

電子公文

駐瑞士代表處經濟組 函

機關地址：Kirchenfeldstrasse 14, 3005
Bern, Switzerland

承辦人：何子毅

聯絡電話：+41 31 3522715

傳

受文者：行政院公共工程委員會

發文日期：中華民國98年2月19日

發文字號：台瑞字第0980000061號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如文 (GovnProc. pdf)

主旨：為陳報瑞士政府採購相關資訊，詳如說明，謹請察參。

說明：

一、本(98)年1月16日本組孫組長餐晤瑞士聯邦經濟部經濟事務局(SECO)世界貿易司主管政府採購事務官員Mr. Patrick Leduc獲允諾提供瑞士政府採購相關資訊在案。P氏日前函送該項資料如下，謹陳請察參：

(一)「General information regarding the implementation of the international agreements on government procurement in Switzerland」(德文版)：文中就政府採購市場重要性、開放政府採購市場之目的、政府採購市場開放方式、國內法令修訂、洽簽政府採購協定評析等方面進行說明。(詳如附件1)

(二)「Implementation of the international agreements on government procurement on the subterritorial level in Switzerland」(法、德文版)：係瑞士營造、計畫暨環境主管會議(Conference suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement)及政府採購跨邦組織(L'Autorite intercantonale des marches publics)代表Dr. George Ganz演講稿，內容分現存邦級法律架構、各邦間有關政府採購之協議(Accord intercantonal sur les marches publics)、各邦間有



在
一
物
高

2

裝
訂
線

關政府採購之協議內容、法律工具程序、合作等各節。
(詳如附件2)

(三)Volkswirtschaft期刊2002年10月「政府採購專刊」(<http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/archive/alltoc/s/200210.html>): 刊載「經濟與法律層面探討瑞士政府採購」(Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in ökonomischer und juristischer Hinsicht)、「營建業之政府採購法」(Das öffentliche Beschaffungsrecht im Bausektor)、「WTO與政府採購」(Die WTO und das öffentliche Beschaffungswesen)等多篇專文。(詳如附件3)

(四)Volkswirtschaft期刊2008年11月「對歐盟會員國進一步開放政府採購市場」(Weitgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gegenüber EU-Mitgliedstaaten)專文: 文中就政府採購協定意見調查(Umfrage zum Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen)、地方政府營建合約(Baufträge auf Bezirks- und Gemeindeebene)、物流及服務業(Sektoren mit Lieferungs- und Dienstleistungsauftrag)、雙邊協定評估(Gesamteinschätzung des bilateralen Abkommens)及其他研究結果(Ergebnisse anderer Untersuchungen)等方面進行探討。(詳如附件4)

(五)瑞士加入WTO政府採購協定承諾: 參照http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/appendices_e.htm#appendixI網頁。

(六)研究報告「聯邦及地方政府得標法之比較」(Etude comparative en droit des marchés publics de la confédération et des cantons): 參照<http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00375/00377/index.html?lang=fr>網頁。

(七)採購案網頁: <https://www.shab.ch/shabforms/COMMON/application/applicationGrid.jsp?template=1&view=2&page=/COMMON/search/searchFormSimap.jsp%3FMODE=SHAB>

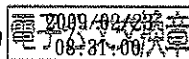
(八)瑞士營造、計畫暨環境主管會議(Conference suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'amenagement du territoire et de l'environnement)網址：www.bpuk.ch

(九)瑞士政府採購資訊(Systeme d' information sur les marches publics en Suisse)網站：www.simap.ch(詳如附件5)

二、二、本組將持續蒐報瑞士公共營建工程招標商機資訊函報國內轉供我業者拓展市場之需，併請察參。

正本：經濟部

副本：行政院公共工程委員會、經濟部國際貿易局



駐瑞士代表處經濟組

裝

訂



線

DIE INTERNATIONALEN ABKOMMEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN UND DIE SCHWEIZ

Allgemeine Informationen

Patrick Leduc

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die Industrieländer der OECD¹ befassten sich in den siebziger Jahren erstmals auf der Ebene der OECD mit der Bedeutung der Beschaffungsmärkte, namentlich mit dem Ziel, dieses Gebiet dem internationalen Wettbewerb zu öffnen um einen Beitrag zur Senkung der Staatskosten und zur Stärkung des Wirtschaftswachstums zu leisten. Die OECD erstellte eine länderspezifische Liste von Beschaffungsstellen der Zentralregierungen der OECD-Länder. Dieser Beschaffungskodex fand über die Tokyo Runde seinen Einzug ins Regelwerk des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)².

Von der Tokyo-Runde zur Uruguay Runde

Der Kodex über das öffentliche Beschaffungswesen der Tokyo-Runde, der für die Schweiz am 12. Dezember 1979 in Kraft trat, umfasste Beschaffungsstellen der Zentralregierungen und beschränkte sich auf Beschaffungen von Gütern. Die Uruguay-Runde des GATT mündete in das plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994, welches unter dem Namen „Government Procurement Agreement“ (GPA) bekannt ist und für die Schweiz am 1. Januar 1996 in Kraft trat³. Das GPA zählt heute 40 Mitgliedstaaten⁴. Es enthält rechtsverbindliche Regeln zur Gewährleistung der Inländerbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Transparenz und des Beschwerderechts bei der Abwicklung von öffentlichen Ausschreibungen. Der Geltungsbereich des GPA erfasst neu Beschaffungsstellen der subterritorialen Ebene (z.B. Kantone), öffentlich-rechtliche Unternehmen, Dienstleistungen und Baudienstleistungen. Die OECD stellte im Jahre 2002 fest, dass das GPA im Verhältnis zum Beschaffungskodex der Tokyo Runde eine Verdreifachung des unterstellten Beschaffungsvolumens erwirkte. Im Jahre 1994 blieben dennoch bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesen vom Geltungsbereich des GPA ausgeklammert.

Die Bedeutung der Beschaffungsmärkte

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) examinierte 2002 133 Länder und schätzte das weltweite Beschaffungsvolumen auf US\$ 5550 Milliarden, was 80 % der weltweiten Exporte von Gütern und Dienstleistungen⁵ entspricht. Dieses Volumen beinhaltet u.a. auch Militärbeschaffungen. Diese werden von der OECD ausgeklammert. Den Anteil der international potentiell zugänglichen Beschaffungsmärkte beziffert die OECD sodann auf US\$ 2100 Milliarden, bzw. auf 30 % des Wertes der weltweiten Exporte von Gütern und Dienstleistungen. Auf die Beschaffungen der Zentralregierungen entfallen rund 25 %. Die restlichen 75 % sind Beschaffungen der Vergabestellen der subterritorialen Ebene und der Sektoren. Dieses Volumen hat sich als Folge der Erweiterung der EU auf Nicht-OECD-Mitgliedstaaten weiter ausgedehnt. Der Löwenanteil von US\$ 1800 Milliarden entfällt auf die OECD-Länder. Die restlichen US\$ 300 werden Staaten zugeschrieben, die nicht Mitglieder der OECD sind. Die Europäische Kommission schätzt den Umfang des öffentlichen Beschaffungsmarktes innerhalb auf 1500 Milliarden Euros pro Jahr⁶. Demgegenüber umfasst der Beschaffungsmarkt der Schweiz in etwa 36 Milliarden Franken oder 25 % der Staatsausgaben. Der Anteil der Beschaffungen der Bundesverwaltung beträgt 19 %, jener der Kantone 38 % und jener der Gemeinden 43 %.

Der Zweck der Öffnung der Beschaffungsmärkte

Die Öffnung der schweizerischen Beschaffungsmärkte für ausländische Anbieter verfolgt grundsätzlich zwei Ziele. Beim ersten handelt es sich um die Erreichung der finanzpolitischen Ziele. Durch die Intensivierung des Wettbewerbs der Anbieter auf den Beschaffungsmärkten soll eine Reduzierung der staatlichen Ausgaben erwirkt werden. Das zweite Ziel besteht in der Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen der schweizerischen Anbieter von Waren und Dienstleistungen im Ausland. Den schweizerischen Anbietern im Ausland wurde bis anhin bereits ein grosses Beschaffungsmarktpotential eröffnet. Die Schweiz hat ein Interesse seiner Wirtschaft den bereits erschlossenen Zugang zu erhalten, zu erleichtern und zu erweitern. Einem Heimmarkt von 36 Milliarden Franken steht ein grosses, nicht erschlossenes, Beschaffungsmarktpotential gegenüber.

