

Frey, René L.; Kilchenmann, Christoph; Krautter, Nicolai

Article

Das öffentliche Beschaffungswesen aus volkswirtschaftlicher Sicht

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Frey, René L.; Kilchenmann, Christoph; Krautter, Nicolai (2004) : Das öffentliche Beschaffungswesen aus volkswirtschaftlicher Sicht, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 59, Iss. 1, pp. 81-110

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231048>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das öffentliche Beschaffungswesen aus volkswirtschaftlicher Sicht

René L. Frey, Christoph Kilchenmann und Nicolai Krautter*

Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel

The Government Procurement Agreement (GPA) of the WTO and the Bilateral Procurement Agreement between Switzerland and the European Union prohibit the discrimination of non-local firms. The Swiss legislation interprets the international obligations in a great variety of ways (one federal and 26 cantonal rules). This causes uncertainty and high transaction costs for both suppliers and purchasing agencies. Moreover, it gives way for rent-seeking by local firms to the detriment of local tax payers and foreign firms. The authors analyse the procurement process under three aspects: welfare economics, public choice and statistical evidence. They examine whether a federal law should regulate or harmonise the public procurement procedure in order to ensure efficiency and fairness.

Keywords: Public Procurement, GPA, Harmonization, Public Tendering
JEL-Codes: F14, H57, K33

1 Neue Beschaffungsregeln von WTO und EU

In der Schweiz betrug die Gesamtsumme der durch die Gemeinden, die Kantone und den Bund für die Beschaffung von Bauten, Waren und Dienstleistungen aufgewendeten Mittel im Jahr 2000 über 30 Milliarden Franken. Dies entspricht etwa 25% der gesamten Staatsausgaben und 8% des Bruttoinlandprodukts. Bis vor kurzem erfolgte die Auftragsvergabe vor allem an Unternehmungen der eigenen Gebietskörperschaft. Das Beschaffungswesen wurde als Instrument der lokalen, kantonalen beziehungsweise nationalen Wirtschaftsförderung betrachtet. Zudem war allgemein akzeptiert, dass Firmen, die in einem Gemeinwesen steuerpflichtig sind, auch ein gewisses Recht auf öffentliche Aufträge haben.

* Der vorliegende Aufsatz beruht auf einem Gutachten (FREY, KILCHENMANN und KRAUTTER 2003) zu Händen der Beschaffungskommission des Bundes (BKB), der Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren (BPUK), der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK). Wir danken insbesondere GEORGE GANZ, HERBERT TICHY und ELISABETH VOGT sowie GIOVANNI BIAGGINI und JEAN-BAPTISTE ZUFFE-REY, welche die juristischen Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens untersucht haben, für wertvolle Anregungen.

Seitdem das *Government Procurement Agreement (GPA)* der WTO und das *Bilaterale Abkommen zum Beschaffungswesen* mit der EU in Kraft sind (1.1.1996 bzw. 1.6.2002), müssen Aufträge von Gemeinden, Kantonen und Bund, einschliesslich der öffentlichen Unternehmungen, ab einer bestimmten Auftragssumme öffentlich ausgeschrieben werden. Bei der Auftragsvergabe dürfen auswärtige Anbieter nicht diskriminiert werden. Die Liberalisierung des Beschaffungswesens hat zum Ziel, durch Intensivierung des Wettbewerbs, Erleichterung von Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie Nutzung von Grössenvorteilen knappe Ressourcen effizienter einzusetzen, Innovationen zu stimulieren und auf diese Weise Wachstum und Wohlstand zu erhöhen.

Unterstützt werden diese institutionellen Veränderungen durch technologische: Das *E-Procurement* kann wesentlich zur Effizienzsteigerung im Beschaffungswesen beitragen. Ziel muss es sein, die gesamte Beschaffungskette von der verwaltungsinternen Beschaffungsabklärung über die Ausschreibung, die Offertenstellung, den Vertragsabschluss, die Lieferung beziehungsweise Leistungserstellung bis zur Rechnungsstellung, Bezahlung und statistischen Auswertung elektronisch abzuwickeln.

Die WTO- und EU-Regeln lassen den einzelnen Gemeinwesen einen gewissen Spielraum in der konkreten Ausgestaltung. Es gibt heute in der Schweiz mindestens 27 verschiedene Beschaffungsregelungen. Die Unterschiede betreffen vor allem die Schwellenwerte (nach Beschaffungskategorien und Kantonen), die Vergabeverfahren (offen, selektiv, Einladung, freihändig), die Ausschreibung (Publikation, Unterlagen, Auflagen, Fristen usw.), die Auswahlkriterien (Eignungs- und Zuschlagskriterien), den Evaluationsprozess (z.B. Zulassung von Abgebotsrunden), den Vertragsabschluss, das Rekurswesen und den Rechtsschutz.

Im vorliegenden Aufsatz wird untersucht, ob diese Vielfalt volkswirtschaftlich ineffizient ist und ob durch Vereinheitlichungen der Beschaffungsregeln Ersparnisse realisiert werden könnten. Auf Grund wirtschaftstheoretischer, politisch-ökonomischer und empirischer Analysen wird abgeschätzt, welche Verluste – falls überhaupt – die heutige stark föderalistisch geprägte Regelung mit sich bringt und welches die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile alternativer Regelungen sind.

