung der Gewährleistung eines freien und gleichberechtigten Marktzugangs sowohl für die unter die internationalen Abkommen fallenden ausländischen wie auch für sämtliche inländischen Anbieter. Dementsprechend findet sich in Art. 1 EGöB das Bekenntnis des Kantons St.Gallen, sowohl das BGBM im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wie auch die internationalen und interkantonalen Vereinbarungen über das öffentliche Beschaffungswesen zu vollziehen.

Eine autonome Umsetzung oder Auslegung der staatsvertraglichen sowie bundesrechtlichen Vorgaben ist nicht zulässig. Dies bedeutet, dass die inhaltliche Regelungskompetenz des Kantons im Bereich des Beschaffungsrechts erheblich eingeschränkt ist und sich kantonale Regelungen in jedem Fall an den sowohl auf internationaler wie bundesrechtlicher Stufe vorgeschriebenen Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zu orientieren haben. Die höherstufig bereits festgelegten Massnahmen, Grundsätze und Verfahren sind als gegebener Mindeststandard zu akzeptieren und auf kantonaler Stufe zu gewährleisten. Raum für eigene Regelungen besteht lediglich dort, wo im Vollzug kantonspezifischer organisatorischer Besonderheiten Rechnung zu tragen ist (z.B. bei der Festlegung der Zuständigkeit beim zu gewährleistenden Rechtsschutz).

3 Arbeitsvergaben im Hoch- und Tiefbau von 2004 bis 2013

3.1 Jährliche Vergabestatistiken im Hoch- und Tiefbaubereich

Im Zentrum des Berichts steht die Anzahl und Höhe der durch das Hoch- und Tiefbauamt vergebenen Aufträge sowie die Anteile, die an Auftraggeber mit Sitz im bzw. ausserhalb des Kantons St.Gallen vergeben werden.

Der nachfolgende Überblick beruht auf den beim Hoch- sowie beim Tiefbauamt über die jährlichen öffentlichen Vergaben geführten Vergabestatistiken. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Jahre 2004 bis 2013. Die in den Statistiken nach Auftragsarten gegliederten Vergaben sowie die zugehörigen Vergabesummen beziehen sich auf die im jeweiligen Berichtsjahr rechtskräftig gewordenen Zuschlagsverfügungen.

Die einzelnen Jahresstatistiken sind im Anhang 1 dieses Berichts zusammengestellt.

3.2 Zusammenfassung der Vergabestatistiken

| Jahr | Anzahl Vergaben | Vergabesumme |
|----------------|-----------------|-------------------------|
| 2004 | 2722 | 123'657'502.79 |
| 2005 | 2671 | 150'104'767.25 |
| 2006 | 2501 | 152'372'267.22 |
| 2007 | 2437 | 154'399'505.11 |
| 2008 | 2474 | 203'931'833.98 |
| 2009 | 2330 | 198'457'682.34 |
| 2010 | 2691 | 249'816'142.30 |
| 2011 | 2124 | 161'571'113.91 |
| 2012 | 2544 | 276'299'964.10 |
| 2013 | 1973 | 123'531'229.00 |
| Total | 24467 | 1'794'142'008.00 |
| Ø /Jahr | 2447 | 179'414'200.80 |

Zusammenfassend ist aus oben stehender Zusammenstellung ersichtlich, dass das Hoch- und Tiefbauamt des Kantons St.Gallen im Verlauf der letzten zehn Jahre insgesamt 24'467 Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragsvolumen von Fr. 1'794'142'008.00 durchgeführt haben. Die jährlichen Vergabesummen variierten dabei relativ stark und reichen betragsmässig von minimal Fr. 123'531'229.00 (2013) bis maximal Fr. 276'299'964.10 (2012). Die Anzahl der jährlich durchgeführten Vergabeverfahren reicht von minimal 1973 (2013) bis maximal 2722 (2004). Durchschnittlich betrachtet haben Hoch- sowie Tiefbauamt somit jährlich 2447 Vergabeverfahren mit einer durchschnittlichen jährlichen Vergabesumme von Fr. 179'414'200.80 durchgeführt. Die Vergabestatistiken von Hoch- und Tiefbauamt wurden alljährlich anlässlich der Bauwirtschaftskonferenz im Spätherbst mit der Bauwirtschaft besprochen und im Internet unter www.beschaffungswesen.sg.ch veröffentlicht.

4 Vergabekriterien und deren Bewertung

Eines der vorrangigsten Ziele des öffentlichen Beschaffungswesens ist die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel bei der Beschaffung der für die Erfüllung staatlicher Aufgaben erforderlichen Güter, Bau- und Dienstleistungen. Dies hat zur Folge, dass öffentliche Auftraggeber – anders als Private – bei ihren Beschaffungen nicht einen erwünschten Vertragspartner wählen können, sondern das im Hinblick auf ihren Beschaffungsbedarf wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln und anschliessend mit dem entsprechenden Anbieter den Vertrag zu schliessen haben.

4.1 Eignungskriterien

4.1.1 Zweck

Im Rahmen der Ausschreibung eines zu vergebenden Auftrags hat der Auftraggeber konkrete Eignungskriterien festzulegen. Diese dienen der Abklärung der Eignung des Anbieters nach objektiven, sachlichen und überprüfbaren Kriterien, die sich auf dessen finanzielle, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beziehen. Mit der Eignungsprüfung soll sichergestellt werden, dass ein Anbieter den zu vergebenden Auftrag für den Fall eines Zuschlags auch tatsächlich ausführen kann.

4.1.2 Arten

Für die Eignungsprüfung sind insbesondere folgende Kriterien von Bedeutung:

| Bereich | Kriterium | Nachweis |
|------------------------------------|---|--|
| Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit | Auslastungsgrad (momentaner Arbeitsvorrat) | Selbstdeklaration |
| | Verhältnis Eigen- / Fremdleistung | Selbstdeklaration |
| | Arbeits- oder Bietergemeinschaft | Selbstdeklaration |
| | Subunternehmen / -lieferanten (ohne Akkordgruppen) | Selbstdeklaration |
| Technische Leistungsfähigkeit | Zertifikat nach SN EN ISO 9000/9001/9002 | Zertifikat |
| | Ausbildung und Erfahrung des eingesetzten Personals | Selbstdeklaration |
| | Infrastruktur | Selbstdeklaration |
| | Proben und dergleichen | Prüfung der Probe |
| | Beschrieb des Vorgehens | Plausibilitäts- / Zweckmässigkeitsprüfung |
| Finanzielle Leistungsfähigkeit | Bonität | <ul style="list-style-type: none"> - Selbstdeklaration - Handelsregisterauszug - Erfüllungsgarantie - Bilanzen - Umsätze - Revisionsberichte - Eigenkapital |

Die Tabelle zeigt, dass bei vielen der Eignungskriterien auf die korrekte Selbstdeklaration der Anbieter abgestellt werden muss, um den Abklärungsaufwand für die Vergabestellen in einem vertretbaren Umfang zu halten.

4.1.3 Auswahl und Bewertung

Auswahl und Gewichtung der Eignungskriterien für ein konkretes Projekt obliegt der Vergabebehörde, der dabei ein erhebliches Ermessen zukommt. Dieses ist pflichtgemäss auszuüben und hängt erheblich von Art und Bedeutung des zu vergebenden öffentlichen Auftrags ab. Im Fall von komplexen Bauvorhaben ist qualitativen Kriterien und der Erfahrung der Anbieter weit höheres Gewicht beizumessen als bei Vergaben von wenig komplexen «Standardaufgaben» und reinen Lieferaufträgen. Wesentlich für sämtliche Eignungskriterien ist, dass sie nicht diskriminierend oder zu Gunsten der einheimischen Anbieter festgelegt bzw. ausgelegt werden dürfen.

4.2 Zuschlagskriterien

4.2.1 Zweck

Art. 34 Abs. 1 VöB schreibt vor, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Das wirtschaftlich günstigste Angebot unterscheidet sich vom billigsten Angebot dadurch, dass auch andere Kriterien als der Preis berücksichtigt werden, insbesondere bei sehr grossen und fachlich komplexen Aufgaben. Die Zuschlagskriterien beziehen sich auf den ausgeschriebenen Auftrag und dienen der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots. Der Grundsatz der Transparenz erfordert, dass alle für die Zuschlagserteilung massgeblichen Kriterien bereits in der Ausschreibung definiert und entweder in der Reihenfolge ihrer Bedeutung oder mit ihrer Gewichtung vollständig bekannt zu geben werden.

Das dem kantonalen Vergaberecht übergeordnete internationale Recht (Art. 5 Abs. 2 BGBM e contrario, Art. XIII Ziff. 4 Bst. b WTO-Übereinkommen, Art. 4 Abs. 1 Bst. e AöB) würde es an sich zulassen, dass auf die Festlegung von Zuschlagskriterien verzichtet wird und regelmässig einfach das Angebot mit dem niedrigsten Preis (billigstes Angebot) berücksichtigt wird. Diesfalls entfele aber jegliches Ermessen der Vergabebehörde bei der Angebotsbeurteilung, da aus Gleichbehandlungsgründen überhaupt keine weiteren, insbesondere keine qualitativen Kriterien einfließen dürften. Der Preis spielt zwar bei allen Arbeitsvergaben eine wichtige Rolle, entscheidend ist jedoch, dass das billigste Angebot nicht zwingend das wirtschaftlich günstigste ist. Qualitativen Kriterien kommt insbesondere bei technisch komplexen Arbeitsvergaben des Baudepartementes regelmässig eine erhebliche Bedeutung zu.

4.2.2 Arten

Als zulässige Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots legt Art. 34 Abs. 2 VöB nebst dem Preis, insbesondere die Qualität, die Termineinhaltung, die Garantie- und Unterhaltsleistungen, den Kundendienst, die Betriebskosten, den Innovationsgehalt, die Ästhetik, die Umweltverträglichkeit, die Erfahrung, die Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung durch Lehrlingsausbildung, die Vereinbarkeit mit technischen Systemen von Bund, anderen Kantonen und Gemeinden sowie die Gewährleistung der Arbeitssicherheit fest. Diese Liste ist nicht abschliessend. Wesentlich für sämtliche Zuschlagskriterien ist, dass sie nicht diskriminierend oder zu Gunsten der einheimischen Anbieter ausgelegt werden dürfen.

Unzulässig, weil diskriminierend und im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgebot stehend sind sämtliche Kriterien, die ohne sachlichen Grund auf die Ortsansässigkeit der Anbieter Bezug nehmen, wie Steuerdomizil, Nähe zum Objekt, Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen, Mitgliedschaften in örtlichen Vereinen, Vertretung in örtlichen Behörden, Sponsoring von ortsansässigen Vereinen, Wertschöpfung in der Region, Verwendung einheimischer Produkte sowie die Einräumung eines Ermessensspielraums innerhalb bestimmter Toleranzgrenzen in Form eines bestimmten Prozentsatzes zu Gunsten ortsansässiger Unternehmen. Diskriminierend ist es deshalb explizit, aus «ökologischen» Gründen generell einheimische Anbieter zu bevorzugen, weil sie einen näheren Anfahrtsweg haben¹ oder bei einmaligen Lieferungen und Dienstleistungen die Offerte eines Anbieters in grösserer Entfernung zum Dienstleistungs- bzw. Arbeitsort unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit schlechter zu werten als jene eines näher gelegenen Konkurrenten². Auf einer solchen Bewertung basierende Zuschläge werden auf Beschwerde hin regelmässig aufgehoben.