¹ http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

² General Agreement on Tariffs and Trade

³ http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_02_e.htm#articleXXIV

⁴ In Kraft seit dem 1. Januar 1996, SR 0632.2321.42 – AS 1996 609 : http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_231_422.html

⁵ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

⁶ Studie „The Size of Government Procurement Markets“ OECD (2002)

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_fr.htm

Die Instrumente der Beschaffungsmarktöffnung

Die Öffnung der schweizerischen und der ausländischen Beschaffungsmärkte erfolgt auf internationaler Ebene grundsätzlich auf drei Ebenen :

1. Das plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994

Die schweizerische Marktöffnung umfasst sowohl Beschaffungen von Güter-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen des Bundes, der Kantone als auch jene der öffentlichen Hand und der öffentlichen Unternehmen die in den Bereichen Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Nahverkehr, Flughäfen und Häfen tätig sind. Zu diesem Zweck hat die Schweiz bei der WTO eine Verpflichtungsliste hinterlegt⁷. Die Marktöffnung der Mitgliedstaaten des GPA sind den Verpflichtungslisten der GPA-Mitgliedstaaten zu entnehmen⁸. Die unterstellten Vergabestellen sind verpflichtet, ihre Beschaffungen entsprechend der WTO-Regeln auszuschreiben und durchzuführen, sofern das Auftragsvolumen einen bestimmten Schwellenwert übersteigt⁹. Massgebend im Auswahlverfahren ist nicht allein das billigste Preisangebot, sondern die insgesamt wirtschaftlich günstigste Offerte. Das GPA wird zur Zeit auf der Grundlage des in Artikel XXIV Ziff. 7b) enthaltenen Verhandlungsmandates revidiert („in built“ Agenda)¹⁰. Die laufenden Revisionsverhandlungen des GPA streben eine Vereinfachung, eine Modernisierung und eine Flexibilisierung des Regelwerkes an. Dieses Ziel konnte mit der Verabschiedung eines konsensfähigen Textes am 8. Dezember 2006 auf der Stufe des WTO-Ausschusses für das öffentliche Beschaffungswesen weitgehend erreicht werden¹¹. Das revidierte GPA enthält Bestimmungen für die elektronische Handhabung der Verfahren und der Vergabe (elektronische Auktionen), Übergangsbestimmungen für die Einbindung von Entwicklungsländern, neue Fristenregelungen, griffigere Kriterien bei der Prüfung der Einigung und des Ausschlusses von Anbietern, die Flexibilisierung der Verfahren, vereinfachte Regeln bei der freihändigen Vergabe, einheitlichere Ausnahmebedingungen, etc. Die Verhandlungen über die Formulierung der Schlussbestimmungen, die Erweiterung des Geltungsbereiches des GPA (1994) und die Reduzierung von diskriminierenden nationalen Massnahmen sind zur Zeit nicht abgeschlossen. Zunehmend steht auch die geographische Erweiterung des GPA zur Diskussion (Chinesisches Taipeh, Jordanien, China, etc.).

2. Das bilaterale Beschaffungsabkommen Schweiz-EU über gewisse Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999

Den Startschuss zu den bilateralen Verhandlungen gab ein Briefwechsel zwischen der Schweiz und der EU vom 15. März, bzw. 5. Mai 1994. Der inhaltliche Abschluss des Abkommens erfolgte am 14. Mai 1997 in Savognin (GR). Im Gegensatz zum EWR-Abkommen, welches den Bund, die Kantone und die Gemeinden zur Übernahme des „Acquis communautaire“¹² verpflichtet hätte, stützt der Ansatz des Beschaffungsabkommens auf zwei Pfeiler¹³ :

1. Die Regeln des GPA bilden die Grundlage der bilateralen Beziehungen;
2. Die im GPA erreichte Liberalisierung der öffentlichen Beschaffungsmärkte wird auf der Grundlage der Gleichwertigkeit der Rechtssysteme und der Vergleichbarkeit des gegenseitigen Marktzugangs wie folgt erweitert :
 - Einbezug der Gemeinden und Bezirke in den Geltungsbereich des GPA, wobei diese Ausdehnung des GPA explizit nur für die Schweiz und die EU sowie für die EFTA-Staaten gültig ist (die restlichen GPA-Länder haben keinen Rechtsanspruch auf Zugang zu Beschaffungen von schweizerischen Gemeinden und Bezirken solange diese Länder nicht Gegenrecht gewähren).
 - Unterstellung der Sektoren Schienenverkehr und Telekommunikation. Mit der Erweiterung wurde eine doppelte Diskriminierung der Schweiz, nämlich die 3%-Preisdifferenzpräferenz und die 50%-Ursprungsklausel (50 % Wertschöpfung in der EU) innerhalb des EU-Raumes beseitigt.
 - Unterstellung des gesamten Energiebereiches (nicht nur Elektrizität, sondern Unternehmen im Bereich Erdgas- und Erdölförderung, Gewinnung von Kohle und anderen Festbrennstoffen, sowie Versorgung öffentlicher Netze mit Gas und Wärme).
 - Unterstellung privater Auftraggeber die aufgrund eines ausschliesslichen Rechts in den klassischen Sektoren der Wasser- und Elektrizitätsversorgung, des städtischen Nahverkehrs (Bahn, Tram-, Bus-, Trolleybusunternehmen) und der Draht-, Bus- und Seilbahnunternehmen, sowie der Flughäfen und Häfen tätig sind. Private Häfen des Binnenschiffsverkehrs werden schweizerischerseits nicht erfasst, da nicht existierend.

⁷ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/appendices_e.htm#swi

⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/appendices_e.htm#swi

⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/thresh_e.htm

¹⁰ http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_02_e.htm#articleXXIV

¹¹ <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/PLURI/GPA/W297.doc>

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/international_fr.htm

¹³ SR 0.172.052.68 : http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_172_052_68.html

Das Beschaffungsabkommen enthält eine Bestimmung (Artikel 3, Abs. 5) welche im GPA nicht enthalten ist und die Möglichkeit vorsieht, einen Sektor, bzw. den Teilbereich eines Sektors, nicht mehr in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen zu lassen. Dies kann dann der Fall sein, wenn die betreffenden Unternehmen in einem Markt mit rechtlich abgesichertem und faktischen Wettbewerb operieren. Gemäss Botschaft zu den sektoriellen Abkommen¹⁴ sind die Bedingungen erfüllt, wenn innerhalb eines geographisch bestimmten Gebietes Konkurrenten dieselben Dienstleistungen unter im Wesentlichen gleichen Bedingungen anzubieten in der Lage sind.

Aufgrund von Beschlüssen des Bundesrates vom 4. Dezember 1995 und 3. April 1996 sowie der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 21. Juni 1996 wurde eine paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eingesetzt. Die „Kommission Beschaffungswesen Bund-Kantone (KBBK) verfolgt das Ziel, die kohärente Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens auf allen Stufen sicherzustellen. Die KBBK operiert unter der Leitung des für die Aussenwirtschaft zuständigen Direktionsmitgliedes des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO).

3. Die Freihandelsabkommen (FHA) im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA)¹⁵

In den letzten Jahren wurden von GPA-Partnern, insbesondere von den USA und den EU, vermehrt Freihandelsabkommen mit Bestimmungen betreffend den Zugang zu Beschaffungsmärkten von Drittstaaten abgeschlossen. Auch die Schweiz hat im Rahmen der Freihandelsverhandlungen der EFTA mit Drittstaaten FHA abgeschlossen, welche aber im Bereich der öffentlichen Beschaffungen hauptsächlich Entwicklungsklauseln oder Verhandlungsklauseln enthalten¹⁶. In jüngster Zeit konnten über die EFTA FHA mit Drittstaaten abgeschlossen werden, welche im Bereich der öffentlichen Beschaffungen marktzugangsrelevante Bestimmungen enthalten. Dabei sei insbesondere auf die FHA mit Chile und Mexiko erwähnt. Das FHA mit Chile umfasst zusätzlich des Geltungsbereichs des GPA, auch Ausschreibungen der Gemeinden. Chile war in der Tat bereit, den EFTA-Ländern den Zugang zu den Beschaffungsmärkten der chilenischen Gemeinden zu ermöglichen.

