

Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft

Im nachfolgenden Artikel werden die Resultate eines Gutachtens zu den Auswirkungen eines liberalisierten öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz auf die Bauwirtschaft im Zeitraum von 1990 bis 2006 zusammengefasst. Das Gutachten quantifiziert die Wirkung von wettbewerbshinderlichen Vergabekriterien mithilfe einer Effizienzfrontanalyse von Bauunternehmen auf der Grundlage der Wertschöpfungsstatistik. Es zeigt sich, dass die Einführung kompetitiver Submissionsrichtlinien zu einer Senkung der Vergabepreise geführt hat. Trotz der Verbesserungen im Submissionsverfahren bleibt aber noch Raum für weitere Liberalisierungsschritte.



Eine konsequente Wettbewerbsausrichtung der öffentlichen Beschaffungen senkt auf signifikante Weise die Kosten.

Bild: Keystone

Das öffentliche Beschaffungswesen ist ein bedeutender Wirtschaftszweig der Schweiz. Mit einem Beschaffungsvolumen von insgesamt rund 34 Mrd. Franken (2003) entsprechen die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für öffentliche Bauten, Waren und Dienstleistungen ungefähr 25% der Staatsausgaben und 8% des Bruttoinlandsprodukts.¹ Dabei weisen die Kantone und Gemeinden mit rund 80% den grössten Anteil an den öffentlichen Beschaffungen auf, während auf den Bund etwa 20% entfallen.² Die Ausgaben für öffentliche Bauten betragen etwa die Hälfte des Gesamtsubmissionsvolumens.

Das öffentliche Beschaffungswesen im Wandel

Die Vergabe öffentlicher Aufträge wurde in vielen Schweizer Kantonen über Jahrzehnte als Mittel der Wirtschaftspolitik betrachtet. Bei der Beschaffung standen nicht die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund, sondern der Schutz und die Förderung der heimischen Wirtschaft. Die Beschaffungsmärkte waren insbesondere vom Protektionismus und mangelnder Wettbewerbsorientierung geprägt, mit nicht unerheblichen Folgen für die Struktur einzelner Branchen und mit Auswirkungen auf die Vergabepreise. Die Schweizer Bauwirtschaft war davon besonders betroffen, weil der Anteil der öffentlichen Baunachfrage an der Gesamtbaunachfrage überdurchschnittlich hoch ist. In Kantonen mit preisstützenden und protektionistischen Vergaberichtlinien war die Bauwirtschaft durch Überkapazitäten gekennzeichnet. Zudem wurde ein Preisaufschlag auf die Vergabepreise vermutet. *Felder (1994)*³ konnte erstmals die Höhe der Preisdifferenz zwischen Unternehmen aus wettbewerbs- und nicht-wettbewerbsorientierten



Prof. Dr. Stefan Felder
Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Gesundheitsökonomik, Universität Duisburg-Essen



Christian Podgorski
Dipl. Volkswirt, Lehrstuhl für Gesundheitsökonomik, Universität Duisburg-Essen

1 Vgl. www.efd.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Faktenblätter, Bau und Logistik, Revision des Beschaffungsrechts des Bundes.

2 Vgl. Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK (2008), Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen: Stellungnahme der Kantone, www.bpuk.ch, 25.09.2008.

3 Felder, S. (1994), Auswirkungen der öffentlichen Vergabepolitik auf den Wettbewerbspreis in der Bauwirtschaft, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1994, Vol. 130 (2), S. 171–191.

4 Vgl. www.goek.wiwi.uni-due.de, Publikationen.

Tabelle 1

Bewertung der kantonalen Zuschlagskriterien, 1990 und 2006
(Wettbewerbsorientierung = 1, Abweichung vom Wettbewerbsprinzip = 0)