4.2.3 Auswahl und Bewertung

Die Zuschlagskriterien werden durch die Vergabestelle für jede Auftragsart und jeden Auftrag gesondert und im Voraus festgelegt. Sowohl bei der Auswahl wie bei der Gewichtung für die Beurteilung kommt dem Auftraggeber ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Zur pflichtgemässen Ausübung dieses Ermessens ist jedoch sowohl der Art wie dem Umfang des zu vergebenden Auftrags Rechnung zu tragen.

Insbesondere bei der Gewichtung bestimmter Zuschlagskriterien ist das Ermessen indessen nicht unbeschränkt. Aufgrund des Umstands, dass das Vergaberecht die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel bezweckt, verlangt die beschaffungsrechtliche Rechtsprechung, dass der Preis mit mindestens 20 Prozent gewichtet wird. Diese Mindestgewichtung gilt indessen nur für komplexe und qualitativ anspruchsvolle Aufträge, je einfacher und standardisierter die zu beschaffende Leistung ist, umso höher muss dementsprechend auch der Preis gewichtet werden. Umgekehrt darf das Kriterium der «Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung, insbesondere durch Lehrlingsausbildung» gemäss Rechtsprechung nur mit höchstens zehn Prozent gewichtet werden, da es als sozialpolitisches Kriterium nicht direkt der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dient.

¹ VerwGE vom 26. Oktober 1999 i.S. E. AG.

² GVP 2006 Nr. 58.

Hauptkriterien in den vom Baudepartement durchgeführten Vergabeverfahren bilden regelmässig der Preis, die Erfahrung, die Qualität sowie die bedarfsgerechte Terminplanung. Erfahrungsgemäss werden mit diesen Kriterien rund 90 Prozent aller eingereichten Offerten bewertet und zwar sowohl im Bereich des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes wie auch im Bereich der Dienstleistungen und der Lieferungen. Bei zweien der im Regelfall angewandten Hauptkriterien (Erfahrung und Qualität) handelt es sich damit um qualitative Kriterien. Die Gewichtung dieser Kriterien hängt im Einzelfall wesentlich davon ab, um welche Art der Beschaffung es sich im konkreten Einzelfall handelt. Je komplexer und intellektuell anspruchsvoller die durch die zu beschaffende Leistung gestellten Anforderungen sind (anspruchsvolle Bauleistungen oder Dienstleistungen, wie z.B. Architekten- oder Ingenieurmandat), umso höher werden die Kriterien Erfahrung sowie Qualität und umgekehrt desto geringer der Preis gewichtet. Bei Beschaffungen mit hohen Anforderungen an Erfahrung und Qualität beträgt die Gewichtung des Preises lediglich noch zwischen 40 und 25 Prozent; Untergrenze bildet die erwähnte beschaffungsrechtliche Rechtsprechung, die vorschreibt, dass der Preis wenigstens mit 20 Prozent bewertet werden muss.

Bei nicht speziell anspruchsvollen Beschaffungen (Standardgüter oder -projekte) sieht die Gewichtung in der Regel folgendermassen aus:

- Preis: 60 bis 70 Prozent
- Erfahrung: 15 bis 25 Prozent
- Qualität: 10 Prozent
- Termine: 5 bis 10 Prozent

Das Kriterium «Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung, insbesondere durch Lehrlingsausbildung» wird in allen Vergabeverfahren des Baudepartementes berücksichtigt, allerdings ist die durch die Rechtsprechung maximal zulässige Gewichtung zu beachten. Bei den Vergabeverfahren des Hochbauamtes wird die Lehrlingsausbildung standardmässig aufgeführt und ihm Rahmen des Gewichtungsermessens mit fünf Prozent gewichtet, in den Ausschreibungen des Tiefbauamtes wird sie als Unterkriterium beim Hauptkriterium Erfahrung eingesetzt und mit zwei Prozent gewichtet.

Bei der Bewertung der eingegangenen Angebote gilt der Grundsatz der Stabilität der Ausschreibung: Die einmal bekanntgegebenen Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung sind für die Vergabebehörde bei der Angebotsbeurteilung absolut bindend. Es ist der Vergabebehörde daher untersagt, bekannt gegebene Kriterien nach erfolgter Ausschreibung noch wesentlich abzuändern, einzelne Kriterien bei der Beurteilung ausser Acht zu lassen oder deren bekannt gegebene Bedeutungsfolge umzustellen oder andere Gewichtungen vorzunehmen oder zusätzliche Kriterien heranzuziehen, die sie vorgängig nicht bekannt gegeben hat

4.2.4 Gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit

Sowohl die Ausschreibung eines öffentlichen Auftrags wie auch dessen Zuschlag an einen Anbieter sind Verfügungen, die mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (Art. 15 Abs. 2 IVöB). Ein nicht berücksichtigter Anbieter kann im Rahmen der Beschwerde geltend machen, dass die Vergabestelle beim Vergabeverfahren gesetzliche Bestimmungen des Vergaberechts verletzt, das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht oder den rechts-erheblichen Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat (Art. 16 Abs. 1 IVöB). Wird eine Beschwerde wegen einer dieser Gründe gutgeheissen, wird in der Regel die Zuschlagsverfügung aufgehoben.

Der Entscheid darüber, ob ausreichende Beschwerdegründe vorliegen, die eine Anfechtung des Zuschlags als geboten erscheinen lassen, obliegt der Verantwortung des unterlegenen Anbieters. Die nachfolgende tabellarische, auf dem Geschäftserfassungssystem des Verwaltungsgerichts beruhende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die in den letzten zehn Jahren gegen die von Hoch- sowie Tiefbauamt erlassenen Zuschlagsverfügungen erhobenen Beschwerden.

| Jahr | Anzahl Beschwerden/Entscheide | Anzahl Gutheissungen mit Zuschlagsaufhebung |
|-----------------|-------------------------------|---|
| 2004 | 2 | 0 |
| 2005 | 3 | 1 |
| 2006 | 6 | 0 |
| 2007 | 2 | 0 |
| 2008 | 1 | 0 |
| 2009 | 6 | 0 |
| 2010 | 11 | 2 |
| 2011 | 5 | 2 |
| 2012 | 2 | 0 |
| 2013 | 0 | 0 |
| Total | 38 | 5 |
| Ø / Jahr | 3,8 | 0,5 |

Gegen die während der letzten zehn Jahre nach Vergabeverfahren durch das Baudepartement insgesamt erteilten 24467 Zuschläge³ wurden damit lediglich 38 Beschwerden erhoben, von denen wiederum nur fünf mit einer Beschwerdegutheissung und damit verbunden mit der Aufhebung des Zuschlags endeten. Die restlichen Beschwerden wurden entweder abgewiesen oder infolge Rückzugs der Beschwerde abgeschrieben und nicht behandelt. Bei einer rein durchschnittlichen Betrachtung war somit lediglich alle zwei Jahre die Aufhebung einer durch das Baudepartement erteilten Zuschlagsverfügung zu verzeichnen.

Diese im Vergleich zur Anzahl der Zuschlagsverfügungen verschwindend kleine Anzahl erhobener Beschwerden sowie die noch viel geringere Anzahl der Beschwerdegutheissungen mit Zuschlagsaufhebung lässt direkte Rückschlüsse auf die Qualität der vom Baudepartement durchgeführten Vergabeverfahren zu. Es darf festgestellt werden, dass die Vergabestellen des Hoch- sowie des Tiefbauamtes die Vergabeverfahren grundsätzlich im Einklang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen durchführen und dabei das ihnen bei Festlegung der Bewertungskriterien sowie bei der Beurteilung der Angebote zustehende Ermessen recht- und zweckmässig ausüben. Die Qualität der durchgeführten Vergabeverfahren darf demnach als grundsätzlich sehr gut und die Akzeptanz der daraus resultierenden Zuschlagsverfügungen als hoch bezeichnet werden.

5 Berücksichtigung von Anbietern mit Domizil im Kanton St.Gallen: Grenzen und Möglichkeiten

Nachfolgend werden zunächst mögliche Interessenkonflikte aufgezeigt, die sich bei vermehrten inländischen bzw. innerkantonalen Vergaben ergeben können. Anschliessend wird die Verteilung der während der letzten zehn Jahre erfolgten Zuschläge auf Anbieter mit Domizil innerhalb bzw. ausserhalb des Kantons St.Gallen aufgezeigt. Danach soll erläutert werden, welche rechtlichen Grenzen die Vergabestellen zu beachten haben bzw. wo für die Berücksichtigung einheimischer Anbieter Spielräume bestehen und wie diese bis anhin genutzt wurden bzw. weiterhin genutzt werden.

³ Vgl. Kap 4.2

5.1 Mögliche Interessenkonflikte

Da das allein durch das Baudepartement jährlich vergebene Beschaffungsvolumen mit durchschnittlich Fr. 179'414'200.80⁴ beträchtlich ist, besteht bei einer rein auf den kantonalen Blickwinkel beschränkten Betrachtungsweise ein volkswirtschaftliches Interesse daran, die Vergabe dieser Aufträge und die damit verbundene Wertschöpfung möglichst an Anbieter mit Sitz im Kanton St.Gallen zu vergeben. Da die Umsetzung dieses volkswirtschaftlichen Interesses in dem vom übergeordneten Recht abgesteckten Rahmen erfolgen muss, eröffnet sich ein erhebliches Spannungsfeld zum WTO-Übereinkommen, das die Gleichbehandlung von ausländischen Anbietern untereinander sowie mit inländischen Anbietern verlangt sowie zum BGBM, das einen freien und diskriminierungsfreien Marktzugang auch für ausserkantonale Anbieter gewährleistet.

Ein weiterer bedeutsamer Interessenkonflikt ergibt sich zu dem wesentlichsten dem öffentlichen Beschaffungsrecht zu Grunde liegenden Ziel der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel. Qualitativ gleichwertige Angebote ausländischer Anbieter, insbesondere solcher im grenznahen Ausland, sind oftmals preislich billiger als jene vergleichbarer inländischer Anbieter. Eine vermehrte Berücksichtigung inländischer bzw. innerkantonalen Anbieter ist daher in diesen Fällen nur um den Preis einer vermehrten Ausserachtlassung des beschaffungsrechtlichen Ziels der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel zu erreichen.

Das Bewusstsein der inländischen Anbieter, dass die Vergabestellen bestrebt sind, das zu vergebende Beschaffungsvolumen wenn möglich nur an inländische bzw. innerkantonale Anbieter zu vergeben, führt nach Erfahrung der WEKO immer wieder zu Absprachen bei der Angebotsabgabe⁵, ein Umstand, der dem Ziel des öffentlichen Beschaffungsrechts, den Wettbewerb zu fördern, ebenfalls diametral entgegensteht.