Die Umsetzung in die interne Gesetzgebung

Die Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Bund ist im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB)¹⁷ und in der dazugehörigen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. Dezember 1995 (VoeB)¹⁸ geregelt. Für die öffentlichen Beschaffungen von Kantonen und Gemeinden gelten die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVÖB) welche am 25. März 2001 revidiert worden ist (revIVÖB), sowie die einschlägigen Vergaberichtlinien¹⁹. Des weiteren sei das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1995 für den Binnemarkt (BGBM)²⁰ erwähnt, welches Mindestkriterien definiert, die für das Funktionieren des schweizerischen Wirtschaftsraumes nötig sind und die bei der Vergabe von Aufträgen durch die Kantone und Gemeinden sowie Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben beachtet werden müssen, wenn die IVÖB/rev nicht zur Anwendung kommt. Schliesslich erfordert die Revision des GPA - welche auf Stufe der WTO die Ziele der Klärung, der Modernisierung und der Flexibilisierung verfolgt - eine Anpassung der schweizerischen Beschaffungsgesetzgebung.

Allgemeine Würdigung der internationalen Beschaffungsabkommen

Die internationalen Beschaffungsabkommen enthalten Pflichten und Chancen. Die Bilanz der Chancen fällt zugunsten der Schweiz aus. Ihre Liferanten und Dienstleistungserbringer erhalten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit Zugang zu den Beschaffungsmärkten verschiedenster Marktpartner. Allerdings müssen die Märkte konsequent bearbeitet werden, damit nicht nur die Anzahl der potentiellen Anbieter im Wettbewerb, sondern auch der tatsächliche Wettbewerb verstärkt wird. Die Anbieter unserer Marktpartner erhalten die Möglichkeit, sich am Beschaffungsmarkt der unterstellten schweizerischen Vergabestellen zu beteiligen. Eine demnächst erscheinende Evaluation kommt zum Schluss, dass das erschlossene Beschaffungsmarktpotential von den Marktteilnehmern noch intensiver ausgeschöpft werden könnte wozu gestraffte und modernisierte Vergabeverfahren, wie sie das revidierte GPA anstrebt, einen Beitrag leisten werden. Vielleicht liegt der Schlüssel der zukünftigen Markterschliessung nicht nur in der bereits umfangreichen Liberalisierung, sondern vor allem in der Bearbeitung der bestehenden Märkte und Potentiale.

Patrick Leduc
Lic. ès sc. économique – MPA-IDHEAP
Secteur OMC – Secrétariat CMCC/KBBK
Tel. +41 (0)31 324 08 53
Fax +41 (0)31 322 23 80
E-Mail: patrick.leduc@seco.admin.ch

* * * * *

¹⁴ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl, 1999 6128ff.

¹⁵ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de>

¹⁶ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de>

¹⁷ SR 172.056.1 : http://www.admin.ch/ch/d/sr/c172_056_1.html

¹⁸ SR 172.056.11 : http://www.admin.ch/ch/d/sr/c172_056_11.html

¹⁹ http://www.bpuk.ch/index/extern/index_dt.htm

²⁰ SR 943.02 : http://www.admin.ch/ch/d/sr/c943_02.html

Les entités subterritoriales et la réglementation internationale

M^e Dr George Ganz, Délégué de la conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), même que de l'Autorité intercantonale des marchés publics (AiMp).

Les accords internationaux dans le domaine du droit des adjudications publiques sont transposés chacun pour soi par la Confédération et les cantons. Il en résulte un système intitulé dual. C'est-à-dire qu'aussi bien la Confédération pour ses propres acquisitions et de façon équivalente les cantons pour eux-mêmes doivent réglementer leurs relations internationales. Deux systèmes juridiques existent côte à côte. Mais ceux-ci – il faut déjà l'indiquer – sont harmonisés sur de nombreux points. Ils le sont totalement dans le domaine couvert par les accords internationaux, dans la mesure où ces derniers ne prévoient pas eux-mêmes de réglementations différentes.

Cette réglementation est la conséquence du fait que les accords internationaux concernant les marchés publics sont Non-Self-Executing. Ils ne sont donc pas directement applicable mais doivent être transposé dans la législation suisse, d'une part dans celle de la Confédération et de l'autre des cantons. Cette réglementation est également la conséquence de l'organisation fédérale de la Suisse. Le fédéralisme comporte entre autres l'autonomie financière, l'autonomie d'organisation et l'autonomie des tâches des cantons. Les cantons doivent donc réglementer en particulier leur droit des marchés publics relevant de leur propre compétence. Inversement: la Confédération ne possède – à quelques exceptions près – aucune compétence pour imposer aux cantons les prescriptions correspondantes.

La législation ne soit donc pas organisée de façon identique au niveau de la Confédération comme des cantons. Dit simplement, la Confédération réglemente le domaine relevant des accords internationaux pour elle-même par la Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et le domaine national au moyen de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP). Les cantons se basent sur l'accord intercantonal sur les marchés publics, lequel se différencie à nouveau en une partie non concernée par les accords internationaux et une autre qui l'est.

1. Bases législatives existantes dans les cantons

Les cantons – nous entendons sous cantons les Etats-membres, les «Länder» de la Confédération suisse – réglementent leur droit des marchés publics par l'intermédiaire de l'accord intercantonal. Les cantons déterminent individuellement les dispositions d'exécution de cet accord entre eux. Toutefois une base de travail a été élaborée à ce sujet, les directives d'adjudication. La plupart des dispositions d'exécution des cantons s'orientent selon cette directive. Néanmoins il faut constater que les principes essentiels ont déjà été harmonisés dans l'accord intercantonal. Je mentionnerai en particulier les valeurs seuils, qui sont les mêmes pour tous les cantons, même pour les marchés internes.

On oublie souvent que les communes n'ont plus de compétence à légiférer depuis la promulgation de l'accord intercantonal. Les communes sont nommément soumises

au droit cantonal. Les règlements, etc. propres aux communes sont formellement possibles, mais ne doivent pas présenter de contradictions avec le droit cantonal et celui intercantonal. Ils ne doivent en particulier pas conduire à des restrictions à l'ouverture des marchés. Ce fait avait eu la conséquence pratique qu'il n'existe plus de règles communales. En d'autres termes, les acquisitions des communes se déroulent selon le droit cantonal.

Comme évoqué, les cantons ont coordonné et harmonisé dès 1994 leurs principes et règles d'appel d'offres pour la première fois dans un accord commun, l'Accord intercantonal sur les marchés publics, le concordat. Ce concordat a été révisé en 2001 et les dispositions de l'accord bilatéral avec l'Union Européenne ont été reprises. Tous les cantons ont adhéré au concordat de 1994 et seules les adhésions des cantons de Glaris et de Genève manquent pour celui de 2001. Nous escomptons en particulier l'adhésion du canton de Glaris, cependant elle doit s'exprimer dans une votation populaire. Dans le canton de Glaris, ceci est réalisé par une réunion de tous les citoyens, resp. électeurs dans une assemblée intitulée «Landsgemeinde», donc selon une procédure démocratique directe. Mais nous n'envisageons pas de problèmes à ce sujet.

Le concordat transpose globalement les accords internationaux. Ceci est important parce qu'en conséquence les cantons n'ont plus à ce sujet de marge de manoeuvre pour leurs propres réglementations au niveau de la loi. Une application uniforme des accords internationaux est en conséquence aussi garantie. Des différences auraient pu résulter du fait que certaines dispositions soient comprises différemment par la Confédération ou les cantons. Mais la Confédération et les cantons ont travaillé en très étroite collaboration dans ce domaine et il n'existe pas « de danger » à ce sujet.