Kanton	1990				2006			
	Zuschlag	Protektionismus	Einfluss der Verbände	Summe 1990	Zuschlag	Protektionismus	Einfluss der Verbände	Summe 2006
Aargau	0	1	1	2	1	0	0	1
Appenzell Aussenrhoden	0	0	0	0	1	0	0	1
Appenzell Innenrhoden	-	-	-	-	0	0	1	1
Basel-Landschaft	1	0	1	2	1	0	0	2
Basel-Stadt	0	0	0	0	1	0	0	2
Bern	1	1	1	3	0	1	1	3
Freiburg	0	0	1	1	1	0	1	3
Genf	0	0	1	1	0	0	0	0
Glarus	-	-	-	-	1	1	0	2
Graubünden	0	0	0	0	1	0	1	1
Jura	1	0	1	2	0	0	0	1
Luzern	1	0	1	2	1	0	0	2
Neuenburg	-	-	-	-	0	0	1	1
Nidwalden	-	-	-	-	1	0	0	2
Obwalden	1	0	1	2	1	0	0	2
St. Gallen	0	0	0	0	0	0	0	1
Schaffhausen	1	0	1	2	1	0	0	2
Solothurn	0	0	0	0	1	1	0	2
Schwyz	1	1	1	3	1	0	0	1
Thurgau	1	1	1	3	1	1	1	3
Tessin	0	0	0	0	0	0	0	0
Uri	0	0	0	0	1	1	0	2
Waadt	0	0	0	0	1	1	0	3
Wallis	0	0	1	1	0	1	1	3
Zug	1	1	1	3	1	0	0	2
Zürich	1	1	1	3	1	1	0	3
Durchschnitt	0.5	0.33	0.58	1.3	0.75	0.5	0.17	2

Anmerkungen: Für das Jahr 1990 wurden beim Kriterium «Einfluss der Verbände» die Ergebnisse von Finsinger und Felder (1986) aus dem Jahr 1983 übernommen. Für das Jahr 1990 fehlen die Angaben für die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Neuenburg und Nidwalden, weil die Kantone zu diesem Zeitpunkt keine Submissionsverordnungen erlassen hatten.

Quellen: Finsinger und Felder, 1986; Felder, 1994; Felder, Podgorski / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Preiswirkung von wettbewerbshinderlichen Vergabekriterien

In %	Vor der Harmonisierung 1990–1999 ^a	Nach der Harmonisierung 2000–2006 ^a
Zuschlag	4.83	1.17
Protektionismus	-7.73	4.11
Einfluss der Verbände	1.93	-1.52
Total	-0.96	3.76

a Diese Zeiträume sind insofern nicht zu eng zu sehen, als die Kantone zwischen 1996 und 2002 nach und nach ihre Submissionsverordnungen reformierten.

Quelle: Felder, Podgorski / Die Volkswirtschaft

Kantone für die 1980er-Jahre bestimmen: seinerzeit geschätzte 6,3%. Seit Mitte der 1990er-Jahre vollzieht sich in der Schweiz jedoch ein fundamentaler Wandel im öffentlichen Beschaffungswesen. Das Vergaberecht wurde in mehreren Schritten liberalisiert und über die Kantone hinweg harmonisiert.

Im hier zusammengefassten Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco)⁴ wurden die rechtlichen und ökonomischen Entwicklungen und Verände-

rungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge seit 1990 dargestellt. Das Gutachten quantifiziert die Wirkung von wettbewerbshinderlichen Vergabekriterien für den Zeitraum 1990 bis 2006. Als den Wettbewerb limitierende Faktoren berücksichtigt wurden das *Zuschlagskriterium* (Zuschlag zum günstigsten Preis gegenüber einem schwächeren Kriterium), die *Beschränkung des Zugangs ausserkantonalen Unternehmen* und der *Einfluss von Verbänden auf die öffentliche Beschaffung*. Die entsprechende Einteilung der kantonalen Submissionsordnungen zu Beginn und am Ende der Untersuchungsperiode ist in *Tabelle 1* zusammengefasst.

Auswirkungen der Liberalisierung und Harmonisierung

Im Zuge der Liberalisierung des Submissionsrechts auf Ebene des Bundes und der Kantone wurden protektionistische Handels-schranken und wettbewerbsfeindliche Zu-