Dass diese Erfahrungstatsache auch im Kanton St.Gallen durchaus von praktischer Relevanz ist, zeigt sich daran, dass die WEKO im April 2013 eine Untersuchung gegen verschiedene Unternehmen im Bereich Strassen- und Tiefbau in der Region See-Gaster und in angrenzenden Regionen eröffnete. Dies aufgrund von Indizien, dass zwischen diesen Unternehmen Absprachen für die Koordination zur Zuteilung von Ausschreibungen sowie zur Aufteilung von Bauprojekten und Kunden getätigt worden waren. Die Untersuchung wurde im Oktober 2013 auf weitere Unternehmen im Bereich Strassen- und Tiefbau derselben Regionen ausgedehnt. Im Rahmen der hängigen Untersuchung soll geprüft werden, ob tatsächlich unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen.

5.2 Verteilung nach inner- und ausserkantonalen Vergaben

5.2.1 Jährliche Vergabestatistiken im Hoch- und Tiefbaubereich

Der nachfolgende Überblick beruht auf den beim Hoch- sowie beim Tiefbauamt über die jährlichen öffentlichen Vergaben geführten Vergabestatistiken. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Jahre 2004 bis 2013. Die in den Statistiken nach Auftragsarten gegliederten Vergaben sowie die zugehörigen Vergabesummen beziehen sich auf die im jeweiligen Berichtsjahr rechtskräftig gewordenen Zuschlagsverfügungen.

Die einzelnen Jahresstatistiken sind im Anhang 2 dieses Berichts zusammengestellt.

⁴ Vgl. Kap.4.2

⁵ BR 4/2013, S 179.

5.2.2 Zusammenfassung der Statistiken

| Jahr | Vergabesumme gesamt | Vergabesumme innerhalb Kanton | Anteil in % |
|----------------|-----------------------|-------------------------------|-------------|
| 2004 | 123'657'502.79 | 89'936'770.35 | 72.2 |
| 2005 | 150'104'767.25 | 116'066'426.63 | 77.3 |
| 2006 | 152'372'267.22 | 106'341'076.05 | 69.8 |
| 2007 | 154'399'505.11 | 108'696'799.10 | 70.4 |
| 2008 | 203'931'833.98 | 136'194'297.37 | 66.8 |
| 2009 | 198'457'682.34 | 148'223'305.29 | 74.7 |
| 2010 | 249'816'142.30 | 188'667'343.01 | 75.5 |
| 2011 | 161'571'113.91 | 116'637'894.79 | 72.2 |
| 2012 | 276'299'964.10 | 110'974'509.04 | 40.2 |
| 2013 | 123'531'229.00 | 89'467'156.91 | 72.4 |
| Ø /Jahr | 179'414'200.80 | 121'120'557.90 | 69.1 |

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass von dem auf alle Auftragsarten entfallenden Vergabevolumen des Baudepartementes von durchschnittlich Fr. 179'414'200.80 während der letzten zehn Jahre je Jahr Fr. 121'120'557.90 an Anbieter mit Sitz im Kanton St.Gallen vergeben worden sind. Dies entspricht einem beachtlichen Anteil von fast 70 Prozent am gesamten Vergabevolumen, das als Wertschöpfung für Unternehmen im Kanton verblieb.

Der prozentuale Anteil an innerkantonalen Vergaben überstieg in sieben der insgesamt zehn untersuchten Jahre den Anteil von 70 Prozent sogar deutlich. Während zweier Jahre (2006, 2008) wurde die 70-Prozent-Schwelle zudem nur knapp unterschritten. Als eigentlicher «Ausreisser» sticht bei dieser Betrachtung das Jahr 2012 mit einem innerkantonalen Vergabevolumen von lediglich 40,2 Prozent ins Auge. Dieser Wert ergibt sich aus dem Umstand, dass sowohl im Hochbau- wie im Tiefbauamt je ein am gesamten Vergabevolumen anteilmässig bedeutsamer Einzelauftrag an einen jeweils ausserkantonale ansässigen Unternehmer vergeben werden musste. So machte der an die HRS Hauser Rutishauser Suter AG (TG) für die Erneuerung und Sanierung des Spitals Linth vergebene Totalunternehmerauftrag (2. Bauetappe) mit Fr. 84'675'521.00 bereits mehr als 64 Prozent des auf Bauaufträge entfallenden Vergabevolumens des Hochbauamtes in diesem Jahr aus. Die an die ARGE Strabag AG/Erni AG/Meisterbau AG (ZH/GR/LI) vergebenen Bauarbeiten für die Taminabrücke im Betrag von Fr. 40'615'704.70 betragen mehr als 38 Prozent vom im Jahr 2012 vergebenen Bauauftragsvolumen des Tiefbauamtes von gesamthaft Fr. 106'046'335.53.

Ohne Berücksichtigung der Werte des von aussergewöhnlich hohen Einzelvergaben geprägten Jahres 2012 betrug der durchschnittliche Wert des im Kanton St.Gallen verbliebenen Vergabevolumens über die letzten zehn Jahre sogar rund 72 Prozent.

5.2.3 Details zu den beiden grossen Arbeitsvergaben im Jahr 2012

5.2.3.a Totalunternehmerauftrag Spital Linth

Für die zweite Bauetappe für die Gesamtanierung des Spitals Linth in Uznach (umfassend die Bereiche Untersuchung/Behandlung, Pflegebereich, Verwaltung, Sozialbereich, Ver- und Entsorgung, Ausbildung/Schulung, betriebstechnische Anlagen, Neugestaltung Erschliessung/Umgebung/Parkplätze) wurde die Durchführung eines Totalunternehmer-Gesamtleistungswettbewerbs beschlossen. Diesen schrieb das Hochbauamt im Dezember 2009 als nicht anonymen, zweistufigen Wettbewerb im offenen Verfahren öffentlich aus.

Die Herausforderungen des Bauprojekts lagen darin, dass der zu realisierende Flächenbedarf unter Berücksichtigung von bestehenden Konzepten und Betriebsabläufen räumlich, betrieblich sowie gestalterisch optimal in die bereits bestehende Bausubstanz integriert werden musste. Die

Gesamtsanierung sollte zusammen mit den bestehenden Bauten ortsbaulich zu einer Lösung führen, welche das Spital Linth als Einheit erkennbar werden liessen. Die besondere Schwierigkeit des gesamten Projekts lag darin, dass sämtliche Erneuerungs- und Erweiterungsarbeiten während laufendem Spitalbetrieb zu realisieren waren. Wegen der ganz generell bestehenden Schnittstellenproblematik zwischen Bau sowie medizinischen Einrichtungen sowie der vom Unternehmer wegen des Umbaus während laufendem Betrieb geforderten Flexibilität wurde das gesamte Bauvorhaben als Totalunternehmerauftrag vergeben.

Angesichts der Komplexität der Aufgabe wurden als Eignungskriterien insbesondere die Erfahrung sowie die Leistungsfähigkeit festgelegt. Die Anbieter hatten den Nachweis zu erbringen, während der letzten zehn Jahre mindestens zwei Referenzprojekte mit einer Bausumme von wenigstens 20 Mio. Franken als federführende Totalunternehmer abgeschlossen zu haben. Zudem musste das Anbieterteam einen Architekten mit Erfahrungen im Spitalbau aufweisen bzw. sich verpflichten, einen solchen beizuziehen. Als Zuschlagskriterien für die erste Wettbewerbsstufe (Projektstudie) festgelegt wurden die Attraktivität der Lösung mit einer Gewichtung von 60 Prozent (Architektur/Städtebau, Funktionalität, Flexibilität), die Einhaltung des vorgegebenen Kostendachs mit 20 Prozent sowie das Realisierungskonzept und die Projektorganisation mit je zehn Prozent. Für die zweite Wettbewerbsstufe waren die Zuschlagskriterien der massgebende Angebotspreis (50 Prozent), die Attraktivität der Lösung (35 Prozent), das Realisierungskonzept (zehn Prozent) sowie die Projektorganisation und das Qualitätsmanagement (fünf Prozent).

In der ersten Wettbewerbsstufe gingen insgesamt sechs Angebote ein. Davon empfahl das aus Fachleuten zusammengesetzte Preisgericht einstimmig, die gemäss den Zuschlagskriterien für die erste Stufe beurteilten drei bestrangierten Anbieter zur zweiten Wettbewerbsstufe zuzulassen. Im Rahmen der Beurteilung gemäss den Zuschlagskriterien der zweiten Wettbewerbsstufe ergab sich, dass das Angebot der HRS Hauser Rutishauser Suter AG gegenüber dem Zweitrangierten bei praktisch gleicher Attraktivität der Lösung preislich um fast 12 Mio. Franken tiefer und sich damit insgesamt als die wirtschaftlich günstigste Lösung erwies. Dementsprechend empfahl das Preisgericht einstimmig, der HRS Hauser Rutishauser Suter AG als Verfasserin des Siegerprojekts den Zuschlag zu erteilen. Die Regierung hat daraufhin mit Beschluss vom 28. Februar 2012 das Baudepartement eingeladen und ermächtigt, der HRS Hauser Rutishauser Suter AG den Zuschlag für die Planung und Ausführung der 2. Bauetappe für die Erneuerung und Sanierung des Spitals Linth zu erteilen.

5.2.3.b Bauarbeiten Brücke Tamina

Für die Bauarbeiten an der Taminabrücke führte das Tiefbauamt aufgrund der Projektsumme ein offenes Verfahren nach dem WTO-Übereinkommen durch. Bei der Taminabrücke handelt es sich um ein 200 m tiefes Tal überquerendes Brückenbauwerk mit einer freien Spannweite von etwa 260 m.

Angesichts der mit dem Brückenbauwerk verbundenen Anforderungen lag der Fokus bei den nachzuweisenden Eignungskriterien hauptsächlich bei der technischen Leistungsfähigkeit sowohl der anbietenden Unternehmung wie auch beim eingesetzten Personal. Die Anbieter hatten im Rahmen der Eignung die Realisierung von wenigstens einer Freivorbaubrücke sowie zusätzlich von zwei vorgespannten Betonbrücken mit Spannweiten von mehr als 50 m oder einer Gesamtlänge von 100 m nachzuweisen. Zudem mussten sowohl der technische Leiter wie auch der Chefpolier mindestens eine Freivorbaubrücke als Referenzprojekt vorweisen. Als Zuschlagskriterien festgesetzt wurden der Preis mit einer Gewichtung von 50 Prozent, die Erfahrung mit 25 Prozent, die Qualität mit 21 Prozent sowie die Termineinhaltung mit vier Prozent.