2. Accord intercantonal sur les marchés publics

Il existe en Suisse une longue tradition, selon laquelle les cantons réglementent leur collaboration par des conventions. Ceci s'applique également dans ce domaine. L'article 48 de la Constitution fédérale suisse prévoit expressément de telles conventions. Les cantons peuvent y réglementer toutes les tâches relevant de leur compétence. Le droit des adjudications publiques en fait également partie.

L'adhésion à un accord intercantonal correspondant intervient selon la procédure propre à chaque canton. En règle générale une votation populaire est nécessaire à cet effet. L'article 4 alinéa 2 lettre a AIMP exige pour les modifications du concordat l'accord unanime de tous les cantons adhérents.

La réglementation de la matière législative par cette voie apparaît au premier coup d'oeil problématique. On ne peut ignorer qu'il existe une certaine pression politique visant à conclure des compromis pour que tous les cantons adhèrent. De même un canton particulier peut exercer une certaine pression en menaçant de sortir. Mais dans le droit des marchés publics, cette pression n'est pas importante car les avantages de la réglementation intercantonale sont clairs. Une transposition des accords internationaux par l'intermédiaire d'un accord intercantonal est beaucoup plus efficace qu'une transposition individuelle par les différents cantons. Concernant les mar-

chés publics tous les cantons sont intéressés par une coordination, aussi pour de raisons économiques.

On peut peut-être s'interroger de savoir pourquoi une solution fédérale ne devrait pas être choisie. En dehors du fait que formellement la Confédération ne dispose pas de la compétence correspondante, des raisons politiques doivent également être mentionnées à ce sujet. Il existe en Suisse un souhait prononcé en faveur de réglementations fédéralistes. Un accord intercantonal peut reprendre et transposer ces idées fédéralistes fondamentales.

Il est constamment avancé que la réglementation prévue conduirait à diverses différences. Mais cette objection ne doit pas être retenue. La plupart des problèmes existant à l'heure actuelle sont beaucoup plus des problèmes d'application. Une législation fédérale n'y remédierait pas. Mais, en particulier en ce qui concerne les marchés publics, il est important que la réglementation soit localement ancrée. Les cantons doivent, il est vrai, avoir un droit de codécision. Un concordat répond le mieux à cette requête.

3. Teneur de l'AIMP

Je ne souhaiterais pas présenter intégralement le contenu du concordat parce que la matière à régler est connue. Néanmoins quelques indications sur le plan de l'organisation méritent d'être fournies. Un concordat doit être surveillé et accompagné sur le plan de l'organisation. Ceci est la tâche de l'Autorité intercantonale. L'article 4 du concordat fournit la base juridique correspondante. L'Autorité intercantonale est constituée de représentants de chacun des cantons adhérents où il est exigé que chaque canton soit représenté par un membre du Gouvernement. Il est ainsi garanti que la politique est impliquée à un haut niveau. L'Autorité intercantonale est dotée d'un ensemble de pouvoirs relativement important. Elle peut en particulier édicter des directives d'adjudication. Mais jusqu'à présent il n'en a pas été fait usage. Elle détermine d'autre part les valeurs seuils applicables et a une fonction de surveillance et de contrôle. L'Autorité intercantonale prend ses décisions à une majorité des trois quarts des membres présents, dans la mesure où au moins la moitié des cantons participants est représentée. Chaque canton a une voix.

L'Autorité intercantonale n'a cependant pas de compétence judiciaire. Elle peut toutefois prendre position sur des questions contestées mais ne peut obliger un canton à appliquer une solution déterminée. Une telle compétence ne relève que de la justice. L'Autorité intercantonale a par exemple blâmé un canton pour ne pas avoir soumis la fortune financière au droit des adjudications publiques. Ce canton a alors modifié sa pratique. D'autre part l'Autorité intercantonale s'est exprimée sur différentes interventions politiques dans les cantons. Sa voix a été entendue et en partie prise en considération. Finalement, dans ce domaine, elle constitue pour la Confédération le partenaire responsable.

4. Procédure de recours

La commission des marchés publics Confédération-cantons a, dans le domaine international, des missions analogues à l'Autorité intercantonale. Celle-ci a également une activité de surveillance. Mais elle ne constitue pas une instance juridictionnelle.

Cependant, le droit de recours est d'une grande importance. Le prestataire concerné doit pouvoir formuler un recours auprès d'un service indépendant. Cette instance de recours doit avoir un pouvoir de cassation. Dans le cas des cantons, il s'agit d'un droit de recours à deux niveaux. Le recourant peut en premier lieu s'adresser au tribunal administratif cantonal. Pour les questions importantes et en particulier concernant l'arbitraire, il peut alors faire appel au tribunal fédéral. Au niveau fédéral il n'existe qu'une seule instance de recours, la commission fédérale de recours. Cette inégalité, en particulier le fait que les décisions finales ne sont pas traitées par les mêmes instances, fait à l'heure actuelle l'objet d'importantes discussions et l'on doit aboutir à une solution. Un tribunal supérieur commun permettrait à une coordination de la jurisprudence. Il existe dès aujourd'hui des projets de lois correspondants et la modification de la législation du tribunal fédéral va dans ce sens.

5. Collaboration

Ce système apparaît compliqué aux partenaires étrangers de l'accord avec l'UE. Mais ceci ne joue pas un rôle essentiel pour la réglementation des dispositions des accords internationaux et une transposition complète dans le droit suisse. Nous sommes de l'avis que les cantons ont aussi transposé les accords internationaux de façon juridiquement satisfaisante.

Un règlement de collaboration Confédération – cantons est actuellement en préparation, lequel décrira les compétences entre la Confédération et les cantons. Les deux parties ont constaté que tous les principes essentiels devaient être déterminés en commun. Bien évidemment la Confédération continuera à mener les négociations sur la scène internationale. Cependant les cantons y seront largement associés. Les questions essentielles seront réglées en commun, non seulement pour le domaine international, mais également celui national. Une large harmonisation en sera la conséquence sans que les compétences constitutionnelles en soient modifiées. Par ailleurs, une voie de recours uniforme sera également recherchée.

La Suisse satisfait peut-être différemment des autres pays à ses obligations internationales. Mais nous attachons de la valeur au fédéralisme. Ce fait nous n'empêche pas d'apparaître unis vis-à-vis des partenaires des accords internationaux. Remplir ces deux fonctions en même temps est possible.

ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGEN IN DER SCHWEIZ

Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in ökonomischer und juristischer Hinsicht

Serge Zogg und Jérôme Duperrut

Das öffentliche Beschaffungsrecht im Bausektor

Hubert Stöckli und Jean-Baptiste Zufferey

Die WTO und das öffentliche Beschaffungswesen

Luzius Wasescha und Philippe Nell

Herausforderungen im öffentlichen Beschaffungswesen aus Sicht der Beschaffungskommission des Bundes

Elisabeth Vogt

Öffentliches Beschaffungswesen: Ein guter Ansatz, den es zu vereinfachen gilt...

Claude Lässer

Öffentliches Beschaffungswesen: Schlechte Erfahrungen mit der Marktöffnung

Hans Baumann

AVIG-Revision: Finanzierung langfristig sicher stellen

Peter Gasser und Ueli Greub

Beschaffungsstatistik des Bundes 2001

Elsbeth Etter

Quartalsschätzungen BIP 2/2002: Geringfügiges Wachstum

Bettina Müller und Sabina Noormamode

Aus Regierung und Parlament

EU-Entwicklungspolitik

Remigi Winzap

Quo vadis Argentina?