schlagskriterien abgebaut. Die in der Untersuchung durchgeführten Schätzungen zur Wirkung der Zuschlagsregeln auf den Preis für Bauleistungen offenbaren einen Unterschied zwischen den Zeiträumen vor und nach der Reform der kantonalen Submissionsverordnungen. Über alle Kantone betrachtet kann man die Zeiträume 1990 bis 1999 und 2000 bis 2006 unterscheiden (vgl. *Tabelle 2*). Dieses Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als das Jahr 1996 den Beginn einer Harmonisierung der kantonalen Submissionsordnungen markiert. Vor den Reformen erhöhte das nichtkompetitive Zuschlagskriterium (Vergabe zu einem angemessenen Preis) den Preis für Bauleistungen im Durchschnitt um 4,8%. Danach reduzierte sich die Preiswirkung eines nichtkompetitiven Zuschlags auf 1,1%. Die preistreibende Wirkung nichtkompetitiver Zuschlagskriterien verkleinert sich also mit der Harmonisierung der Submissionsordnungen und der Schaffung von Binnenmarktverhältnissen.

Die Ergebnisse zur Wirkung des Protektionismus wie auch des Einflusses der Verbände auf den Preis von Bauleistungen sind in den beiden Zeitperioden gegenläufig. Vor den Reformen wirkte sich der Protektionismus, operationalisiert durch eine explizite Bevorzugung einheimischer Bieter, negativ

auf den Baupreis aus (–7,7%). Nach der Reform erhöht der Protektionismus, nun operationalisiert mit hohen Schwellenwerten bei der beschränkten und freihändigen Vergabe, den Baupreis um 4,1%. Der Einfluss der Verbände steigerte die Baupreise in der ersten Periode (über das Mittel der Richtofferten) um 1,9% und senkte sie in der zweiten (über die Nicht-Anerkennung von ausserkantonalen Listen) um 1,5%. Insgesamt ist der Einfluss der Verbände nach der Harmonisierung der Submissionsverordnungen zurückgegangen.

Die Werte der einzelnen Koeffizienten sind nicht unabhängig voneinander zu interpretieren. Im ersten Zeitabschnitt wird der Preisunterschied zwischen kompetitiven Kantonen und nicht-kompetitiven vor allem durch das Zuschlagskriterium erklärt. In der zweiten Periode ist es das Protektionismuskriterium (kein Unterschreiten der Schwellenwerte für die beschränkte und freihändige Vergabe gemäss IVöB³). Tatsächlich wurden im Zuge der Harmonisierung der öffentlichen Vergabe in einzelnen Kantonen die Schwellenwerte für die beschränkte und freihändige Vergabe angehoben.

Einer besonderen Erklärung bedürfen die –7,7% Preiswirkung der Bevorzugung einheimischer Bieter. Dieses Ergebnis für die erste Periode dürfte auf die anhaltend ungünstige Konjunktur zu Beginn der 1990er-Jahre zurückzuführen sein, die gerade in nicht wettbewerbsorientierten Kantonen den Preiswettbewerb in der Bauwirtschaft forcierte, da bei mangelndem Wettbewerb ja tendenziell mehr Überkapazitäten gehalten werden, mithin im Übergang zu neuen Nachfrage- und Wettbewerbsverhältnissen eine grössere Struktur- anpassung anstand.

Nimmt man die Wirkung aller drei Vergabekriterien zusammen, ergeben sich in der Periode ab 1999 noch Preissteigerungen von 3,8% durch Vergabeordnungen mit geringerer Wettbewerbsorientierung. Gegenüber der Untersuchung für die 1980er-Jahre ist für 2000–2006 ein Rückgang der preistreibenden Wirkung einer nichtkompetitiven öffentlichen Beschaffung um 40% (von 6,3% auf 3,8%) zu verzeichnen. Der weiterhin bestehende signifikante Preisunterschied zeigt jedoch an, dass mit Hilfe einer konsequenten Wettbewerbsausrichtung der kantonalen Zuschlagskriterien die Kosten der öffentlichen Beschaffung weiter gesenkt werden könnten.

Auswirkungen auf die Schweizer Bauwirtschaft

Das Gutachten untersuchte zudem die relative Auftragslage der Bauwirtschaft in den Kantonen im Zeitraum zwischen 1990 und

Kasten 1

Data Envelopment Analysis

Zur Bestimmung der Effizienz von Bauunternehmen kam die Data Envelopment Analysis (DEA) zur Anwendung. Die DEA ist ein Verfahren zur Effizienzmessung, das sich von den parametrischen Verfahren der Regression oder des Benchmarkings deutlich abhebt. Auf Grund der vorliegenden Daten wird für alle zu vergleichenden Bauunternehmen ein Index berechnet, der sie nach effizient und ineffizient unterscheidet. Die mit dem Effizienzbegriff intuitiv verbundene Vorstellung eines Verhältnisses zwischen Outputs (produzierte Güter) und Inputs (die zur Produktion eingesetzten Mittel) bleibt dabei gewahrt.