Auf die offene Ausschreibung gingen lediglich vier Angebote von zwei Anbietern (ARGE «Taminabrücke» bestehend aus Implenla Bau AG, Zürich, Porr Suisse AG, Altdorf, Zindel + Co. AG, Maienfeld sowie ARGE «Brücke Tamina Bofel» bestehend aus Strabag AG, Glattbrugg, Meisterbau AG, Balzers, J. Erni AG, Flims) ein, davon zwei Unternehmervarianten. Da die Realisierbar-

keit der Unternehmensvarianten nicht überprüfbar war und es daher an der erforderlichen Vergleichbarkeit mit den Amtsvarianten fehlte, verblieben lediglich zwei Angebote, die anhand der Zuschlagskriterien überprüft werden konnten. Dabei ergab sich, dass das Angebot der ARGE «Brücke Tamina Bofel» im Vergleich zum Angebot der zweiten Anbieterin bei den Kriterien Erfahrung sowie Qualität geringfügig schlechter und beim Kriterium Termineinhaltung gleich gut abschnitt; hingegen lag der offerierte Preis von rund 40 Mio. Franken um rund fünf Mio. Franken tiefer als derjenige der zweiten Anbieterin. Insgesamt erwies sich das Angebot der ARGE «Brücke Tamina Bofel» deshalb als das wirtschaftlich günstigste, weshalb ihr die Regierung mit Beschluss vom 9. Oktober 2012 den Zuschlag für die Bauarbeiten erteilte.

5.3 Grenzen und Spielräume in den einzelnen Vergabeverfahren

5.3.1 Abhängigkeit der Verfahrenswahl von Schwellenwerten und Auftragswert

Die Vorgaben über die Wahl der Vergabeverfahren nach Art. 13 ff. VöB bilden zusammen mit den Grundsätzen nach Art. 5 ff. VöB und dem Rechtsschutz (Art. 5 EGöB und Art. 41 ff. VöB) den Kern des öffentlichen Beschaffungswesens. Im Hinblick auf die interkantonal angestrebte Harmonisierung des öffentlichen Vergaberechts wurden auf Stufe IVöB insbesondere die Verfahrensarten einheitlich definiert sowie die Schwellenwerte für die Wahl der Verfahren auf interkantonomer Ebene ebenfalls einheitlich festgelegt (Art. 12 und 12bis in Verbindung mit Anhang 1 und 2 IVöB).

Art. 13 VöB legt die Verfahrensarten abschliessend fest. Andere Arten der Verfahren sind damit grundsätzlich nicht möglich. Es ist damit explizit nicht zulässig, auf kantonaler Stufe Abweichungen von den interkantonal einheitlich definierten Verfahrensarten vorzusehen.

Die Wahl des Verfahrens, das ein öffentlicher Auftraggeber durchzuführen hat, hängt sowohl im staatsvertraglichen wie im nicht-staatsvertraglichen Bereich vom Wert des Auftrags ab, der nach Art. 3 f. VöB zu berechnen ist. Erreicht der so ermittelte Auftragswert einen bestimmten Betrag (so genannter Schwellenwert), ist – vorbehaltlich eines Ausnahmegrundes nach Art. 16 VöB – zwingend das entsprechende Verfahren vorgegeben. Die Schwellenwerte im nicht-staatsvertraglichen Bereich sind zur Zeit folgendermassen festgelegt (Auftragswert in Franken je Einzelauftrag):

| Verfahrensarten | Lieferaufträge | Dienstleistungsaufträge | Baufträge | |
|--------------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|-----------------|
| | | | Baunebengewerbe | Bauhauptgewerbe |
| Freihändiges Verfahren | unter 100'000 | unter 150'000 | unter 150'000 | unter 300'000 |
| Einladungsverfahren | unter 250'000 | unter 250'000 | unter 250'000 | unter 500'000 |
| offenes / selektives Verfahren | ab 250'000 | ab 250'000 | ab 250'000 | ab 500'000 |

Die Festlegung dieser Schwellenwerte obliegt dem für den Vollzug der IVöB zuständigen Interkantonalen Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB). Den Kantonen ist es daher untersagt, die durch das InöB festgelegten Schwellenwerte zu erhöhen. Da es aber generell und stets zulässig ist, ein höherstufiges Verfahren durchzuführen – z.B. ein offenes Verfahren statt eines aufgrund der Schwellenwerte zulässigen Einladungsverfahrens – liegt es in der Kompetenz der Kantone, diese Schwellenwerte auch tiefer anzusetzen mit der Folge, dass Aufträge vermehrt öffentlich ausgeschrieben werden müssten. Auf diese Möglichkeit hat der Kanton St.Gallen –

anders als vormals der Kanton Graubünden⁶ – indessen bewusst verzichtet mit der Folge, dass die betragsmässige Spanne für die Anwendung des freihändigen sowie des Einladungsverfahrens sowie die damit verbundenen Spielräume unbeschränkt erhalten bleiben.

Zur Festlegung des massgebenden Auftragswerts bestimmt Art. 3 VöB, dass ein sachlich zusammenhängender Auftrag nicht aufgeteilt werden darf, dass für den Gesamtwert des Auftrags auch Optionen auf Folgeaufträge massgebend sind und dass stets jede Art der Vergütung berücksichtigt werden muss. Dies aufgrund und in Übereinstimmung mit der in Art. II des WTO-Übereinkommens bereits detailliert vorhandenen Regelung, wie der Auftragswert zu bestimmen ist. Die Berechnung des Auftragswerts, von dem letztlich abhängt, welche Verfahrensart zur Anwendung gelangt, liegt demnach nicht im Ermessen der Vergabestelle.

Nicht zuletzt ist der Auftragswert auch bedeutsam für die Zuständigkeit zur Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen bewilligter Kredite sind folgende Stellen zuständig:

| Auftragswert | Zuständige Stelle | Rechtsgrundlage |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| ≤ Fr. 250'000.– | Hoch- bzw. Tiefbauamt | Interne Dienstanweisung ⁷ |
| Fr. 250'000.– bis ≤ Fr. 500'000.– | Vorsteher Baudepartement | Art. 42 FHV |
| ≥ Fr. Fr. 500'000.– | Regierung | Art. 39 FHV |

5.3.2 Offenes und Selektives Verfahren

Dem offenen und dem selektiven Verfahren ist gemeinsam, dass der zu vergebende Auftrag öffentlich ausgeschrieben werden muss (Art. 17 und 18 VöB). Währendem im offenen Verfahren jeder Anbieter ohne Einschränkung ein Angebot einreichen kann (Art. 23 VöB), reichen die Anbieter im selektiven Verfahren in einer ersten Stufe einen Antrag auf Teilnahme ein (Präqualifikation); lediglich die vom Auftraggeber ausgewählten Anbieter können dann in der zweiten Stufe noch ein Angebot einreichen (Art. 24 VöB).

Das offene Verfahren ist damit das einzige, das zu einem uneingeschränkten Wettbewerb führt. Zwischen offenem und selektivem Verfahren kann der Auftraggeber in jedem Fall frei wählen. Das offene Verfahren eignet sich insbesondere dann, wenn der Auftraggeber für einen umfassenden Vergleich möglichst viele Angebote einholen will, es ist hingegen weniger geeignet, wenn komplexe Aufträge vergeben werden, weil bei diesen Aufträgen die Eignung der Anbieter regelmässig eine grössere Rolle spielt und damit die Eignungsprüfung mit einem höheren Aufwand verbunden ist. In diesen Fällen ist das selektive Verfahren besser geeignet.

Beide dieser offenen Verfahren eröffnen den Vergabebehörden praktisch keine Spielräume, um die Vergabe mit Blick auf einen Zuschlag an einen Anbieter mit Sitz im Kanton St.Gallen zu steuern. Die Beurteilung der eingereichten Angebote hat in jedem Fall ausschliesslich nach den in der Ausschreibung bekannt gegebenen Kriterien zu erfolgen. Das vergaberechtswidrige Kriterium der Ortsansässigkeit darf dabei weder bei der Auswahl der zur Angebotseinreichung geeigneten Anbieter im selektiven Verfahren noch bei der konkreten Angebotsbeurteilung verwendet werden.

⁶ Auf 1. Januar 2014 hat auch der Kanton Graubünden seine Schwellenwerte im nicht-staatsvertraglichen Bereich nach oben an die Höhe der in der IVöB festgelegten Werte angepasst.

⁷ Gestützt auf Art. 45 FHV vom Vorsteher Baudepartement erlassene "Dienstanweisung betreffend Finanzkompetenzen nach dem Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) und der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1) sowie Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nach der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11)".

Um zumindest die Anzahl der in öffentlichen Verfahren zu vergebenden Aufträge und damit die Chancen auf einen Zuschlag auch für ortsansässige Anbieter zu erhöhen, teilen die Vergabestellen des Baudepartementes Aufträge, die sich betragsmässig und vom Gegenstand her dafür eignen, wenn immer rechtlich möglich⁸ in mehrere Auftragslose auf. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass dafür genügend geeignete ortsansässige Anbieter zur Verfügung stehen, die bedarfsgerechte Erfüllung des Auftrags aufgrund der durch die Aufteilung vermehrt entstehenden Schnittstellen nicht in Frage gestellt wird und die Aufteilung in Auftragslose rechtlich zulässig ist.

5.3.2.a Offene und selektive Verfahren Hochbauamt

Die Übersicht über die vom Hochbauamt während der letzten zwei⁹ Jahre durchgeführten offenen bzw. selektiven Verfahren zeigt folgendes Bild:

Offene Verfahren

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|-------------|-----------------------|-------------------|-----------|-----------------------------------|-------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 48 | 100'157'484.20 | 68.8 | 33 | 31.2 | 15 |
| 2013 | 27 | 24'521'033.10 | 70.4 | 19 | 29.6 | 8 |
| Ø /Jahr | 37.5 | 62'339'258.65 | 69.6 | 26 | 30.4 | 11.5 |

Selektive Verfahren

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|------------|-----------------------|-------------------|------------|-----------------------------------|----------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 1 | 1'024'110.00 | 100 | 1 | 0 | 0 |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ø /Jahr | 0.5 | 512'055.00 | 100 | 0.5 | 0 | 0 |

5.3.2.b Offene und selektive Verfahren Tiefbauamt

Die Übersicht über die vom Tiefbauamt während der letzten zwei Jahre durchgeführten offenen bzw. selektiven Verfahren zeigt folgendes Bild:

Offene Verfahren

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|-----------|-----------------------|-------------------|-------------|-----------------------------------|------------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 96 | 92'646'302.25 | 75 | 72 | 25 | 24 ¹⁰ |
| 2013 | 72 | 22'240'004.21 | 79.2 | 57 | 20.8 | 15 ¹¹ |
| Ø /Jahr | 84 | 57'443'153.23 | 77.1 | 64.5 | 22.9 | 19.5 |

⁸ Zu beachten ist dabei insbesondere, dass der für die Wahl des Verfahrens massgebenden Auftragswert bei sachlichem Zusammenhang der einzelnen Lose nicht aufgeteilt werden darf, vgl. vorn Kap. 5.3.1 a.E.

⁹ Bezüglich der Unterscheidung der Vergabeverfahren nach Anzahl Vergaben an Anbieter mit Domizil im bzw. ausserhalb des Kantons St.Gallen werden die entsprechenden Daten erst seit 2012 erhoben; dementsprechend beschränkt sich der Betrachtungszeitraum auf die letzten zwei Jahre.

¹⁰ Davon gingen zwei Zuschläge im Gesamtbetrag von Fr. 7'155'545.82 an ausländische Anbieter.