Gisèle Simone Jungo

Kollektive Arbeitsstreitigkeiten des Jahres 2001

Robert Häubi und Walter Weber

Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge

Verena Conti

Die Politische Abteilung VI des EDA – eine wichtige Schaltstelle für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland

Markus Börlin

Site by Liip AG



Weitgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gegenüber EU-Mitgliedstaaten

Die Ausgaben der öffentlichen Hand zur Realisierung von Infrastrukturprojekten sowie für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen werden in der Schweiz auf jährlich über 30 Mrd. Franken geschätzt.¹ Das Volumen des Beschaffungsmarktes der EU-Mitgliedsländer beträgt insgesamt ca. 1500 Mrd. Euro pro Jahr.² Angesichts dieses Marktvolumens wird deutlich, dass eine Öffnung dieser Märkte ein enormes Potenzial darstellt. Eine Befragung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zeigt, dass das Submissionsabkommen mit der EU zwar Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb in der Auftragsvergabe fördert, dass jedoch das Potenzial des Abkommens für die Schweizer Firmen und Steuerzahler noch nicht ausgeschöpft wird.



Dr. Peter Balastèr
Leiter Ressort Wachstum und Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Jan Schübach
Ressort Wachstum und Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Lange Zeit erfolgte die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand nach vorwiegend strukturpolitischen und protektionistischen Gesichtspunkten. Seit Mitte der Neunzigerjahre intensivierten sich aber auf der internationalen Ebene die Bestrebungen, diese Märkte schrittweise gegenseitig zu öffnen und so für mehr Wettbewerb, Transparenz und Effizienz im Einsatz der öffentlichen Mittel zu sorgen. Dieser Wandel veranlasste auch die Schweiz zu einem Kurswechsel in der Politik der öffentlichen Beschaffung.

Mit dem seit 1996 geltenden plurilateralen *WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA)*³ müssen Behörden auf Bundes- und Kantonebene sowie öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung und öffentlicher Nahverkehr ihre Beschaffungsvorhaben international ausschreiben, sofern diese die festgelegten Schwellenwerte übersteigen. Im Gegenzug erhalten schweizerische Unternehmen den gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der übrigen Vertragsstaaten.⁴

Das bilaterale *Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zum öffentlichen Beschaffungswesen*⁵ bewirkt, dass neu auch die Beschaffungsvorhaben der Gemeinden und Bezirke sowie von Unternehmen in einigen zentralen Infrastruktursektoren einer grenzüberschreitenden Konkurrenz offen stehen (siehe *Kasten 1*). Diese Öffnung hat zum Ziel, die generelle Bevorzugung lokaler und regionaler Anbieter einzudämmen und den Marktzugang für ausserregionale und ausländische Unternehmen durch ein transparentes, nichtdiskriminierendes und durch Rechtsmittel abgesichertes Verfahren sicher-

zustellen. Der verstärkte Wettbewerb soll nicht zuletzt einen wirtschaftlicheren Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten.

Umfrage zum Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

Eine empirische Beurteilung der ökonomischen Auswirkungen der zusätzlichen Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gegenüber EU-Staaten ist schwierig, weil ein entscheidender Liberalisierungsschritt bereits mit dem GPA und – für die Gemeinden und Vergabestellen im Infrastruktursektor – mit der quasi zeitgleich erfolgten Schweiz-internen Liberalisierung durch das Binnenmarktgesetz⁶ stattgefunden hat. Das Abkommen von 2002 brachte mehr Wettbewerber, aber nicht den Wettbewerb an sich.

Weiter wird die Analyse durch die spärliche Quellenlage erschwert. Die wenigen verfügbaren amtlichen Publikationen⁷ widerspiegeln lediglich ein unvollständiges Bild der Wirklichkeit: Zum einen finden nur Aufträge oberhalb der Schwellenwerte den Weg in die Datenbanken; zum anderen wird den Publikationspflichten – insbesondere der Publikation des Zuschlags – nicht von allen Vergabestellen konsequent nachgelebt.⁸

Vor diesem Hintergrund führte das Seco von Mitte Juli bis Ende August 2008 eine Umfrage durch – und zwar gezielt in den Bereichen, wo das Abkommen mit der EU eine zusätzliche Liberalisierung brachte.⁹ Angeschrieben wurden jene 209 Gemeinden und Bezirke, welche zwischen Januar 2003 und April 2008 eine Baubewilligung für ein Bauobjekt mit einer Bausumme von mindestens 7,5 Mio. Franken erhalten haben.¹⁰ Daneben

1 Dies entspricht rund 25% der gesamten Staatsausgaben und 8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Davon entfallen rund 19% auf den Bund, 38% auf die Kantone und 43% auf die Gemeinden. Weitere Angaben in: Frey, Kilchenmann und Krautter (2003), Geltende Rechtssetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine bewertende Studie aus volkswirtschaftlicher Sicht, Basel, S. 25, und: PVK Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (2002), Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht, Bern, S. 1, Internet: www.parlament.ch.

2 Vgl. European Commission (2004), A Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU: Benefits From the Application of EU Directives and Challenges for the Future, S. 4.

3 SR 0.632.231.422.

4 Bis heute haben folgende Staaten das GPA ratifiziert: alle Mitgliedsländer der EU-27, Kanada, China/Hongkong, Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Aruba (Niederlande), Norwegen, Schweiz, Singapur, USA. Weitere Informationen: www.wto.org, «Trade topics», «Government procurements», «Agreement on Government Procurement (GPA)».

5 Bilaterales Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens; SR 0.172.052.68.

6 SR 943.02.

7 Im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union TED (www.ted.europa.eu) werden die Ausschreibungen der öffentlichen Hand aller EU-Staaten publiziert. Das Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz (www.simap.ch) sowie das Schweizerische Handelsamtsblatt SHAB (www.shab.ch) geben Auskunft über die öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz.

8 Vgl. PVK (2002) und European Commission (2004), S. 7.

9 Wir danken Frau Nina Steiner von der Fachhochschule Nordwestschweiz für die technische Unterstützung, die es erlaubte, die Befragung anonym durchzuführen.

10 Zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung ist die endgültige Bausumme des Bauobjekts oftmals nicht genau bekannt. Durch Einschluss aller Objekte ab 7,5 Mio. Franken wird sichergestellt, dass Gemeinden, die Bauvorhaben oberhalb des geltenden Schwellenwerts von 9,575 Mio. Franken durchgeführt haben, in die Erhebung einbezogen werden.

OK

Tabelle 1

Ausmass der regions- und grenzüberschreitenden Beschaffung

		Gemeinden	Infrastruktursektor
		Anzahl (in %)	Anzahl (in %)
Gab es ausländische Mitbieter?	ja	11 (10)	48 (42)
	nein	102 (90)	67 (58)
Der Zuschlag erfolgte an...	Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde der Beschaffungsstelle	17 (14)	12 (10)
	Unternehmen mit Sitz im Kanton der Beschaffungsstelle	46 (39)	31 (26)
	Bietergemeinschaft, worunter mindestens ein Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde bzw. dem Kanton der Beschaffungsstelle	16 (13)	7 (6)
	Unternehmen aus anderem Kanton	17 (14)	35 (30)
	Ausländisches Unternehmen	0 (0)	18 (15)
	Andere	22 (18)	15 (13)
	Gesamt		119 (100)

Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Kurzbeschreibung des Abkommens

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen sowie die Vergabe von Bauaufträgen stehen oberhalb gewisser Schwellenwerte einer grenzüberschreitenden Konkurrenz offen. Das Abkommen mit der EU dehnt den Geltungsbereich der WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen (bisher Bund und Kantone) auf weitere Vergabestellen aus. Neu fallen zusätzlich folgende Bereiche unter diese Regeln:

- Beschaffungen von Gemeinden und Bezirken in Bereichen wie öffentlicher Verkehr (Kauf von Trams und Bussen), Infrastruktur (Bau von Spitälern, Strassen, Brücken), Dienstleistungen (EDV-Lösungen) usw.;
- Beschaffungen in den Sektoren Schienenverkehr und Energie sowie Gas- und Wärmeversorgung;
- Beschaffungen von bestimmten privaten konzessionierten Unternehmen in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Nahverkehr und Flughäfen.