2 Rechtsgrundlagen

Das öffentliche Beschaffungswesen der Schweiz beruht derzeit auf folgenden Rechtsgrundlagen (vgl. PVK 2002; ZOGG und DUPPERUT 2002; BIAGGINI 2003a und 2003b sowie ZUFFEREY und DUBEY 2003):

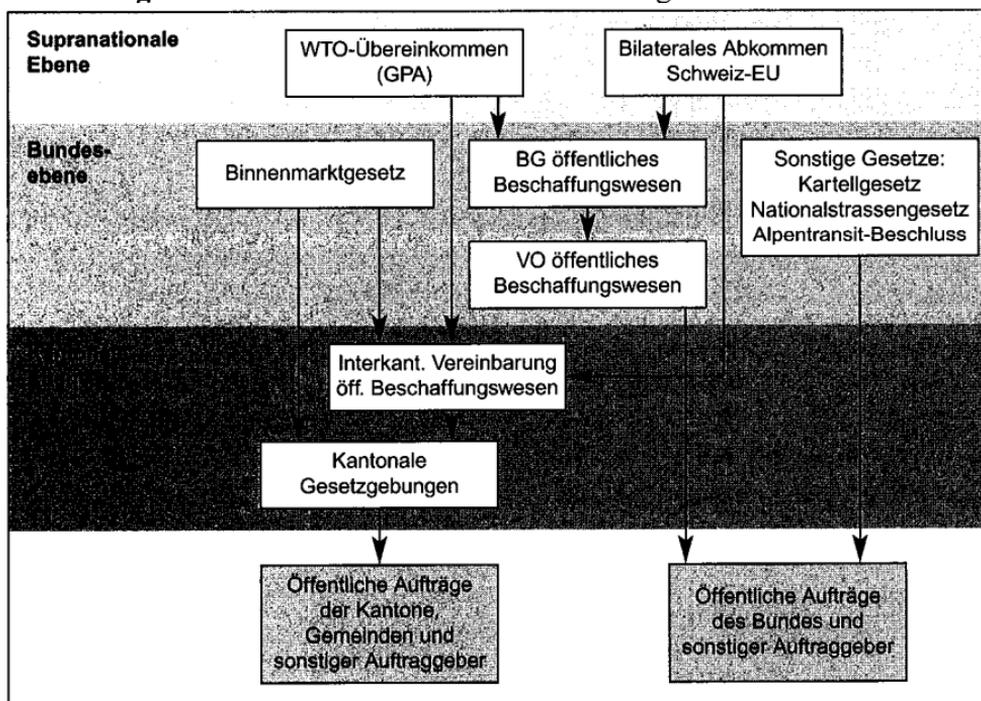
Das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (Government Procurement Agreement GPA, vgl. WASESCHA und NELL 2002) hält erstens die Grundsätze fest: Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel. Zweitens werden Schwellenwerte definiert, ab welchen die WTO-Regeln gültig sind. Drittens enthält das Übereinkommen Bestimmungen zum Beschaffungsverfahren (Vergabeverfahren, Qualifikation der Anbieter, Ausschreibung, Fristen für Angebote, Verhandlungen, Zuschlag, Beschwerdeverfahren, Streitbeilegung usw.). *Das Beschaffungsabkommen der Schweiz mit der EG über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens* vom 21. Juni 1999 weitet das WTO-Übereinkommen aus: innerhalb der Schweiz auf die Gemeinden, Bezirke sowie öffentlichen und privaten Auftraggeber, welche mit öffentlich-rechtlichen Kompetenzen ausgestattet sind, und innerhalb der EU auf diejenigen Mitgliedsländer, die das GPA nicht unterzeichnet haben. Das *Bundesgesetz (BöB)* vom 16. Dezember 1994 und die entsprechende Verordnung (VöB) vom 1. Dezember 1995 regeln das Beschaffungswesen der Bundesverwaltung und der öffentlichen Unternehmungen des Bundes. Das *Binnenmarktgesetz (BGBM)* vom 6. Oktober 1995 enthält Bestimmungen des Bundes, welche die Auftragsvergabe der Kantone und Gemeinden regeln. Es soll die WTO-Regeln auch innerhalb der Schweiz anwendbar machen.

Die *Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)* setzt das GPA für die Kantone und Gemeinden um und bezweckt die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen den Kantonen. Sie wurde am 25. November 1994 abgeschlossen (heute gehören ihr alle Kantone an) und am 15. März 2001 erneuert (für BE, FR, BS, SH, SG und VS in Kraft, Stand 5.8.2003). Für die ökonomische Analyse sind insbesondere die Unterscheidung eines Staatsvertragsbereichs und eines von Staatsverträgen nicht erfassten Bereichs (Art. 5^{bis}), die Ausnahmen (Art. 10), die kantonalen Ausführungsbestimmungen (Art. 13) und der Rechtsschutz (Art. 15 ff.) wichtig. Für die vorliegende Untersuchung von untergeordneter Bedeutung sind das Kartellgesetz, das Nationalstrassen-

gesetz und der Alpentransit-Beschluss, die ebenfalls Teile des öffentlichen Beschaffungswesens normieren.