¹¹ Davon ging ein Zuschlag im Gesamtbetrag von Fr. 492'160.00 an einen ausländischen Anbieter.

Selektive Verfahren

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|----------|-----------------------|-------------------|------------|-----------------------------------|------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 1 | 1'646'276.40 | 100 | 1 | 0 | 0 |
| 2013 | 7 | 3'726'917.00 | 57.1 | 4 | 42.9 | 3 |
| Ø /Jahr | 4 | 2'686'596.70 | 78.6 | 2.5 | 21.4 | 1.5 |

5.3.2.c Zusammenfassung

In den letzten zwei Jahren hat das Hochbauamt vom sämtlichen im offenen Verfahren vergebenen Zuschlägen durchschnittlich 69.6 Prozent, das Tiefbauamt 77.1 Prozent an innerkantonale Anbieter vergeben. Selektive Verfahren hat das Hochbauamt während der letzten zwei Jahre nur ein einziges durchgeführt, dessen Zuschlag ebenfalls an einen innerkantonalen Anbieter erfolgte. Das Tiefbauamt vergab 78.6 Prozent der Zuschläge im selektiven Verfahren an innerkantonale Anbieter.

Angesichts des Umstands, dass in beiden Verfahren grundsätzlich keine Möglichkeiten bestehen, die Vergabe mit Blick auf einen Zuschlag an einen Anbieter mit Sitz im Kanton St.Gallen zu steuern, kann festgestellt werden, dass der prozentuale Anteil an Zuschlägen an innerkantonale Anbieter sehr hoch ist.

5.3.3 Einladungsverfahren

Ein dem Einladungsverfahren unterstehender Auftrag muss nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Der öffentliche Auftraggeber kann vielmehr die ihm genehmen Anbieter frei auswählen und diese direkt zur Abgabe eines Angebots einladen. Sofern es genügend geeignete Anbieter gibt, sind wenigstens drei Anbieter einzuladen sind (Art. 25 Abs. 2 VöB). Die Einladung muss wenigstens die in Art. 19bis VöB genannten Angaben, insbesondere die Eignungs- und die Zuschlagskriterien, nach denen die Angebote bewertet werden, enthalten.

Für den öffentlichen Auftraggeber besteht damit – bis auf die erwähnte Mindestzahl an einzuladenden Anbietern – grundsätzlich Wahlfreiheit bezüglich der Anbieter. Es steht ihm daher frei, ausschliesslich einheimische Anbieter zu einer Angebotsabgabe einzuladen. Keine Freiheit hingegen besteht jedoch bezüglich der Beurteilung solcher Angebote. Diese hat dem Grundsatz der Stabilität der Ausschreibung entsprechend nach den vorab bekannt gegebenen Zuschlagskriterien zu erfolgen.

5.3.3.a Einladungsverfahren Hochbauamt

Die Übersicht über die vom Hochbauamt während der letzten zwei Jahre durchgeführten Einladungsverfahren zeigt folgendes Bild:

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|-----------|-----------------------|-------------------|-------------|-----------------------------------|------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 28 | 4'531'346.75 | 75 | 21 | 25 | 7 |
| 2013 | 8 | 1'620'068.20 | 75 | 6 | 25 | 2 |
| Ø /Jahr | 18 | 3'075'707.48 | 75 | 13.5 | 25 | 4.5 |

5.3.3.b Einladungsverfahren Tiefbauamt

Die Übersicht über die vom Tiefbauamt während der letzten zwei Jahre durchgeführten Einladungsverfahren zeigt folgendes Bild:

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|-----------|-----------------------|-------------------|-------------|-----------------------------------|------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 37 | 16'525'610.23 | 83.8 | 31 | 16.2 | 6 |
| 2013 | 19 | 7'639'414.69 | 84.2 | 16 | 15.8 | 3 |
| Ø /Jahr | 28 | 12'082'512.46 | 84 | 23.5 | 16 | 4.5 |

5.3.3.c Zusammenfassung

In den letzten zwei Jahren hat das Hochbauamt vom sämtlichen im Einladungsverfahren vergebenen Zuschlägen durchschnittlich 75 Prozent, das Tiefbauamt 84 Prozent an innerkantonale Anbieter vergeben. Dies zeigt deutlich, dass sowohl das Hoch- wie das Tiefbauamt bei den Vergaben im Einladungsverfahren nicht nur von der eingeräumten Wahlfreiheit grösstmöglichen Gebrauch machen und geeignete einheimische Anbieter stets zur Angebotsabgabe einladen, sondern dass eine erfolgte Einladung grossmehrheitlich auch zu einem Zuschlag an einen innerkantonalen Anbieter führt.

5.3.4 Freihändiges Verfahren

Die weitaus grösste Anzahl der Vergabeverfahren des Hoch- und des Tiefbauamtes erfolgte im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2013 im freihändigen Verfahren.

5.3.4.a Freihändige Verfahren Hochbauamt

Die Übersicht über die vom Hochbauamt während der letzten zwei Jahre durchgeführten Einladungsverfahren zeigt folgendes Bild:

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|----------------|-----------------------|-------------------|--------------|-----------------------------------|-------------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 1490 | 43'637'086.67 | 81.3 | 1212 | 18.7 | 278 ¹² |
| 2013 | 903 | 36'233'861.58 | 78.5 | 709 | 21.5 | 194 ¹³ |
| Ø /Jahr | 1'196.5 | 39'935'474.13 | 79.9 | 960.5 | 20.1 | 236 |

5.3.4.b Freihändige Verfahren Tiefbauamt

Die Übersicht über die vom Tiefbauamt während der letzten zwei Jahre durchgeführten Einladungsverfahren zeigt folgendes Bild:

| Jahr | Anzahl | Vergabesumme total | Domizil im Kanton | | Domizil ausserhalb des Kantons | |
|----------------|------------|-----------------------|-------------------|--------------|-----------------------------------|-------------------|
| | | | in % | Anzahl | in % | Anzahl |
| 2012 | 843 | 27'081'659.68 | 59.2 | 499 | 40.8 | 344 ¹⁴ |
| 2013 | 937 | 30'862'936.27 | 60.8 | 570 | 39.2 | 367 ¹⁵ |
| Ø /Jahr | 890 | 28'972'297.98 | 60 | 534.5 | 40 | 355.5 |

¹² Davon gingen zwölf Zuschläge im Gesamtbetrag von Fr. 531'501.67 an ausländische Anbieter.

¹³ Davon gingen fünf Zuschläge im Gesamtbetrag von Fr. 33'372.85 an ausländische Anbieter.

¹⁴ Davon gingen elf Zuschläge im Gesamtbetrag von Fr. 149'207.96 an ausländische Anbieter.

¹⁵ Davon gingen 24 Zuschläge im Gesamtbetrag von Fr. 526'969.11 an ausländische Anbieter.

5.3.4.c Zusammenfassung

In den letzten zwei Jahren hat das Hochbauamt vom sämtlichen im freihändigen Verfahren vergebenen Zuschlägen durchschnittlich fast 80 Prozent, das Tiefbauamt 60 Prozent, das Baudepartement gesamthaft betrachtet daher 70 Prozent der Zuschläge an innerkantonale Anbieter vergeben. Auch im freihändigen Verfahren machten Hoch- sowie Tiefbauamt von ihrer Wahlfreiheit zu Gunsten innerkantonaler Anbieter grösstmöglichen Gebrauch, sofern für die Auftragserfüllung geeignete innerkantonale Anbieter zur Verfügung standen. Sowohl das Hoch- wie das Tiefbauamt führen interne Listen, anhand denen bestmöglich versucht wird, im Bereich des freihändigen Verfahrens eine möglichst ausgeglichene Vergabe von Aufträgen an verschiedene innerkantonale Anbieter der einzelnen Branchen zu gewährleisten.

5.3.5 Zusammenfassung und Würdigung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Spielräume und Möglichkeiten, innerkantonale Anbieter bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, sich im Wesentlichen auf die Anwendung und Umsetzung des Vergaberechts in den einzelnen konkreten Vergabeverfahren beschränken und auch beschränken müssen. Dies deshalb, weil dem kantonalen Gesetzgeber aufgrund der internationalen sowie bundesrechtlichen Verpflichtung zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter¹⁶ die Kompetenz fehlt, davon abweichende gesetzliche Regelungen zu erlassen. Auf die dem kantonalen Gesetzgeber zustehende Regelungskompetenz, auf die Festlegung von qualitativen Zuschlagskriterien zu verzichten und lediglich den Angebotspreis als für den Zuschlag massgebend zu erklären, wurde im Kanton St.Gallen bewusst verzichtet, da sich der daraus ergebende Ermessensspielraum bei der Angebotsbeurteilung ansonsten entfiel¹⁷ und vermehrt preislich billigere Angebote insbesondere ausländischer Anbieter berücksichtigt werden müssten. Auch auf die Möglichkeit, innerkantonale Schwellenwerte zu senken, wurde bewusst verzichtet¹⁸.

Keine Wahl haben die Vergabestellen bei der anzuwendenden Verfahrensart, die durch die Schwellenwerte sowie die definierte Art der Auftragsbewertung vorgegeben sind¹⁹.

Grosses Ermessen der Vergabestellen besteht hingegen bei der Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien und deren Gewichtung. Während die Festlegung der Kriterien im Wesentlichen von der Art, Umfang und qualitativen Anforderungen an die zu beschaffende Leistung abhängt und wenig bis keinen Spielraum zur Berücksichtigung regionaler Aspekte eröffnet, wird das im Rahmen der Angebotsbeurteilung bestehende Ermessen konsequent zu Gunsten geeigneter innerkantonaler Anbieter ausgeübt. Dies zeigt sich nicht nur exemplarisch im freihändigen sowie im Einladungsverfahren²⁰, sondern ganz allgemein und unabhängig von der Verfahrensart aufgrund des Umstands, dass während der letzten zehn Jahre fast 70 Prozent des Vergabevolumens jeweils auf Anbieter mit Domizil im Kanton St.Gallen entfielen²¹. Diese Vergabepaxis soll – trotz der daraus sich allenfalls ergebenden möglichen Interessenkonflikte zu grundlegenden Zielen und Grundsätzen des Vergaberechts²² – im Kanton St.Gallen auch künftig weiterverfolgt werden.

¹⁶ Vorn Kap 2.2

¹⁷ Vorn Kap. 4.2

¹⁸ Vorn Kap. 5.3.1

¹⁹ Vorn Kap. 5.3.1

²⁰ Vorn Kap. 5.3.3 und 5.3.4

²¹ Vorn Kap. 5.2.2

²² Vorn Kap. 5.1

6 Ausblick

6.1 Anpassungen der übergeordneten Grundlagen

Das für die Schweiz am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen WTO-Übereinkommen ist während der letzten Jahre revidiert und am 30. März 2012 formell verabschiedet worden. Nach Erreichen des erforderlichen Quorums an unterzeichnenden Mitgliedstaaten ist es am 6. April 2014 in Kraft getreten (WTO-Übereinkommen 2012).