Der Anteil der effizienten Bauunternehmen beschreibt innerhalb der «Datenwolke» aller Unternehmen einen umhüllenden Rand, die sogenannte Effizienzfront. In der deutschen Übersetzung hat sich daher statt DEA auch der Begriff Effizienzfrontanalyse eingebürgert. Die Bewertung der ineffizienten Unternehmen beruht auf einem Vergleich ihrer Daten zu der umhüllenden Front der effizienten Produktionseinheiten.

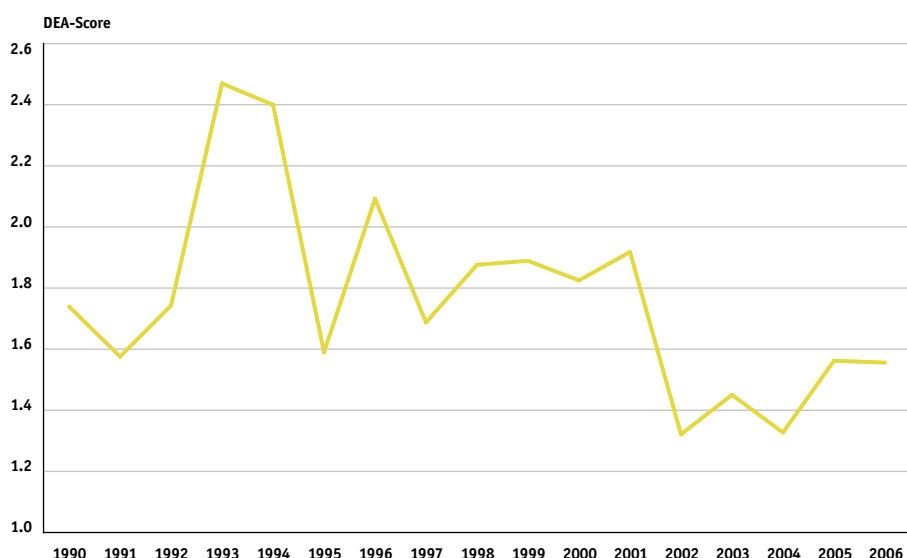
Die Effizienzfrontanalyse kann auf eine Vielzahl von Problemen angewendet werden und wird zum Benchmarking in vielen Bereichen der Wissenschaft, Wirtschaft und Politik benutzt. Wir verwendeten im Gutachten die sogenannte Output-orientierte DEA-Methode, die untersucht, um welchen Faktor der Output bei effizienter Produktion erhöht werden könnte. Die DEA ist kein Mass für die absolute Effizienz der Unternehmen, son-

dern ein relatives Effizienzmass, das die Unternehmen mit den Marktführern in Relation bringt. Die Effizienzfrontanalyse als relatives Effizienzmass kann daher nicht feststellen, ob das effizienteste Unternehmen möglicherweise durch mangelnde Regulierung auch Ressourcen verschwendet.

Im Gutachten wurde auf die Wertschöpfungsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) zurückgegriffen, in der die Bilanz- und Erfolgskennzahlen verschiedener Wirtschaftsbereiche erfasst sind. Die Verwendung dieser nominellen Grössen bei der DEA ist dann identisch mit der Verwendung von Inputmengen, falls für alle Unternehmen dieselben Preise gelten. Wenn bei der öffentlichen Vergabe bestimmte Unternehmen bevorzugt behandelt werden und der Preis nicht mehr das entscheidende Kriterium ist, können diese Unternehmen einen Extragewinn erwirtschaften. Daher würden solche Unternehmen effizienter erscheinen als Unternehmen, die in einer kompetitiven Umgebung agieren. Gerade diese «Scheineffizienz» wurde mit der Effizienzfrontanalyse im Gutachten ermittelt und zur Bestimmung der Preisunterschiede zwischen kompetitiven und nicht-kompetitiven Kantonen genutzt.