Im Gegenzug erhalten Schweizer Anbieter durch das Abkommen einen gleich weit gehenden Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU. Das Verfahren der Auftragsvergabe muss transparent und nicht diskriminierend sein; d. h. es gilt das Prinzip der Gleichbehandlung aller Anbieter. Berücksichtigt werden muss das günstigste Angebot. Die Vergabestelle kann festlegen, ob das preisgünstigste Angebot (bei standardisierten Gütern) oder das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis den Zuschlag erhalten soll. Im zweiten Fall kann sie projektbezogenen Aspekte – wie die Umweltfreundlichkeit der Lösung – in den schon anlässlich der Ausschreibung festzulegenden Kreis der Zuschlagskriterien aufnehmen. Kommt es zu einem Verstoß gegen diese Bestimmungen, so besteht ein Rekursrecht gegen den Entscheid.

wurden 291 Vergabestellen, welche in den vom Abkommen betroffenen Infrastruktursektoren tätig sind, zu den von ihnen ausgedescribten Liefer- und Dienstleistungsaufträgen befragt.¹¹ Um das offensive Interesse der Schweizer Exportindustrie einzubeziehen, wurden zudem 178 Schweizer Unternehmen angeschrieben, die gemäss der europäischen Submissions-Datenbank TED bereits erfolgreich öffentliche Aufträge im europäischen Ausland akquirieren konnten. Diese Unternehmen wurden gebeten, sowohl zu einer erfolgreichen als auch zu einer fehlgeschlagenen Offerteingabe Auskunft zu geben.¹²

Baufträge auf Bezirks- und Gemeindeebene

Das *Transparenzprinzip* verlangt, dass die Vergabeverfahren für alle Akteure ersichtlich sind und alle notwendigen Informationen zur Verfügung stehen. Öffentliche Aufträge über den Schwellenwerten des bilateralen Abkommens sind deshalb im Allgemeinen nach dem offenen oder selektiven Verfahren¹³ zu vergeben. Diese Verfahren werden von Beschaffungsstellen auf Gemeindeebene denn auch hauptsächlich angewendet (82% respektive 9%). Dass Gemeinden die Ausschreibungspflicht umgehen, indem sie die Auftragssumme knapp unterhalb des bei Bauvorhaben hohen Schwellenwerts von 9,575 Mio. Franken halten, hat sich nicht bestätigt.

Zur Herkunft der Offertsteller – und damit zum Aspekt der Stärkung des Wettbewerbs – gibt *Tabelle 1* Auskunft. Die Gegenüberstellung der Gemeindebeschaffungen (v.a. Bau) mit den Beschaffungen im Sektor Infrastruktur (v. a. auch Dienstleistungen und Materiallieferungen) zeigt, dass die Bautätigkeit noch stark lokal verankert ist. Knapp 40% der antwortenden Gemeinden sind jedoch der Ansicht, dass sich die Wettbewerbsintensität eher erhöht hat (siehe *Grafik 1*). In 7% der Fälle

war der Preis allein ausschlaggebend, während in den übrigen Fällen auch die projektbezogene Leistungsfähigkeit des Anbieters, Qualitätskriterien (z.B. ISO Zertifizierung) sowie besondere Leistungen (Ökologie, Lieferfrist) eine Rolle spielten. Um die *Gleichbehandlung* durch den Auftraggeber durchzusetzen, machte in 28% der durchgeführten Bauprojekte mindestens eine Firma von dieser Beschwerdelegitimation Gebrauch. Diesen Beschwerden wurde aber nur in 30% der Fälle stattgegeben, und ausländische Beschwerdeführer waren nur in einem Fall beteiligt.

Ein Drittel der antwortenden Gemeinden sind der Meinung, dass sich die Wirtschaftlichkeit ihres Einkaufs durch das bilaterale Abkommen verbessert hat. Gleichzeitig geben 79% an, dass sich der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Marktöffnung erhöht hat (siehe *Grafiken 2 und 3*). Positiv zu vermerken ist dabei, dass dieser höhere Aufwand teilweise entschädigt wird durch eine bessere Vorbereitung der Vergabeverfahren. 78% stimmen zu, dass Submissionsverfahren aufgrund des Rechtsschutzes heute sorgfältiger vorbereitet werden und folglich auch diszipliniertere Vergabeentscheide gefällt werden.

Sektoren mit Lieferungs- und Dienstleistungsaufträgen

In den Sektoren, die dem bilateralen Abkommen unterstellt sind, wurden die nur in Ausnahmefällen zulässigen Einladungs- und freihändigen Verfahren relativ häufig angewandt (27% resp. 4%). Dies liegt daran, dass relativ häufig Beschaffungen gemeldet wurden, welche unterhalb der Schwellenwerte lagen.¹⁴

Im Vergleich zu den Gemeinden scheint das Ausmass der grenzüberschreitenden Beschaffung in den Infrastruktursektoren grösser zu sein. Beinahe die Hälfte der antwortenden sind der Ansicht, dass die zusätzliche Konkurrenz durch Anbieter aus dem EU-Raum die Wettbewerbsintensität erhöht hat (siehe *Grafik 1*).

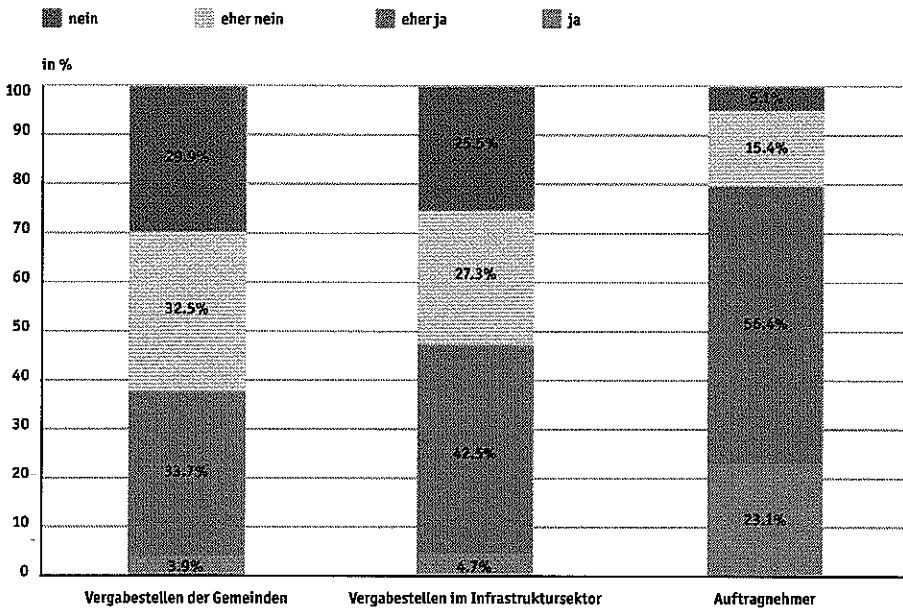
In den Vergabeverfahren, zu denen die antwortenden Unternehmen im Infrastruktursektor Stellung nahmen, kam es lediglich in 7% der Fälle zu einer Einsprache, wovon aber knapp die Hälfte (46%) erfolgreich waren. In rund einem Viertel (27%) dieser konkreten Projekte ergriff ein ausländisches Unternehmen den Rechtsweg.