Das heutige Zusammenspiel der verschiedenen Rechtsnormen ist in *Abbildung 1* schematisch dargestellt. Die jeweils übergeordnete Ebene stellt Mindestanforderungen beziehungsweise Rahmenbedingungen auf. Auf den unteren Ebenen müssen der Anwendungsbereich genau definiert und die Detailnormen konkretisiert werden. Damit ist bereits ein erstes Problem angesprochen: «Mit jeder Übertragung des GPA auf eine tiefere Gesetzesstufe erhöht sich die Gefahr von Inkohärenzen und Widersprüchen. [Die Auftraggeber sind] immer öfter gezwungen, einen Rechtsberater beizuziehen, was einem wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Gelder entgegenwirkt.» (ZOGG und DUPPERUT 2002, S. 4).

Abbildung 1 Recht des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz



Quelle: PVK (2002) S. 4; mit eigenen Ergänzungen.

Derzeit stehen vor allem vier Varianten für eine *verstärkte Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens* zur Diskussion (vgl. BIAGGINI 2003a, S. 47ff.): (1) die Weiterentwicklung der IVöB im Rahmen eines gesamtschweizerischen Konkordats, (2) die Schaffung eines Rahmengesetz-

zes durch den Bund, (3) die Teilvereinheitlichung durch Bundesrecht und (4) die umfassende Rechtsvereinheitlichung durch den Bund.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht muss die Analyse des öffentlichen Beschaffungswesens und alternativer neuer Regelungen in zwei Subfragen zerlegt werden: in die Analyse der Wirkungen der rechtlichen Regelungen und die Analyse der praktischen Anwendung, das heisst die Befolgung der Rechtsnormen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich in den 90er-Jahren die internationalen Rahmenbedingungen – der rasante technologische Fortschritt (bes. Informations- und Kommunikationstechnologie), die wirtschaftliche Integration, der verschärfte Firmenwettbewerb sowie der globale Standortwettbewerb – grundlegend verändert haben und die Anpassung zahlreicher Politikbereiche des Bundes (Privatisierung, Deregulierung, griffigere Wettbewerbspolitik, Agrar- und Föderalismusreform usw.), aber auch der Kantone und Gemeinden erforderlich machen. Die Globalisierungsprozesse zwingen die einzelnen Länder und Regionen zum effizienteren Einsatz ihrer knappen Ressourcen. Öffentliche Leistungen müssen verbessert werden – bei konstanter, wenn möglich sinkender Belastung durch Steuern und Abgaben. In dieser Situation muss auch die Beschaffungspolitik des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der öffentlichen Unternehmungen stärker auf Effizienz und Innovation ausgerichtet werden. Sie kann nicht mehr wie bisher in den Dienst der Umverteilungspolitik und der regionalen Wirtschaftsförderung gestellt werden. Diese Anliegen werden durch andere Politikbereiche übernommen, namentlich die Sozialpolitik und den Neuen Finanzausgleich.

3 Wirtschaftstheoretische Analyse

Hauptbedingungen für gesamtwirtschaftliche Effizienz sind: (1) Es darf keine Monopole und Kartelle geben, die in der Lage wären, Marktmacht zu entfalten und den freien Marktzugang zu beschränken. (2) Die Transaktionskosten müssen tief sein und sich in einem vertretbaren Verhältnis zu den Erträgen bewegen. (3) Kosten müssen durch Spezialisierung, Arbeitsteilung und Massenproduktion (Skalenerträge, *economies of scale*) gesenkt werden können. (4) Die Produzenten und Anbieter müssen unter einem permanenten Druck stehen, Produkt- und Prozessinnovationen einzuführen. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit im Beschaffungsmarkt diese wirtschaftstheoretischen und wohlfahrtsökonomischen Voraussetzungen erfüllt sind.

3.1 Marktvoraussetzungen

3.1.1 Wettbewerb und freier Marktzugang

Funktionsfähige Märkte bedingen Wettbewerb, und Wettbewerb bedingt den freien Zugang zu den Märkten. Fehlende Konkurrenz in Form von Monopolen und Kartellen haben aus wirtschaftstheoretischer Sicht drei Nachteile: (1) Effizienzeinbussen, (2) Einkommensumverteilung durch Rententransfer von den Konsumenten zu den Produzenten und (3) Innovationshemmnisse. Ob in der Realität die aufgezählten Nachteile tatsächlich auftreten, hängt davon ab, ob es sich im konkreten Fall um ein echtes Monopol handelt. Denkbar ist, dass eine Firma zwar alleiniger Anbieter eines Gutes ist, jedoch befürchten muss, dass die hohen Gewinne andere Anbieter anlocken. Der Markteintritt neuer Anbieter würde zu einem Rentenverlust führen. Einen solchen Rentenverlust verhindern die Firmen dadurch, dass sie den Monopolspielraum nicht voll ausnutzen (Theorie der bestreitbaren Märkte, vgl. BAUMOL ET AL. 1982).

Monopolisten dürften es allerdings vorziehen, ihre Monopolstellung abzusichern, statt solche Zugeständnisse zu machen, beispielsweise indem sie den Staat dazu bringen, den Markteintritt für neue Anbieter zu verhindern oder zu erschweren. Dies geschieht meist dadurch, dass staatspolitische Ziele – etwa Gewährleistung der Versorgungssicherheit, Wirtschaftsförderung, sozialer, regionaler und sektoraler Ausgleich – geltend gemacht werden. Durch die Beschränkung auf einheimische Anbieter wird zwar Konkurrenz nicht vollständig ausgeschaltet, es entstehen aber doch kartellähnliche Strukturen. Die Auftragnehmer brauchen sich weniger anzustrengen. Und die Bürger und Steuerzahler müssen für die öffentlichen Leistungen mehr bezahlen als bei freiem Marktzugang.