Zentral bei der Revision waren die Vereinfachung und Klärung des Textes, die Anpassung an die technischen Entwicklungen sowie die Erweiterung des persönlichen sowie sachlichen Geltungsbereichs. Das WTO-Übereinkommen 2012 deckt neu elektronische Auktionen ab, thematisiert die Korruptionsbekämpfung und Interessenkonflikte, anerkennt Umweltziele als Angebotskriterium und verbessert durch geänderte Beschwerdemöglichkeiten den Rechtsschutz für Anbieter. Keine Änderungen erfahren das auf die grössere Liberalisierung und Ausweitung des Welthandels gerichtete Hauptziel sowie die dafür staatsvertraglich vereinbarten Grundsätze der Förderung des Wettbewerbs, der Transparenz und Nichtdiskriminierung sowie der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel.

Sämtliche Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Änderungen des Übereinkommens ins nationale Recht umzusetzen. Die Schweiz wird das WTO-Übereinkommen 2012 erst ratifizieren, nachdem die Anpassungen des innerstaatlichen Rechts auf Stufe Bund und Kanton abgeschlossen sind. Bund und Kantone setzen die Änderungen formell je selbständig, inhaltlich aber – soweit sinnvoll – einander möglichst angeglichen um. Die Kantone werden die aus dem WTO-Übereinkommen 2012 sich ergebenden Anpassungen im Rahmen einer Revision der IVöB umsetzen. Inhaltliche Leitplanken dieser Anpassung sind aber nach wie vor und unverändert die staatsvertraglichen Ziele und Grundsätze, die dementsprechend den gesetzgeberischen Handlungsspielraum einschränken. Das Gleichbehandlungsgebot sowie das Nichtdiskriminierungsverbot zwischen inländischen und ausländischen bzw. ortsansässigen sowie ortsfremden Anbietern wird auch die revidierte IVöB massgebend prägen mit der Folge, dass sich die Spielräume der Vergabestellen auch künftig auf den Vollzug im einzelnen Vergabeverfahren beschränken wird. Keine Änderungen erfahren – soweit zur Zeit ersichtlich – die für die Verfahrenswahl massgebenden Schwellenwerte und zwar weder im staatsvertraglichen noch im nicht-staatsvertraglichen Bereich.

6.2 Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen

Zurzeit erarbeitet eine paritätisch aus Vertretern des Bundes sowie der Kantone zusammengesetzte Arbeitsgruppe die zur Umsetzung der internationalen Vorgaben erforderlichen Rechtsgrundlagen. Für die Kantone werden die Anpassungen im Rahmen einer Revision der IVöB erfolgen. Inhaltlich sollen die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen einander angeglichen werden, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Zum Zweck der inhaltlichen Harmonisierung sollen neu Begriffsdefinitionen eingeführt und die bisherigen Vergaberichtlinien der Kantone (VRöB) in die IVöB möglichst integriert werden. Die inhaltliche Vereinheitlichung des Beschaffungsrechts wird damit – zumindest unter den Kantonen – noch weiter voranschreiten. Nach Abschluss der Revisionsarbeiten sowie des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen wird es in der Folge in der Zuständigkeit des Kantonsrats liegen, über die Genehmigung des Beitritts zur revidierten IVöB zu beschliessen (Art. 65 Bst. c KV).

Ein allfällig sich daraus ergebender gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird sich voraussichtlich bestenfalls auf Fragen der innerkantonalen Organisation sowie der Zuständigkeiten im Kanton beschränken. Im Verhältnis zu Kantonen, die den Beitritt zur revidierten IVöB ablehnen, gilt die jetzige IVöB unverändert fort.

Darüber hinaus ist aktuell aus Sicht der Regierung kein inhaltlich relevanter Anpassungsbedarf an der heute gültigen Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Beschaffungsrechts notwendig.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Anzahl Vergabeverfahren und Vergabesumme 2004 bis 2013 | 25 |
| 1.1 | Vergaben 2004 | 25 |
| 1.2 | Vergaben 2005 | 26 |
| 1.3 | Vergaben 2006 | 27 |
| 1.4 | Vergaben 2007 | 28 |
| 1.5 | Vergaben 2008 | 29 |
| 1.6 | Vergaben 2009 | 30 |
| 1.7 | Vergaben 2010 | 31 |
| 1.8 | Vergaben 2011 | 32 |
| 1.9 | Vergaben 2012 | 33 |
| 1.10 | Vergaben 2013 | 34 |
| 2 | Anzahl inner- und ausserkantonaler Vergaben und Vergabesummen | 35 |
| 2.1.1 | Vergaben 2004 | 35 |
| 2.1.2 | Vergaben 2005 | 35 |
| 2.1.3 | Vergaben 2006 | 36 |
| 2.1.4 | Vergaben 2007 | 36 |
| 2.1.5 | Vergaben 2008 | 36 |
| 2.1.6 | Vergaben 2009 | 37 |
| 2.1.7 | Vergaben 2010 | 37 |
| 2.1.8 | Vergaben 2011 | 37 |
| 2.1.9 | Vergaben 2012 | 38 |
| 2.1.10 | Vergaben 2013 | 38 |
| 3 | Abürzungsverzeichnis | 359 |

1 Anzahl Vergabeverfahren und Vergabesumme 2004 bis 2013

1.1 Vergaben 2004

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 56 | 18'391'809.30 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 23 | 3'286'113.55 |
| | | Freihändig | 860 | 19'244'668.85 |
| | | Total | 939 | 40'922'591.70 |
| | Dienstleistung | Offen | 14 | 7'726'485.95 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 3 | 410'095.80 |
| | | Freihändig | 360 | 5'874'951.65 |
| | | Total | 377 | 14'011'533.40 |
| | Lieferung | Offen | 4 | 489'511.85 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 11 | 904'568.15 |
| | | Freihändig | 717 | 7'643'912.75 |
| | | Total | 732 | 9'037'992.75 |
| Hochbauamt Total | | | 2048 | 63'972'117.85 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 58 | 29'147'062.43 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 40 | 7'569'962.79 |
| | | Freihändig | 249 | 8'686'970.07 |
| | | Total | 347 | 45'403'995.29 |
| | Dienstleistung | Offen | 6 | 2'003'864.77 |
| | | Selektiv | 3 | 508'736.33 |
| | | Einladung | 15 | 804'168.95 |
| | | Freihändig | 158 | 4'508'575.05 |
| | | Total | 182 | 7'825'345.10 |
| | Lieferung | Offen | 11 | 2'057'368.30 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 8 | 1'347'577.95 |
| | | Freihändig | 126 | 3'051'098.30 |
| | | Total | 145 | 6'456'044.55 |
| Tiefbauamt Total | | | 674 | 59'685'384.94 |
| Baudepartement Total | | | 2722 | 123'657'502.79 |

1.2 Vergaben 2005

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 35 | 12'475'657.05 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 18 | 3'132'051.35 |
| | | Freihändig | 1048 | 22'883'578.55 |
| | | Total | 1101 | 38'491'286.95 |
| | Dienstleistung | Offen | 1 | 107'600.00 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 3 | 429'363.80 |
| | | Freihändig | 296 | 6'682'460.05 |
| | | Total | 300 | 7'219'423.85 |
| | Lieferung | Offen | 0 | 0 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 2 | 329'794.35 |
| | | Freihändig | 436 | 5'650'640.55 |
| | | Total | 438 | 5'980'434.90 |
| Hochbauamt Total | | | 1839 | 51'691'145.70 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 61 | 55'446'106.67 |
| | | Selektiv | 1 | 146'765.70 |
| | | Einladung | 62 | 11'156'703.13 |
| | | Freihändig | 308 | 14'931'895.96 |
| | | Total | 432 | 81'681'471.46 |
| | Dienstleistung | Offen | 2 | 273'492.30 |
| | | Selektiv | 3 | 373'895.20 |
| | | Einladung | 3 | 238'827.50 |
| | | Freihändig | 222 | 6'592'159.90 |
| | | Total | 230 | 7'478'374.90 |
| | Lieferung | Offen | 61 | 5'182'382.14 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 7 | 1'010'313.00 |
| | | Freihändig | 115 | 3'061'080.05 |
| | | Total | 183 | 9'253'775.19 |
| Tiefbauamt Total | | | 845 | 98'413'621.55 |
| Baudepartement Total | | | 2684 | 150'104'767.25 |

1.3 Vergaben 2006

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|-----------------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 81 | 35'546'614.75 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 13 | 2'386'399.10 |
| | | Freihändig | 982 | 22'500'154.25 |
| | | Total | 1076 | 60'433'168.10 |
| | Dienstleistung | Offen | 1 | 1'780'000.00 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 134'211.65 |
| | | Freihändig | 311 | 7'733'989.90 |
| | | Total | 313 | 9'648'201.55 |
| | Lieferung | Offen | 0 | 0 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 2 | 222'852.60 |
| | | Freihändig | 309 | 2'812'634.70 |
| | | Total | 311 | 3'035'487.30 |
| Hochbauamt Total | | | 1700 | 73'116'856.95 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 45 | 22'054'194.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 46 | 8'800'543.81 |
| | | Freihändig | 371 | 18'361'112.23 |
| | | Total | 462 | 49'215'850.29 |
| | Dienstleistung | Offen | 4 | 3'682'728.65 |
| | | Selektiv | 1 | 319'986.24 |
| | | Einladung | 2 | 232'335.80 |
| | | Freihändig | 203 | 8'765'332.07 |
| | | Total | 210 | 13'000'382.76 |
| | Lieferung | Offen | 12 | 13'429'423.30 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 4 | 538'936.75 |
| | | Freihändig | 113 | 3'070'817.17 |
| | | Total | 129 | 17'039'177.22 |
| Tiefbauamt Total | | | 801 | 79'255'410.27 |
| Baudepartement Total | | | 2501 | 152'372'267.22 |

1.4 Vergaben 2007

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|-----------------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 48 | 22'046'355.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 22 | 3'838'099.55 |
| | | Freihändig | 982 | 27'561'903.85 |
| | | Total | 1052 | 53'446'358.65 |
| | Dienstleistung | Offen | 3 | 1'727'372.30 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 177'587.35 |
| | | Freihändig | 291 | 6'958'925.30 |
| | | Total | 295 | 8'863'884.95 |
| | Lieferung | Offen | 0 | 0 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 259'411.25 |
| | | Freihändig | 249 | 4'114'905.95 |
| | | Total | 250 | 4'374'317.20 |
| Hochbauamt Total | | | 1597 | 66'684'560.80 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 60 | 42'035'681.46 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 32 | 7'603'871.59 |
| | | Freihändig | 394 | 18'977'818.92 |
| | | Total | 486 | 68'617'371.97 |
| | Dienstleistung | Offen | 4 | 3'897'142.53 |
| | | Selektiv | 2 | 20'007.78 |
| | | Einladung | 3 | 163'566.75 |
| | | Freihändig | 218 | 8'141'000.15 |
| | | Total | 227 | 12'221'717.21 |
| | Lieferung | Offen | 11 | 2'463'965.65 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 6 | 1'010'728.65 |
| | | Freihändig | 110 | 3'401'160.83 |
| | | Total | 127 | 6'875'855.13 |
| Tiefbauamt Total | | | 840 | 87'714'944.31 |
| Baudepartement Total | | | 2437 | 154'399'505.11 |