Immerhin ein Drittel der antwortenden Stellen gibt an, dass sich die *Wirtschaftlichkeit* ihres Einkaufs verbessert hat. 84% sind der Meinung, dass der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Bestimmungen gestiegen ist (siehe *Grafiken 2 und 3*). Wie schon bei den Gemeinden dient

15

Grafik 1

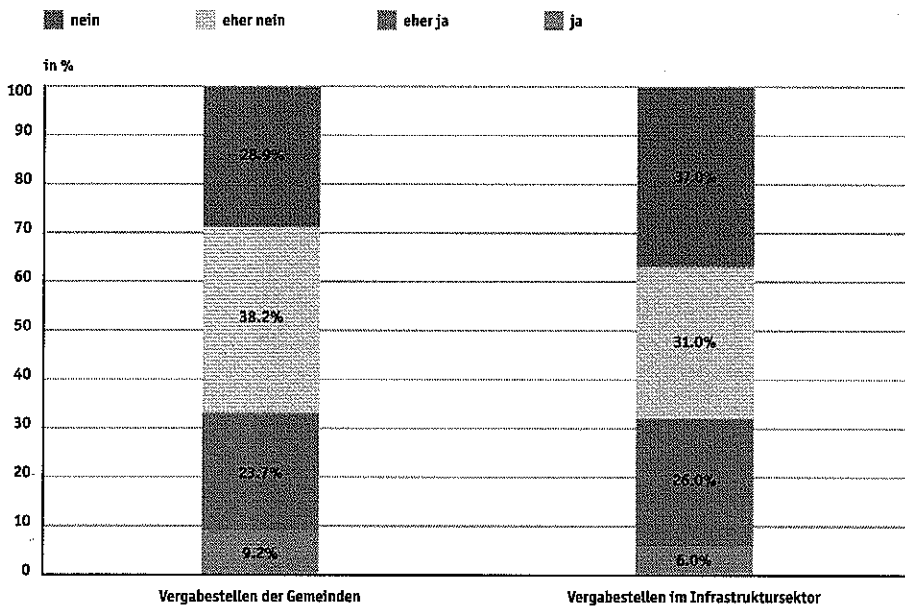
Herrscht durch die zusätzliche Konkurrenz durch Anbieter aus dem EU-Raum mehr Wettbewerb?



Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Können Sie insgesamt Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit Ihres Einkaufs feststellen?



Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

stimmen 28% der Antwortenden zu und 55% eher zu, dass sie im Vergabeverfahren dieselben Chancen hatten wie Unternehmen aus dem EU-Raum. Nur sechs Unternehmen (15%) haben jemals im Ausland gegen den Entscheid einer Beschaffungsstelle Beschwerde erhoben. Einige unterliessen einen Rekurs, um mögliche Benachteiligung in künftigen Verfahren zu vermeiden.

Die Marktöffnung hat gemäss den Auftragnehmern klar zu einer Stärkung des Wettbewerbs geführt (siehe Grafik 1). Die Schweizer Unternehmen scheinen aber nicht vermehrt an Submissionsverfahren im europäischen Ausland teilzunehmen. Eine deutliche Mehrheit von 93% gibt an, dass sie trotz des Abkommens nicht häufiger mitbieten. Auch sind nur 10% der Antwortenden der Meinung, dass sie durch die verbesserte Rechtsstellung häufiger den Zuschlag erhalten.

Auffallend ist, dass Schweizer Anbieter deutlich schlechtere Erfolgchancen haben, wenn allein der Preis zählt. So wurden bloss 10% der erfolgreichen Bewerbungen strikt nach diesem Kriterium bewertet, während bei den erfolglosen Offerteingaben in 27% der Fälle das billigste Angebot gewählt wurde.

Die Mehrheit der antwortenden Unternehmen (79%) ist der Ansicht, dass die Teilnahme an Submissionsverfahren heute mit einem höheren Aufwand verbunden ist (siehe Grafik 3). Über die Hälfte (57%) sind jedoch der Ansicht, dass dieser Zusatzaufwand zu einer sorgfältigeren Auftragsvorbereitung und disziplinierteren Vergabeentscheiden führt.

Viele Unternehmen sind sich offenbar über den Nutzen des bilateralen Abkommens im Unklaren. So zeigte sich in der Befragungsphase, dass unter den angeschriebenen Unternehmen die Ansicht relativ verbreitet ist, dass sie mit dem öffentlichen Beschaffungswesen wenig oder gar nichts zu tun hätten. In mehreren Fällen war es den Unternehmen gar nicht bekannt, dass sie einen Auftrag in einem staatsvertraglich geregelten Submissionsverfahren erhalten hatten.

Da die materiell-rechtlichen Bestimmungen des Abkommens – wie jene des GPA – im In- und Ausland durch ein komplexes Netzwerk von nationalen und subnationalen Submissionsordnungen umgesetzt werden, kommt ein Submittent auch nur selten direkt mit dem bilateralen Abkommen in Berührung.

Gesamteinschätzung des bilateralen Abkommens

Das Fazit der befragten Submissionsstellen sowie Auftragnehmer über die Wirkung des Abkommens fällt in vielerlei Hinsicht positiv aus. Die Liberalisierung des öffentlichen Be-

11 Da die Schwellenwerte für die angeschriebenen Unternehmen in den Sektoren für Lieferungs- und Dienstleistungsaufträge mit 766 000 Franken bzw. 640 000 Franken tiefer liegen als bei Bauaufträgen, ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass Submissionen im Wirkungsbereich des bilateralen Abkommens durchgeführt wurden.

12 Insgesamt wurden 265 der 678 Fragebogen retourniert, was einem Rücklauf von 39% entspricht: Gemeinden 89 (43%), Infrastruktursektor 130 (45%), Auftragnehmer 46 (26%).

13 Im offenen wie auch im selektiven Verfahren hat die Vergabestelle den Auftrag öffentlich auszuschreiben. Im offenen Verfahren kann jeder interessierte Anbieter ein Angebot einreichen. Im selektiven Verfahren darf zwar jeder die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren beantragen, die Vergabestelle entscheidet aber aufgrund von objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien, welche Anbieter eine Offerte einreichen dürfen.

14 Antworten zu Vorhaben, welche nicht unter den Geltungsbereich des bilateralen Abkommens fallen, wurden hier nicht ausgeschlossen.

dieser Zusatzaufwand auch der gründlicheren Vorbereitung und einer disziplinierteren Auftragsvergabe.

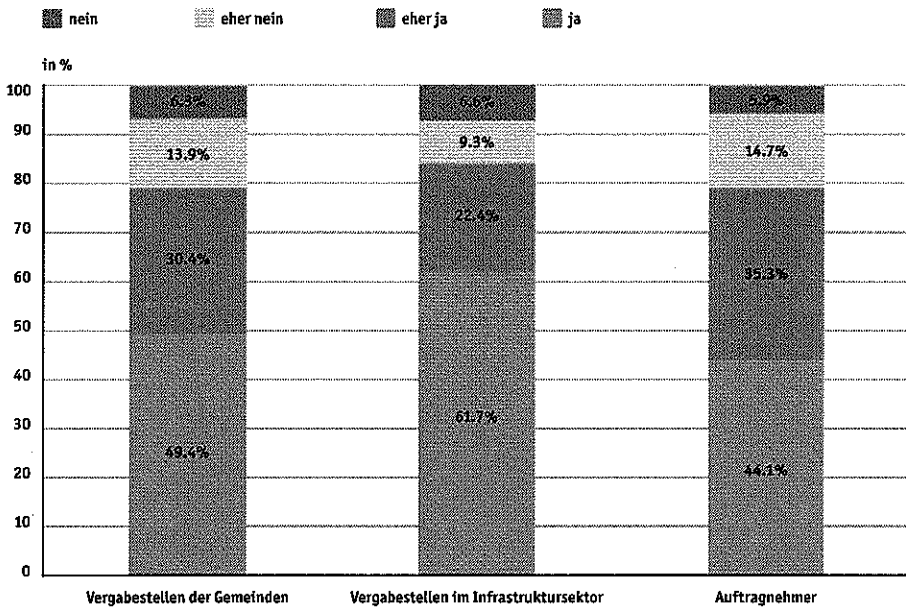
Offertstellende Schweizer Unternehmen im Ausland

Insgesamt ist eine klare Mehrheit (70%) der Unternehmen der Ansicht, dass die Vergabeverfahren nach transparenten und leicht verständlichen Kriterien erfolgten, obwohl die Zustimmungsrate bei einer erfolglosen Angebotseingabe mit 59% rund 20% tiefer ist als bei einer erfolgreichen. Weitgehend unabhängig vom Erfolg der eingegebenen Offerte

16

Grafik 3

Hat sich der Aufwand zur Durchführung eines Vergabeverfahrens durch die Öffnung des Submissionsmarktes erhöht?