3.1.2 Transparenz und tiefe Transaktionskosten

Unter Transaktionskosten versteht man die Kosten, die sich aus der Beschaffung von Informationen und dem Abschluss von Verträgen ergeben. Sind die Transaktionskosten im Vergleich zu den Kosten der Produktion eines Gutes hoch oder asymmetrisch auf die Marktpartner verteilt, so kann es zu Ineffizienzen kommen. Im Beschaffungswesen sind die Transaktionskosten umso höher, je weniger Transparenz herrscht. Die Rechtszersplitterung und, damit verbunden, die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Beschaffungsregeln und -praktiken haben hohe Transak-

tionskosten zur Folge, sowohl bei den Offertenstellern als auch bei den Vergabeinstanzen. Auf der anderen Seite ist auch die breite öffentliche Ausschreibung von Staatsaufträgen gegenüber der freihändigen mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden. Diese können bei Kleinaufträgen sogar höher sein als die zu erwartenden Gewinne. Es ist daher sinnvoll, für Beschaffungen erst ab einer bestimmten Auftragssumme eine offene Ausschreibung vorzusehen. *Tabelle 1* zeigt, ab welcher Auftragssumme sich dies bei unterschiedlichen Transaktionskosten und Preisersparnissen lohnt. Belaufen sich die Transaktionskosten beispielsweise auf 1000 Franken und die zu erwartenden Preisersparnisse der öffentlichen Ausschreibung auf 5%, so sollte der Schwellenwert auf 20'000 Franken angesetzt werden.¹ Durch die Ausschreibung im Internet² können die Transaktionskosten gesenkt werden. Die Abwicklung der gesamten Beschaffungskette auf elektronischem Wege (E-Procurement) dürfte diesbezüglich nochmals zu einer weiteren Senkung der Kosten führen (vgl. Abschnitt 3.1.4).

Tabelle 1 Minimale Auftragssumme bei unterschiedlichen Transaktionskosten und Preisersparnissen (in Franken)

		Erwartete Preisersparnisse			
		1%	5%	10%	20%
Transaktionskosten	100	10'000	2'000	1'000	500
	500	50'000	10'000	5'000	2'500
	1000	100'000	20'000	10'000	5'000
	5000	500'000	100'000	50'000	25'000

Quelle: Eigene Modellrechnung

Für das öffentliche Beschaffungswesen lässt sich daraus die Folgerung ableiten, dass – ab einem gewissen Auftragsvolumen – eine möglichst generelle Regelung anzustreben ist. «Spezialanfertigungen», welche jedem

1 Die Post schätzt die Kosten des Einladungsverfahrens auf einige hundert Franken, diejenigen des offenen Verfahrens auf mehrere tausend Franken. Nach Ansicht der EMPA überschreiten die Kosten Fr. 5000.– nicht (PVK 2002, S. 31). Geht man von diesem Betrag aus und erhofft man sich Preisersparnisse von 10%, so ergibt sich ein Schwellenwert von 50'000 Franken.

2 Am Internetportal zum öffentlichen Beschaffungswesen (*Système d'information sur les marchés publics en Suisse*, www.simap.ch) beteiligen sich der Bund, Kantone, Grossstädte sowie öffentliche Unternehmungen. Am 3. Oktober 2003 hatten acht Kantone und zwei Städte Beschaffungsaufträge auf Simap ausgeschrieben (insgesamt 111 Ausschreibungen und 30 Zuschläge). Weitere staatliche Auftraggeber und öffentliche Unternehmungen bereiten sich darauf vor. Die Transparenz dürfte zudem dadurch erhöht werden, dass inzwischen auch das Schweizerische Handelsamtsblatt über das Internet verfügbar ist (www.shab.ch).

Sonderfall gerecht zu werden versuchen, sind unerwünscht; sie sind tendenziell mit höheren Transaktionskosten verbunden.

3.1.3 *Grössenvorteile*

Für viele Güter lassen sich die Durchschnittskosten durch Massenproduktion senken. Erst wenn sich bei Erreichen von Kapazitätsgrenzen Grössennachteile bemerkbar machen, gehen diese Vorteile verloren. Grössenvorteile lassen sich vor allem durch Spezialisierung und Arbeitsteilung nutzen, was offene Märkte bedingt. Im öffentlichen Beschaffungswesen können Grössenvorteile dann nicht genutzt werden, wenn die einheimische Nachfrage klein ist und der Kreis der Lieferanten durch protektionistische Praktiken beschränkt wird. Den Schaden haben die Gebietskörperschaften – genauer deren Bürger und Steuerzahler –, welche bereit sind, im Interesse ihrer eigenen Anbieter den Marktzugang zu beschränken. Längerfristig sind aber auch die einheimischen Anbieter im Nachteil, weil sie daran gehindert werden, die optimale Produktionsgrösse zu erreichen.

Vieles spricht für die sogenannte Porter-These, wonach eine hohe Wettbewerbsintensität im Inland die Unternehmungen in die Lage versetzt, erfolgreich auf Drittmärkten aufzutreten (PORTER 1990). Belege dafür sind unter anderem die hohe Produktivität der Schweizer Exportwirtschaft und das diesbezüglich eher schwache Abschneiden der teilweise immer noch geschützten Binnenwirtschaft (vgl. EVD 2002, S. 28 ff.).