1.5 Vergaben 2008

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 76 | 94'707'396.75 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 14 | 2'731'216.45 |
| | | Freihändig | 979 | 26'597'865.85 |
| | | Total | 1069 | 124'036'479.05 |
| | Dienstleistung | Offen | 6 | 2'453'852.70 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 0 | 0 |
| | | Freihändig | 323 | 8'990'181.40 |
| | | Total | 329 | 11'444'034.10 |
| | Lieferung | Offen | 2 | 239'198.15 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 165'833.10 |
| | | Freihändig | 233 | 3'155'633.35 |
| | | Total | 236 | 3'560'664.60 |
| Hochbauamt Total | | | 1634 | 139'041'177.75 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 39 | 20'002'000.01 |
| | | Selektiv | 1 | 15'050.00 |
| | | Einladung | 35 | 8'847'586.15 |
| | | Freihändig | 414 | 16'051'034.47 |
| | | Total | 489 | 44'915'670.63 |
| | Dienstleistung | Offen | 3 | 2'802'220.00 |
| | | Selektiv | 2 | 9'279.46 |
| | | Einladung | 8 | 267'929.40 |
| | | Freihändig | 174 | 5'637'792.89 |
| | | Total | 187 | 8'717'221.75 |
| | Lieferung | Offen | 13 | 3'993'956.45 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 11 | 1'952'159.70 |
| | | Freihändig | 140 | 5'311'647.70 |
| | | Total | 164 | 11'257'763.85 |
| Tiefbauamt Total | | | 840 | 64'890'656.23 |
| Baudepartement Total | | | 2474 | 203'931'833.98 |

1.6 Vergaben 2009

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 133 | 86'507'590.45 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 33 | 5'781'784.60 |
| | | Freihändig | 791 | 24'999'469.10 |
| | | Total | 957 | 117'288'844.15 |
| | Dienstleistung | Offen | 7 | 2'906'384.45 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 0 | 0 |
| | | Freihändig | 300 | 8'288'968.65 |
| | | Total | 307 | 11'195'353.10 |
| | Lieferung | Offen | 2 | 381'162.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 2'339'830.30 |
| | | Freihändig | 196 | 2'339'830.30 |
| | | Total | 199 | 2'862'102.95 |
| Hochbauamt Total | | | 1463 | 131'346'300.20 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 41 | 25'600'842.02 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 33 | 5'857'325.75 |
| | | Freihändig | 364 | 15'871'385.47 |
| | | Total | 438 | 47'329'553.24 |
| | Dienstleistung | Offen | 5 | 1'543'321.67 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 9 | 802'038.15 |
| | | Freihändig | 243 | 9'317'205.01 |
| | | Total | 247 | 11'662'564.83 |
| | Lieferung | Offen | 13 | 2'673'284.00 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 4 | 628'558.95 |
| | | Freihändig | 165 | 4'817'421.12 |
| | | Total | 182 | 8'119'264.07 |
| Tiefbauamt Total | | | 877 | 67'111'382.14 |
| Baudepartement Total | | | 2340 | 198'457'682.34 |

1.7 Vergaben 2010

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 139 | 104'678'816.40 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 23 | 3'529'421.45 |
| | | Freihändig | 1037 | 33'295'879.98 |
| | | Total | 1199 | 141'504'117.83 |
| | Dienstleistung | Offen | 17 | 22'676'520.95 |
| | | Selektiv | 1 | 531'560.15 |
| | | Einladung | 3 | 456'608.00 |
| | | Freihändig | 311 | 8'425'970.15 |
| | | Total | 332 | 32'090'659.25 |
| | Lieferung | Offen | 13 | 3'489'195.90 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 2 | 341'812.90 |
| | | Freihändig | 265 | 4'507'405.58 |
| | | Total | 280 | 8'338'414.38 |
| Hochbauamt Total | | | 1811 | 181'933'191.46 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 36 | 27'232'236.87 |
| | | Selektiv | 1 | 38'497.60 |
| | | Einladung | 36 | 7'377'866.34 |
| | | Freihändig | 364 | 14'956'434.82 |
| | | Total | 437 | 38'497.60 |
| | Dienstleistung | Offen | 3 | 854'815.30 |
| | | Selektiv | 1 | 62'234.99 |
| | | Einladung | 3 | 392'945.30 |
| | | Freihändig | 241 | 7'012'632.77 |
| | | Total | 248 | 8'322'628.36 |
| | Lieferung | Offen | 16 | 3'947'191.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 4 | 652'727.80 |
| | | Freihändig | 175 | 5'355'367.80 |
| | | Total | 195 | 9'955'286.85 |
| Tiefbauamt Total | | | 880 | 67'882'950.84 |
| Baudepartement Total | | | 2691 | 249'816'142.30 |

1.8 Vergaben 2011

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 74 | 41'659'403.30 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 28 | 4'891'125.00 |
| | | Freihändig | 732 | 22'089'525.58 |
| | | Total | 834 | 68'640'053.88 |
| | Dienstleistung | Offen | 3 | 2'778'511.80 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 0 | 0 |
| | | Freihändig | 271 | 9'026'127.00 |
| | | Total | 274 | 11'804'638.80 |
| | Lieferung | Offen | 1 | 494'228.75 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 4 | 900'479.55 |
| | | Freihändig | 150 | 2'555'220.65 |
| | | Total | 155 | 3'949'928.95 |
| Hochbauamt Total | | | 1263 | 84'394'621.63 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 40 | 39'854'303.74 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 32 | 6'136'369.09 |
| | | Freihändig | 400 | 14'750'138.00 |
| | | Total | 472 | 60'740'810.83 |
| | Dienstleistung | Offen | 2 | 518'634.90 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 3 | 533'487.58 |
| | | Freihändig | 225 | 6'437'694.90 |
| | | Total | 230 | 7'489'817.38 |
| | Lieferung | Offen | 14 | 3'692'971.57 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 7 | 1'262'356.40 |
| | | Freihändig | 138 | 3'990'536.10 |
| | | Total | 159 | 8'945'864.07 |
| Tiefbauamt Total | | | 861 | 77'176'492.28 |
| Baudepartement Total | | | 2124 | 161'571'113.91 |

1.9 Vergaben 2012

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------|-----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 35 | 97'599'884.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 17 | 3'104'007.30 |
| | | Freihändig | 970 | 30'951'582.03 |
| | | Total | 1022 | 131'655'473.58 |
| | Dienstleistung | Offen | 1 | 105'630.50 |
| | | Selektiv | 1 | 1'024'110.00 |
| | | Einladung | 1 | 135'832.25 |
| | | Freihändig | 358 | 9'686'680.88 |
| | | Total | 361 | 10'952'253.63 |
| | Lieferung | Offen | 12 | 2'451'969.45 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 10 | 1'291'507.20 |
| | | Freihändig | 162 | 2'998'823.76 |
| | | Total | 184 | 6'742'300.41 |
| Hochbauamt Total | | | 1567 | 149'350'027.62 |
| Tiefbauamt | Bau | Offen | 69 | 85'442'288.25 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 28 | 15'868'439.48 |
| | | Freihändig | 397 | 15'868'439.48 |
| | | Total | 494 | 106'046'335.53 |
| | Dienstleistung | Offen | 14 | 4'051'911.90 |
| | | Selektiv | 1 | 1'829'196.00 |
| | | Einladung | 8 | 610'633.35 |
| | | Freihändig | 291 | 6'780'306.35 |
| | | Total | 314 | 13'272'047.60 |
| | Lieferung | Offen | 13 | 3'152'102.10 |
| | | Selektiv | 0 | 0 |
| | | Einladung | 1 | 46'537.40 |
| | | Freihändig | 155 | 4'432'913.85 |
| | | Total | 169 | 7'631'553.35 |
| Tiefbauamt Total | | | 977 | 126'949'936.48 |
| Baudepartement Total | | | 2544 | 276'299'964.10 |

1.10 Vergaben 2013

| Amt | Auftragsart | Verfahren | Anzahl | Vergabesumme | |
|-----------------------------|-------------------------|--------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| Hochbauamt | Bau | Offen | 25 | 23'940'673.50 | |
| | | Selektiv | 0 | 0 | |
| | | Einladung | 6 | 1'261'762.80 | |
| | | Freihändig | 614 | 20'733'473.23 | |
| | | Total | 645 | 45'935'909.53 | |
| | Dienstleistung | Offen | 1 | 306'579.60 | |
| | | Selektiv | 0 | 0 | |
| | | Einladung | 2 | 358'305.40 | |
| | | Freihändig | 225 | 13'515'152.25 | |
| | | Total | 228 | 14'180'037.25 | |
| | Lieferung | Offen | 1 | 273'780.00 | |
| | | Selektiv | 0 | 0 | |
| | | Einladung | 0 | 0 | |
| | | Freihändig | 64 | 1'985'236.10 | |
| | | Total | 65 | | |
| | Hochbauamt Total | | | 938 | 62'374'962.88 |
| | Tiefbauamt | Bau | Offen | 48 | 18'681'981.27 |
| Selektiv | | | 0 | 0 | |
| Einladung | | | 11 | 3'260'552.84 | |
| Freihändig | | | 523 | 18'884'097.26 | |
| Total | | | 582 | 40'826'631.37 | |
| Dienstleistung | | Offen | 9 | 39'000.00 | |
| | | Selektiv | 7 | 3'726'917.00 | |
| | | Einladung | 4 | 400'792.70 | |
| | | Freihändig | 286 | 8'000'769.86 | |
| | | Total | 306 | 12'167'479.56 | |
| Lieferung | | Offen | 15 | 3'519'022.94 | |
| | | Selektiv | 0 | 0 | |
| | | Einladung | 4 | 3'978'069.15 | |
| | | Freihändig | 128 | 3'978'069.15 | |
| | | Total | 147 | | |
| Tiefbauamt Total | | | 1035 | 61'156'266.12 | |
| Baudepartement Total | | | 1973 | 123'531'229.00 | |

2 Anzahl inner- und ausserkantonaler Vergaben und Vergabesummen

2.1.1 Vergaben 2004

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 32'094'391.70 | 78.43 | 831 | 8'828'200.00 | 21.57 | 108 |
| | Dienstleistung | 8'206'108.20 | 58.57 | 315 | 5'805'425.20 | 41.43 | 62 |
| | Lieferung | 4'893'733.25 | 54.15 | 448 | 4'144'259.50 | 45.85 | 284 |
| Hochbauamt Total | | 45'194'233.15 | 70.6 | 1594 | 18'777'884.70 | 29.4 | 454 |
| TBA | Bau | 36'217'875.24 | 79.77 | 254 | 9'186'120.05 | 20.23 | 93 |
| | Dienstleistung | 5'201'434.46 | 66.47 | 139 | 2'623'910.64 | 33.53 | 43 |
| | Lieferung | 3'323'227.50 | 51.47 | 65 | 3'132'817.05 | 48.53 | 80 |
| Tiefbauamt Total | | 44'742'537.20 | 75 | 458 | 14'942'847.74 | 25 | 216 |
| BD Total | | 89'936'770.35 | 72.2 | 2052 | 33'720'732.44 | 27.8 | 670 |