Quelle: Balastèr, Schüpbach / Die Volkswirtschaft

15 Auf die Frage «Wie beurteilen Sie insgesamt die Wirkung des bilateralen Abkommens?» antworteten die drei Gruppen wie folgt: Vergabestellen der Gemeinden (4% sehr positiv, 39% eher positiv, 27% irrelevant, 28% eher negativ, 4% sehr negativ), Vergabestellen im Infrastruktursektor (3% sehr positiv, 31% eher positiv, 22% irrelevant, 40% eher negativ, 3% sehr negativ), Auftragnehmer (3% sehr positiv, 26% eher positiv, 49% irrelevant, 20% eher negativ, 3% sehr negativ).

16 Vgl. PVK (2002).

17 Vgl. European Commission (2004), S. 2.

Kasten 2

Pfiffner Messwandler AG

Die Firma Pfiffner Messwandler AG ist ein mittelgrosses schweizerisches Familienunternehmen mit 200 Mitarbeitenden, spezialisiert auf die Entwicklung und Herstellung von Messwandlern zur Messung von Strömen und Spannungen im elektrischen Verteilnetz. Mit einem Exportanteil von rund 90% produziert das Unternehmen für Kunden aus der ganzen Welt. Einen Teil ihres Umsatzes erzielt die Pfiffner Messwandler AG durch Aufträge der öffentlichen Hand, wobei Submissionsaufträge aus dem europäischen Ausland für die Firma eine bedeutende Absatzmöglichkeit darstellen.

Das Unternehmen hat sich im EU-Raum mehrmals erfolgreich um öffentliche Aufträge beworben, welche unter den Geltungsbereich des Abkommens fielen. In den Niederlanden erhielt es z.B. den Zuschlag für einen Auftrag zur Lieferung von Strom- und Spannungswandlern im Wert von rund 1 Mio. Franken an einen Netzbetreiber. Aufgrund des bilateralen Abkommens war die Vergabestelle verpflichtet, den Auftrag öffentlich auszuschreiben. Schweizer Offertsteller konnten gleichberechtigt am Vergabeverfahren teilneh-

men. Zudem hätte im Falle einer diskriminierenden Auftragsvergabe die Möglichkeit bestanden, den Rechtsweg zu ergreifen. In Ländern hingegen, wo diese Verfahrensgarantien fehlen, ist gemäss Herrn Roman Röthlisberger, Sales Manager der Pfiffner Messwandler AG, eine direkte und gleichberechtigte Teilnahme an Vergabeverfahren oftmals schwierig und die Zusammenarbeit mit einem lokalen Tochterunternehmen oder eine Partnerschaft mit Unternehmen vor Ort fast unabdingbar.

Der Preisdruck im Inland ist gemäss Röthlisberger infolge des bilateralen Abkommens eher gestiegen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Pfiffner Messwandler AG habe sich gleichwohl verbessert. Die Firma ist im Ausland konkurrenzfähig; insgesamt überwiegt deshalb der Nutzen des gleichberechtigten Zugangs zum europäischen Markt. Raum zur Verbesserung ortet Röthlisberger insbesondere in Bezug auf die Effizienz der Vergabeverfahren: Zu begrüssen wären eine Standardisierung der Formulare, der sinnvolle Einsatz elektronischer Hilfsmittel sowie die Vermeidung von kostspieligen Rekursen bei Bagatellfällen.

Für eine klare Mehrheit (76%) der antwortenden Schweizer Unternehmen stellen öffentliche Aufträge aus dem EU-Raum eine wichtige Absatzchance dar. Schweizer Anbieter fühlen sich in europäischen Vergabeverfahren weitgehend gleichberechtigt und machen infolgedessen auch nur selten von ihrer Beschwerdelegitimation Gebrauch.

Einer der Gründe, dass die bisherigen Effizienzgewinne als eher gering wahrgenommen werden, liegt wohl am hohen Aufwand, der mit Vergabeverfahren verbunden ist. Vergabestellen sowie Submittenten sind der Meinung, dass die Öffnung des Submissionsmarkts diese Kosten hat ansteigen lassen, wenn auch mindestens ein Teil dieses Aufwands durch eine gründlichere Vorbereitung sowie eine diszipliniertere Vergabeentscheidung aufgewogen wird.

In einem gewissen Kontrast zu diesen Ergebnissen bezüglich Transparenz, Stärkung des Wettbewerbs und Gleichbehandlung steht, dass die Vergabestellen der Gemeinden insgesamt nur eine leicht positive und jene im Infrastruktursektor eine leicht negative Gesamtbilanz ziehen, während das Abkommen von einer beachtlichen Anzahl Auftragnehmer als weitgehend irrelevant eingestuft wird.¹⁵

Das Potenzial des Beschaffungswesens sollte deshalb wirksamer genutzt werden können. Eine Harmonisierung und Flexibilisierung der geltenden Verfahren im Rahmen der gegenwärtig laufenden Revision des GPA sollte eine effizientere Auftragsvergabe ermöglichen, die anschliessend möglichst rasch ins nationale Recht zu überführen ist.

Ergebnisse anderer Untersuchungen

Befragungen können eine präzise ökonomische Bilanz nicht ersetzen. Andere Studien begegnen dem Mangel an statistischen Daten mit der Durchführung von Fallstudien. Ein Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) aus dem Jahre 2002, der die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens auf Bundes- und Kantonsebene analysiert, zeigt auf, dass Transparenz und Wettbewerb zumindest für gewisse Basisgüter tatsächlich zu deutlichen Preisminderungen beigetragen haben.¹⁶ Ähnlich stellt auch ein Arbeitspapier der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2004 fest, dass die Preise für sechs typische Ausschreibungsgüter aufgrund der Marktöffnung gesunken sind.¹⁷

Die konsequente Umsetzung der bestehenden Richtlinien sowie eine Vereinfachung und Modernisierung der Vergabeverfahren wird die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffungen weiter erhöhen und dadurch letztendlich den Steuerzahler entlasten. ■

17

simap.ch – Le système d'information sur les marchés publics en Suisse

Pourquoi simap.ch

La Confédération, les Cantons et les Communes passent chaque année des commandes d'une valeur de plusieurs milliards de francs suisses pour des marchandises, des services et des travaux. Les processus d'approvisionnement actuels occasionnent d'importants frais aussi bien aux adjudicateurs qu'aux soumissionnaires. Avec une plate-forme d'échanges basée sur Internet, des économies de frais substantielles et des augmentations de rendement peuvent être atteintes.

simap.ch – l'association

Les cantons de Genève et de Vaud ont lancé le projet d'un portail commun d'informations concernant tous les appels d'offres publics de Suisse. Au début de l'année 2002, la Confédération, 22 cantons et quelques communes se sont regroupés sous la direction de cantons romands en une association nommée simap.ch (simap.ch, Système d'information sur les marchés publics en Suisse).

simap1 – le portail d'information

A l'automne 2002, le portail www.simap.ch (simap1) a été mis en production en trois langues pour les marchés publics nationaux, dans le but de présenter en un seul site Internet tous les appels d'offres publics de Suisse.

Association

membres partenaires:

- Confédération
- Canton Appenzell RE
- Canton Argovie
- Canton Bâle Campagne
- Canton Bâle Ville
- Canton Berne
- Canton de Fribourg
- Canton de Genève
- Canton du Jura
- Canton Lucerne
- Canton de Neuchâtel
- Canton Nidwald
- Canton Obwald
- Canton Saint-Gall
- Canton Schaffhouse
- Canton Schwyz
- Canton du Tessin

- Canton Thurgovie
- Canton Uri
- Canton du Valais
- Canton de Vaud
- Canton Zoug
- Canton Zurich

Le comité

- Le président F. Marthaler (VD)
- A. Brunetti (CH), F. Bossi (CH), M. Tanner (CH), M. Rubattel (VD), P. Minoretti (TI), P. Jeanneret (NE), P. Lippuner (SG), M. Cummins (ZH)

La direction d'exploitation

- kdmz
Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale Zürich
- Le directeur d'exploitation: P. Frei

Les organes sont:

- l'assemblée générale
- le comité
- l'organe de contrôle
- la direction d'exploitation