3.1.4 *Innovationsanreize für das E-Procurement*

Regeln sollten so ausgestaltet sein, dass sie die Akteure zwingen, dauernd nach effizienteren Lösungen zu suchen. Dies gilt sowohl für die Anbieter von Leistungen als auch für die Beschaffungsstellen. Eine Innovation, die das Beschaffungswesen revolutionieren könnte, ist das E-Procurement. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollen ab 2003 25% aller Vergaben elektronisch abgewickelt werden (BOVIS 2001, S. 8). Damit ist gemeint, dass die gesamte Beschaffungskette integriert wird.

Diese umfasst:

- die Bedarfsabklärung durch die Verwaltungsabteilungen, welche Bestellungen oder sonstige Aufträge planen und der Beschaffungsbehörde entsprechende Aufträge erteilen,

- die Ausschreibung,
- die Offertenstellung,
- den Aushandlungsprozess,
- die Ausarbeitung der Verträge,
- den Vertragsabschluss,
- die Lieferung beziehungsweise Leistungserstellung,
- die Fakturierung,
- die Bezahlung,
- die Inventarisierung,
- die statistische Auswertung.

Voraussetzung für das E-Procurement ist eine gewisse Standardisierung der Beschaffungsregeln und -abläufe. Die Entscheidungsautonomie der staatlichen Instanzen wird durch diese technische Rationalisierung nicht beeinträchtigt. Die Vorteile des E-Procurement für die verschiedenen Gruppen von Beteiligten sind in *Tabelle 2* zusammengefasst.

Tabelle 2 Vorteile des E-Procurement

Unternehmen	Vergabestellen	Politik
Höhere Transparenz	Zeitersparnis	Einfachere Kontrolle der Einhaltung der Regeln
Kostenreduktion	Reduktion der Kosten der Auftragsabwicklung	Verbesserung des statistischen Materials
Verringerung potenzieller Diskriminierung von KMU	Volumenbündelung (Mengenrabatt)	Einfachere Aufdeckung protektionistischer Praktiken

Quelle: Bovis (2001) S. 10 f.; eigene Ergänzung.

3.2 Andere Ziele als Effizienz

Im Beschaffungswesen argumentieren Befürworter der Vergabe von öffentlichen Aufträgen an einheimische Firmen gelegentlich mit positiven externen Erträgen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht handelt es sich dabei allerdings nicht um externe Effekte, die zu Marktversagen führen und unter Effizienzgesichtspunkten staatliche Massnahmen rechtfertigen würden. Vielmehr stehen andere Ziele als Effizienz im Vordergrund.

Als Rechtfertigung für die Bevorzugung eigener Firmen wurde häufig angeführt:

- *Innovationsförderung*: Durch öffentliche Aufträge könnten einheimische Unternehmungen in die Lage versetzt werden, Forschung und Entwicklung (F&E) zu betreiben und marktreife Produkte zu entwickeln, was nicht möglich sei, wenn sie durch ausländische Konkurrenten hart bedrängt würden.
- *Arbeitsplatzsicherheit und regionale Wirtschaftsförderung*: Durch Vergabe von öffentlichen Aufträgen an einheimische Betriebe entstehe eine Nachfrage nach Arbeitskräften der betreffenden Gebietskörperschaft. Dies senke die Arbeitslosigkeit.
- *Versorgungssicherheit*: Einheimische Firmen könnten leichter dazu angehalten werden, Folgearbeiten und Serviceleistungen zu erbringen als auswärtige.
- *Steuerzahlung*: Durch Bevorzugung eigener Firmen fliesse ein Teil der öffentlichen Ausgaben wieder an das Gemeinwesen zurück.

Diese vier Argumente für restriktive Beschaffungspraktiken – sie könnten erweitert werden durch regional-, sozial-, bildungs-, forschungs- und umweltpolitische Anliegen – wirken auf den ersten Blick überzeugend. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind sie jedoch nicht stichhaltig. Es ist daher richtig, dass der schweizerische Gesetzgeber zu den vier Hauptzielen des öffentlichen Beschaffungswesens (Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel) nicht auch noch andere als Effizienzziele hinzugefügt hat (PVK 2002, S. 4). Erstens sind die Aufwendungen zur Herstellung oder Beschaffung von öffentlichen Leistungen bei protektionistischen Praktiken zu hoch. Mit anderen Worten: Die Steuer- und Abgabenbelastung ist in den betreffenden Gemeinwesen überhöht. Zweitens ist nicht *a priori* anzunehmen, dass einheimische Firmen zuverlässiger sind als fremde. Drittens gibt es meist geeignetere Mittel, um die verfolgten Anliegen zu erreichen, im Falle der Innovationsförderung beispielsweise die Ausbildung und direkte Förderung von F&E, also vorwettbewerbliche Massnahmen. Viertens handelt es sich um eine isolierte Sicht. Die Gefahr ist gross, dass Gemeinwesen, die sich protektionistisch verhalten, durch andere Gemeinwesen mit restriktiven Praktiken «bestraft» werden. Und fünftens besteht die Gefahr des Missbrauchs für Zwecke des *Rent-Seeking*, was regionsintern in der Regel mit unerwünschten Verteilungswirkungen verbunden ist. Diese Meinung findet sich auch in offiziellen Dokumenten. So heisst es beispielsweise in einem Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB 1997, S. 1): «Das Beschaffungswesen des Bundes ist kein Instrument der Struktur- und Regionalpolitik.»