2.1.2 Vergaben 2005

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 29'202'360.40 | 75.87 | 973 | 9'288'926.55 | 24.13 | 128 |
| | Dienstleistung | 6'080'053.40 | 84.22 | 252 | 1'139'370.45 | 15.78 | 48 |
| | Lieferung | 4'487'277.95 | 75.03 | 321 | 1'493'156.95 | 24.97 | 117 |
| Hochbauamt Total | | 39'769'691.75 | 77 | 1546 | 11'921'453.95 | 23 | 293 |
| TBA | Bau | 65'859'527.12 | 80.63 | 305 | 15'821'944.34 | 19.37 | 127 |
| | Dienstleistung | 5'101'577.59 | 68.22 | 150 | 2'376'797.31 | 31.78 | 80 |
| | Lieferung | 5'335'630.17 | 57.66 | 109 | 3'918'145.02 | 42.34 | 74 |
| Tiefbauamt Total | | 76'296'734.88 | 77.5 | 564 | 22'116'886.67 | 22.5 | 231 |
| BD Total | | 116'066'426.63 | 77.3 | 2110 | 34'038'340.62 | 22.7 | 574 |

2.1.3 Vergaben 2006

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 49'708'335.40 | 82.25 | 904 | 10'724'832.70 | 17.75 | 172 |
| | Dienstleistung | 6'026'442.30 | 62.46 | 250 | 3'621'759.25 | 37.54 | 63 |
| | Lieferung | 1'877'006.60 | 61.84 | 231 | 1'158'480.70 | 38.16 | 80 |
| Hochbauamt Total | | 57'611'784.30 | 78.8 | 1385 | 15'505'072.65 | 21.2 | 315 |
| TBA | Bau | 36'824'160.16 | 74.82 | 325 | 12'391'690.13 | 25.18 | 137 |
| | Dienstleistung | 8'359'829.99 | 64.30 | 166 | 4'640'552.77 | 35.70 | 44 |
| | Lieferung | 3'545'301.60 | 20.81 | 46 | 13'493'875.62 | 79.19 | 83 |
| Tiefbauamt Total | | 48'729'291.75 | 61.5 | 537 | 30'526'118.52 | 38.5 | 264 |
| BD Total | | 106'341'076.05 | 69.8 | 1922 | 46'031'191.17 | 30.2 | 579 |

2.1.4 Vergaben 2007

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 37'949'187.95 | 71.00 | 900 | 15'497'170.70 | 29.00 | 152 |
| | Dienstleistung | 6'461'721.05 | 72.90 | 208 | 2'402'163.90 | 27.10 | 66 |
| | Lieferung | 3'152'817.45 | 72.08 | 208 | 1'221'499.75 | 27.92 | 42 |
| Hochbauamt Total | | 47'563'726.45 | 71.3 | 1337 | 19'120'834.35 | 28.7 | 260 |
| TBA | Bau | 50'275'907.26 | 73.27 | 334 | 18'341'464.71 | 26.73 | 152 |
| | Dienstleistung | 7'074'018.29 | 57.88 | 173 | 5'147'698.92 | 42.12 | 54 |
| | Lieferung | 3'783'147.10 | 55.02 | 52 | 3'092'708.03 | 44.98 | 75 |
| Tiefbauamt Total | | 61'133'072.65 | 69.7 | 559 | 26'581'871.66 | 30.3 | 281 |
| BD Total | | 108'696'799.10 | 70.4 | 1896 | 45'702'706.01 | 29.6 | 541 |

2.1.5 Vergaben 2008

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 80'062'111.60 | 64.55 | 879 | 43'974'367.45 | 35.45 | 190 |
| | Dienstleistung | 7'714'483.25 | 67.41 | 243 | 3'729'550.85 | 32.59 | 86 |
| | Lieferung | 2'139'058.85 | 60.07 | 202 | 1'421'605.75 | 39.93 | 34 |
| Hochbauamt Total | | 89'915'653.70 | 64.7 | 1324 | 49'125'524.05 | 35.3 | 310 |
| TBA | Bau | 35'184'576.57 | 78.33 | 349 | 9'731'094.06 | 21.67 | 140 |
| | Dienstleistung | 5'961'620.65 | 68.39 | 137 | 2'755'601.10 | 31.61 | 50 |
| | Lieferung | 5'132'446.45 | 45.59 | 68 | 6'125'317.40 | 54.41 | 96 |
| Tiefbauamt Total | | 46'278'643.67 | 71.3 | 554 | 18'612'012.56 | 28.7 | 286 |
| BD Total | | 136'194'297.37 | 66.8 | 1878 | 67'737'536.61 | 33.2 | 596 |

2.1.6 Vergaben 2009

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|--------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 89'282'168.05 | 76.12 | 822 | 28'006'676.10 | 23.88 | 135 |
| | Dienstleistung | 7'721'171.00 | 68.97 | 240 | 3'474'182.10 | 31.03 | 67 |
| | Lieferung | 1'923'599.50 | 67.21 | 175 | 938'503.45 | 32.79 | 24 |
| Hochbauamt Total | | 98'926'938.55 | 75.3 | 1'237 | 32'419'361.65 | 24.7 | 226 |
| TBA | Bau | 39'342'800.80 | 83.13 | 287 | 7'986'752.44 | 16.87 | 151 |
| | Dienstleistung | 5'552'159.79 | 47.61 | 174 | 6'110'405.04 | 52.39 | 83 |
| | Lieferung | 4'401'406.15 | 54.21 | 68 | 3'717'857.92 | 45.79 | 114 |
| Tiefbauamt Total | | 49'296'366.74 | 73.4 | 529 | 17'815'015.40 | 26.6 | 348 |
| BD Total | | 148'223'305.29 | 74.7 | 1766 | 50'234'377.05 | 25.3 | 574 |

2.1.7 Vergaben 2010

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|--------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 113'336'642.30 | 80.09 | 964 | 28'167'475.53 | 19.91 | 235 |
| | Dienstleistung | 21'417'920.25 | 66.74 | 228 | 10'672'739.00 | 33.26 | 104 |
| | Lieferung | 3'719'463.45 | 44.61 | 189 | 4'618'950.93 | 55.39 | 91 |
| Hochbauamt Total | | 138'474'026.00 | 76.1 | 1'381 | 43'459'165.46 | 23.9 | 430 |
| TBA | Bau | 40'115'577.77 | 80.87 | 305 | 9'489'457.86 | 19.13 | 132 |
| | Dienstleistung | 5'026'199.54 | 60.39 | 155 | 3'296'428.82 | 39.61 | 93 |
| | Lieferung | 5'051'539.70 | 50.74 | 78 | 4'903'747.15 | 49.26 | 132 |
| Tiefbauamt Total | | 50'193'317.01 | 73.9 | 538 | 17'689'633.83 | 26.1 | 342 |
| BD Total | | 188'667'343.01 | 75.5 | 1919 | 61'148'799.29 | 24.5 | 772 |

2.1.8 Vergaben 2011

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|--------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 50'646'252.95 | 73.79 | 668 | 17'993'800.93 | 26.21 | 166 |
| | Dienstleistung | 8'601'333.40 | 72.86 | 202 | 3'203'305.40 | 27.14 | 72 |
| | Lieferung | 2'013'660.10 | 50.98 | 120 | 1'936'268.85 | 49.02 | 35 |
| Hochbauamt Total | | 61'261'246.45 | 72.6 | 990 | 23'133'375.18 | 27.4 | 273 |
| TBA | Bau | 45'738'994.73 | 75.30 | 335 | 15'001'816.10 | 24.70 | 137 |
| | Dienstleistung | 4'340'273.04 | 57.95 | 152 | 3'149'544.34 | 42.05 | 78 |
| | Lieferung | 5'297'380.57 | 59.22 | 71 | 3'648'483.50 | 40.78 | 88 |
| Tiefbauamt Total | | 55'376'648.34 | 71.7 | 558 | 21'799'843.94 | 28.3 | 303 |
| BD Total | | 116'637'894.79 | 72.2 | 1'548 | 44'933'219.12 | 27.8 | 576 |

2.1.9 Vergaben 2012

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 38'686'436.18 | 29.38 | 850 | 92'969'037.40 | 70.62 | 172 |
| | Dienstleistung | 8'231'034.93 | 75.15 | 277 | 2'721'218.70 | 24.85 | 84 |
| | Lieferung | 3'573'797.09 | 53.01 | 140 | 3'168'503.32 | 46.99 | 44 |
| Hochbauamt Total | | 50'491'268.20 | 33.8 | 1267 | 98'858'759.42 | 66.2 | 300 |
| TBA | Bau | 48'588'994.39 | 45.82 | 338 | 57'457'341.14 | 54.18 | 156 |
| | Dienstleistung | 7'019'482.00 | 52.89 | 193 | 6'252'565.60 | 47.11 | 121 |
| | Lieferung | 4'874'764.45 | 63.88 | 72 | 2'756'788.90 | 36.12 | 97 |
| Tiefbauamt Total | | 60'483'240.84 | 47.6 | 603 | 66'466'695.64 | 52.4 | 374 |
| BD Total | | 110'974'509.04 | 40.2 | 1870 | 165'325'455.06 | 59.8 | 674 |

2.1.10 Vergaben 2013

| Amt | Auftragsart | Domizil im Kanton | | | Domizil ausserhalb des Kantons | | |
|-------------------------|----------------|----------------------|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|------------|
| | | Vergabesumme | in % | Anzahl | Vergabesumme | in % | Anzahl |
| HBA | Bau | 33'788'929.61 | 73.56 | 532 | 12'146'979.92 | 26.44 | 113 |
| | Dienstleistung | 10'314'999.25 | 72.74 | 161 | 3'865'038.00 | 27.26 | 67 |
| | Lieferung | 1'035'339.00 | 45.83 | 41 | 1'223'677.10 | 54.17 | 24 |
| Hochbauamt Total | | 45'139'267.86 | 72.4 | 734 | 17'235'695.02 | 27.6 | 204 |
| TBA | Bau | 33'895'143.06 | 83.02 | 402 | 6'931'488.31 | 16.98 | 180 |
| | Dienstleistung | 6'264'373.30 | 51.48 | 186 | 5'903'106.26 | 48.52 | 120 |
| | Lieferung | 4'168'372.69 | 51.07 | 59 | 3'993'782.50 | 48.93 | 88 |
| Tiefbauamt Total | | 44'327'889.05 | 72.5 | 647 | 16'828'377.07 | 27.5 | 388 |
| BD Total | | 89'467'156.91 | 72.4 | 1381 | 34'064'072.09 | 27.6 | 592 |

Beilage: Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------|--|
| AöB | Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, SR 0.172.052.68 |
| BGBM | Bundesgesetz über den Binnenmarkt, SR 943.02 |
| EGöB | Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.1 |
| FHV | Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1 |
| IVöB | Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001, sGS 841.32 |
| VöB | Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.11 |
| WEKO | Wettbewerbskommission |
| WTO-Übereinkommen | Internationales Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 0.632.231.422 |