Grafik 1

Entwicklung der durchschnittlichen Effizienz, 1990–2006



Anmerkung: Effiziente Unternehmen besitzen einen DEA-Score von 1.

Quelle: Felder, Podgorski / Die Volkswirtschaft

2006. Es zeigt sich, dass die kantonalen Vergaberegeln eine Wirkung auf die relative Auftragslage der ansässigen Bauunternehmen haben. Die Bautätigkeit erhöht sich in Zeiten wachsender Nachfrage in Kantonen mit kompetitiven Zuschlagspreisen – aufgrund geringerer Vorhaltung von Kapazitäten und rascherer Preiswirkung – weniger schnell als in Kantonen, in denen der Preis keine herausragende Rolle beim Zuschlag spielt.

Die Schätzungen bestätigten zudem das Ergebnis der früheren Studie, dass die Betriebsgrösse nicht entscheidend ist für die Effizienz von Bauunternehmen: In der Bauwirtschaft können grosse wie kleine Unternehmen gleich effizient produzieren, wenn vielleicht auch in etwas anderen Marktsegmenten.

Das Ausmass der durchschnittlichen Ineffizienz fällt nach 2001 im Vergleich zu den 1990er-Jahren deutlich geringer aus (vgl. Grafik 1). Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in Richtung einer stärkeren Betonung des Wettbewerbs wirkte sich neben anderen Faktoren sicher positiv auf die Effizienz der Unternehmen aus. Nichtsdestotrotz besteht weiterhin Potenzial, über einen erhöhten Wettbewerbsdruck die durchschnittliche Ineffizienz der Unternehmen zu senken.

Fazit

In Anbetracht der Ergebnisse kann man die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz als Erfolg bezeichnen. Es ist davon auszugehen, dass die Öffnung der Beschaffungsmärkte für auswärtige Anbieter, die Einführung wettbewerbsfreundlicher Submissionsverordnungen und die teilweise Harmonisierung des Vergaberechts auf kantonaler Ebene einen grossen Beitrag dazu geleistet haben, den Preisunterschied zwischen den Kantonen abzubauen. Die Reformen dürften vorab im Interesse der Steuerzahler gewesen sein, weil geringere Preise bei der Vergabe die öffentlichen Haushalte entlasten. Wie die Analysen zur Unternehmenseffizienz zeigen, dürften sie sich aber auch generell volkswirtschaftlich günstig ausgewirkt haben.

Ungeachtet der Erfolge bei der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens gibt es weiterhin einige Kritikpunkte und mögliche Verbesserungen. Das Schweizer Submissionsrecht ist trotz Harmonisierungsanstrengungen äusserst komplex und verursacht hohe Kosten für Anbieter und Auftraggeber. Zudem ist es teilweise inkonsistent, da gewisse Vorgehensweisen auf Stufe Bund erlaubt und auf kantonaler Ebene verboten sind. Aus wettbewerbspolitischen Gründen ist auch die mangelnde Nutzung des rechtlichen Spielraums bei Zuschlag und Schwellenwerten bedenklich. Obwohl die internationalen Vereinbarungen die ausschliessliche Vergabe zum niedrigsten Preis gestatten, nutzen die Kantone diese Option in der Regel nur bei standardisierten Produkten. Ausserdem haben nur die wenigsten Kantone die Möglichkeit genutzt, die Schwellenwerte unter die Vorgaben der IVöB zu senken. Kritisch ist auch zu sehen, dass weiterhin heimische Anbieter den Zuschlag für den Grossteil des Submissionsvolumens erhalten. Ausserkantonale Anbieter sind nur selten und ausländische Anbieter noch seltener bei der Vergabe erfolgreich. Dahinter könnten sich Probleme bei der tatsächlichen Anwendung und Umsetzung der neuen Rechtsnormen verbergen. Überdies werden die Chancen des E-Procurement noch nicht voll genutzt: Zwar sind bald alle Kantone auf das Online-Portal simap.ch aufgeschaltet, doch oft fehlen wichtige Informationen über die Ausschreibungen. Alles in allem besteht also noch Potenzial für weitere Liberalisierungsschritte im öffentlichen Beschaffungswesen.

5 Interkantonale Vereinbarung zum öffentlichen Beschaffungswesen.