3.3 Restriktive Beschaffungspraktiken Dritter

Im Rahmen von WTO und EU erhält jede Gebietskörperschaft als «Gegenleistung» für den Verzicht auf eine restriktive Beschaffungspolitik den Zugang zu den Märkten aller anderen Gebietskörperschaften. Davon profitieren nicht nur die Steuerzahler in Form von tieferen Preisen für die Herstellung von öffentlichen Leistungen, sondern auch die Firmen, welche grössere Märkte bearbeiten können. Was aber, wenn die liberalen Beschaffungsregeln gemäss WTO- und EU-Abkommen nicht durch alle Gemeinwesen eingehalten werden? Dann ist es immer noch so, dass es im Interesse der Steuerzahler ist, öffentliche Aufträge international aususchreiben und den Anbieter mit dem günstigsten Preis-Leistungsverhältnis zu berücksichtigen. Sie erhalten dadurch einen grösseren Gegenwert für ihre Steuern.

Anders sieht es aus der Sicht von Unternehmungen aus, denen durch restriktive Praktiken anderer Gemeinwesen der Zugang zu Drittmärkten verschlossen bleibt, während die eigenen Märkte mit Firmen aus anderen Gebietskörperschaften geteilt werden müssen. Dieser Fall könnte eine restriktive Beschaffungspolitik rechtfertigen. In der heutigen Situation widerspricht eine solche Retorsionspolitik jedoch sowohl den internationalen Verpflichtungen als auch der schweizerischen Grundhaltung. Problemadäquater ist es, sich auf internationaler Ebene für die Einhaltung eines liberalen Beschaffungswesens zu engagieren. Dies kann ein Land nur glaubwürdig tun, wenn es sich selbst an die allgemein vereinbarten Regeln hält. Multilaterale Regeln und deren Durchsetzung sind für kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz besonders wichtig (HART und SAUVÉ 1997, S.217 f.).

3.4 Regionale Besonderheiten und föderativer Wettbewerb

In einer demokratischen und marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft wird davon ausgegangen, dass den unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Bürger und Wirtschaftssubjekte Rechnung zu tragen ist. Auch bestehen regionale Unterschiede in den Präferenzen der Bevölkerung hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen Gütern. Ebenso herrschen in den verschiedenen Landesteilen topographische und technische Unterschiede bei der Herstellung von öffentlichen Gütern. Solchen Verschiedenheiten muss unter Effizienzgesichtspunkten auch im Beschaffungswesen Rechnung getragen werden können. Dafür genügt es aller-

dings, wenn die Kantone und Gemeinden bei der Rechtsanwendung entsprechende Freiräume haben. Kantonal unterschiedliche Beschaffungsregeln sind nicht erforderlich.

Die bisherigen Überlegungen gingen davon aus, dass mit den WTO- und EU-Vorgaben in den Grundzügen ein unter Effizienzgesichtspunkten optimales Beschaffungsrecht bereits besteht. Wäre dies noch nicht der Fall, könnte es zweckmässig sein, in einer Art föderativem Wettbewerb oder Institutionenwettbewerb die besten Regeln zu finden. Ein solches Vorgehen bietet den Vorteil, dass neue Regeln in einem abgegrenzten Gebiet getestet werden können. Erweisen sie sich dort als ungeeignet, so hat nicht die ganze Volkswirtschaft darunter zu leiden. Sind sie hingegen zweckmässig, so können andere Gebietskörperschaften sie übernehmen.³

3.5 Regeln zur Gewährleistung eines effizienten Beschaffungswesens

In der Wirtschaftstheorie ist allgemein anerkannt, dass zweckmässige Regeln entscheidend dazu beitragen, dass unkoordiniert getroffene Angebots- und Nachfrageentscheidungen zu guten Ergebnissen führen. Dies gilt auch für das Beschaffungswesen. Eine Analogie zum Sport verdeutlicht diese Aussage: Ein Spiel ist nur dann attraktiv, wenn durch eine übergeordnete Instanz die Regeln aufgestellt und überwacht werden, das heisst die Spieler oder Mannschaften nicht selbst die Regeln aufstellen und ändern können, und ein neutraler Schiedsrichter die Einhaltung der Regeln kontrolliert und durchsetzt.

Für das Beschaffungswesen braucht es insbesondere folgende Regeln (MATTOO 1996, S. 708 ff.; BOHAN und REDONNET 1997, S. 170; ANECHIARICO und JACOBS 1995, S. 150; KOVACIC 1995, S. 491):

- 1) Öffentliche Aufträge über einer bestimmten Summe müssen international ausgeschrieben werden.
- 2) Die Vorgaben müssen transparent sein und Unsicherheit unter den privaten Anbietern verhindern.
- 3) Die Diskriminierung nicht-ansässiger Anbieter ist unzulässig.

3 Beispielsweise ist in den Vereinigten Staaten seit Anfang der 1980er-Jahre eine mit neuen Rechten ausgestattete Beschwerdestelle, der General Services Board of Contract Appeals (GSBCA), mit dem älteren General Accounting Office (GAO) in Konkurrenz getreten (KOVACIC 1995, S. 474 ff.). Dies hat bewirkt, dass das GAO die beschwerdeführenden Unternehmen ernster nahm als zuvor (KOVACIC 1995, S. 494 ff.), Beschwerden genauer überprüfte und den Unternehmen eine grössere Vielfalt an Rechtsmitteln zur Verfügung steht.

- 4) Aus den Ausschreibungen öffentlicher Aufträge müssen die Anforderungen an die potenziellen Leistungserbringer deutlich hervorgehen.
- 5) Die Anbieter müssen einen Spielraum haben, um neue Lösungen einbringen zu können.
- 6) Der diskrete Umgang mit sensiblen Informationen ist sicherzustellen.
- 7) Die Beschaffungsregeln müssen durchgesetzt werden. Es darf keine Schlupflöcher geben.
- 8) Klagewilligen Unternehmen muss der Zugang zu einem unparteiischen Richter möglich sein.

Auf diese Weise übernehmen private Unternehmen einen Teil der Überwachungsfunktion des öffentlichen Vergabeprozesses.

3.6 Verteilungsgerechtigkeit und politische Akzeptanz

Sich stark an der Effizienz orientierende Volkswirtschaften weisen häufig eine als ungerecht empfundene Einkommensverteilung auf. Nicht alle Personen, Branchen und Regionen sind gleichermaßen in der Lage, im wirtschaftlichen Wettbewerb mitzuhalten. Zwischen Effizienz und Gerechtigkeit besteht ein Zielkonflikt. Die aus den Marktprozessen resultierende Einkommensverteilung wird daher durch Umverteilung (Sozialpolitik, Hilfe an notleidende Branchen und Regionen, Finanzausgleich) korrigiert. Alle sollen am Wohlstand teilhaben können. Gelingt dies nicht, so entsteht auf politischem Wege Widerstand gegen eine einseitig effizienzorientierte Wirtschaftspolitik. Durch Regulierungen unterschiedlichster Art wird dann in das Marktgeschehen eingegriffen.

Protektionistische Massnahmen im Beschaffungswesen wurden lange Zeit als geeignetes Mittel betrachtet, um die einheimische Wirtschaft, namentlich die KMU und ihre Mitarbeitenden, von den Bedrohungen des Wettbewerbs abzuschirmen und auf diese Weise die Einkommensverteilung zu verbessern. Weil dadurch die oben diskutierten Effizienzvoraussetzungen verletzt wurden, gelang dies für die geschützten Firmen bestenfalls auf kurze Frist. Längerfristig litten und leiden darunter die Innovations- und die Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bevorzugung einheimischer Anbieter kann im Beschaffungswesen offen oder versteckt erfolgen. Offen, indem auf die interkantonale beziehungsweise internationale Ausschreibung von Beschaffungs- und Bauaufträgen verzichtet wird, versteckt, indem Auflagen gemacht werden, welche die Anbieter aus der eigenen Gebietskörperschaft begünstigen und

nicht-ortsansässige Leistungserbringer direkt oder indirekt am Markteintritt hindern. Zu solchen Auflagen können beispielsweise die Sprache, die Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen, technische und andere Standards oder die Befolgung regionaler beziehungsweise nationaler Vorschriften gehören.

Ein Beispiel dafür ist die Auflage, dass der lokale Gesamtarbeitsvertrag unterzeichnet oder zumindest eingehalten werden muss, sowie die Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen. Für eine derartige Auflage spricht, dass die «Ausbeutung» von Arbeitskräften durch tiefe Löhne zu verhindern sei, namentlich wenn dadurch einheimische Firmen vom Markt verdrängt würden (BAUMANN 2002). Das Gegenargument lautet: Beschaffungs-, vor allem Bauaufträge, die an auswärtige Firmen erteilt werden, stellen einen Import von Gütern dar. Nun werden aber zahlreiche Waren importiert, die in Ländern hergestellt werden, deren Firmen keine schweizerischen Gesamtarbeitsverträge befolgen und dazu auch nicht gezwungen werden können.⁴ Die Frage der Befolgung von Gesamtarbeitsverträgen ist politisch brisant. In Abwägung der verschiedenen Argumente dürfte es sinnvoll sein, bei Bausubmissionen zu verlangen, dass ausländische Unternehmungen, die auf schweizerischem Territorium Bauten erstellen, die gleichen Vorschriften wie schweizerische Anbieter beachten müssen. Von Warenlieferanten kann und soll dies jedoch nicht verlangt werden.

Sicherlich sind auch an ausländische Anbieter gewisse Mindestanforderungen bezüglich des unternehmerischen Verhaltens zu stellen. Beispielsweise sollten die Prinzipien, welche die UNO in Zusammenarbeit mit verschiedenen multinationalen Unternehmen im Rahmen des *Global Compact* ausgearbeitet hat, als Ausgangspunkt für entsprechende Gesetznormen im Beschaffungswesen dienen. Die entsprechenden Prinzipien betreffen die Menschenrechte, Arbeitsbedingungen (Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, die Verhinderung von Diskriminierung in Bezug auf Rasse, Geschlecht, Religion usw.) sowie den Umweltschutz (vgl. Internet: <http://www.unglobalcompact.org>, Seitenaufruf vom 5. Februar 2004). Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Mehrheit der Schweizer Konsumenten auf den Kauf von Produkten, die unter inakzeptablen Bedingungen hergestellt wurden, zu Gunsten eines teureren Produktes verzichten würde. Daraus

4 Es darf im Übrigen nicht übersehen werden, dass – wie sich die Schweiz gegen Lohndumping zur Wehr setzt – sich andere Länder daran stossen, wenn Schweizer Firmen dank des tiefen Zinsniveaus gegenüber ausländischen Konkurrenten Vorteile haben.

lässt sich ein analoges Verhalten der öffentlichen Beschaffungsstellen ableiten, ohne dass dabei von versteckter Diskriminierung auswärtiger Anbieter die Rede sein kann.

3.7 Zwischenergebnisse

Die Anforderungen an eine optimale Güterversorgung (vor allem Konkurrenz, tiefe Transaktionskosten und Nutzung von Grössenvorteilen) sprechen ab einer bestimmten Auftragssumme für einheitliche Beschaffungsregeln. Wichtige Beschaffungsregeln sind: Transparenz, internationale Ausschreibung, gleiche Anforderungen an eigene und auswärtige Anbieter, Nichtdiskriminierung von Anbietern bei der Vergabe, Kontrolle der Einhaltung der Vergaberegeln durch eine übergeordnete Instanz usw. Für innovations-, konjunktur- und regionalpolitische Anliegen gibt es geeignetere Mittel als die Bevorzugung eigener Anbieter bei öffentlichen Aufträgen. Auflagen aus verteilungs-, umwelt- oder allgemein staatspolitischen Gründen können gerechtfertigt sein. Sie müssen jedoch gleichermaßen für einheimische und auswärtige Anbieter gelten und dürfen nicht als Instrument des Protektionismus eingesetzt werden.

4 Politisch-ökonomische Analyse

Warum haben sich effizienzorientierte Beschaffungsregeln in der Praxis nicht von selbst durchgesetzt, wenn es doch aus wirtschaftstheoretischer Sicht keine stichhaltigen Gründe für die Bevorzugung von Unternehmungen der eigenen Gebietskörperschaft gibt? Die Antwort auf diese Frage liefert die Neue Politische Ökonomie (NPÖ). Sie versucht, die tatsächlich zu beobachtenden Zustände und Entwicklungen zu erklären und geht davon aus, dass nutzenmaximierendes Verhalten nicht nur Wirtschaftssubjekten, sondern auch Politikern, Staatsangestellten, Managern von öffentlichen und privaten Unternehmungen sowie Verbandsvertretern eigen ist (vgl. z.B. FREY und KIRCHGÄSSNER 2002). In Analogie zur Gewinnmaximierung der Unternehmung spricht man daher von der Stimmenmaximierung der Politiker (und Parteien), der Ausgaben- oder Budgetmaximierung der Beamten (und öffentlichen Verwaltung), der Gehaltsmaximierung der Manager und der Rentenmaximierung (*Rent-Seeking*) der Interessenorganisationen. Damit sei nicht behauptet, dass immer und ausschliesslich das Eigeninteresse vorherrscht. Im Folgenden werden diese

politisch-ökonomischen Ansätze kurz vorgestellt und auf das öffentliche Beschaffungswesen übertragen.

4.1 Prinzipal-Agent-Problematik und bürokratisches Verhalten

Ein grundlegendes Problem bei Vertragsabschlüssen stellt gemäss der Prinzipal-Agent-Theorie die Informationsasymmetrie dar. Die Bürger sind nicht in der Lage, den von ihnen gewählten Parlamentariern und Regierungsmitgliedern präzise Aufträge zu erteilen. Sie können zudem nicht genau überprüfen, ob die Aufträge in ihrem Sinne ausgeführt worden sind. Die gleiche Schwierigkeit hat die Regierung gegenüber der Verwaltung.⁵ Im Beschaffungswesen sind den Vergabestellen die genauen Kosten potenzieller Leistungserbringer und Auftragnehmer nicht bekannt. Daher können sie nicht zweifelsfrei wissen, welche Preise für bestimmte Leistungen angemessen sind und welche Qualität zu erwarten ist. Während die Bürger und Steuerzahler ein Interesse an einem günstigen Preis-Leistungsverhältnis haben, wollen sich Vergabestellen nicht dem Risiko aussetzen, Aufträge an Firmen zu vergeben, die sie weniger gut beurteilen können als die ihnen näher stehenden einheimischen Unternehmungen. Alteingesessenen, bekannten Auftragnehmern wird die korrekte Leistungserstellung auf Grund ihrer Reputation eher zugetraut. Daher sind Leistung und Preis nicht immer die entscheidenden Vergabekriterien.

Wenn Vergabestellen sich risikoavers verhalten und lokale Anbieter bevorzugen, verringern sie die Gefahr, später bei ungenügenden Leistungen oder Kostenüberschreitungen Vorwürfe zu erhalten (BOHAN und REDONNET 1997, S. 147). Man spricht vom «*buy-local*»-Instinkt. Auch wollen es sich die Vergabestellen oft nicht wegen einmaliger Gewinne mit eingesessenen Unternehmungen verscherzen.

Das risikoaverse Verhalten der Beschaffungsverwaltung kann auch dadurch erklärt werden, dass leer ausgehende einheimische Firmen eher den Rechtsweg einschlagen (BOHAN und REDONNET 1997, S. 154). Solange sie Aufträge als Pfründe betrachten, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich benachteiligt fühlen und Beschwerde einreichen, höher als bei fremden Firmen. Auf der anderen Seite ist anzunehmen, dass Firmen,

5 Mit dieser so genannten «Prinzipal-Agent-Problematik» haben sich als erste JENSEN und MECKLING (1976) beschäftigt. Einen guten Überblick über den heutigen Stand der Theorie vermitteln BARBERIS, SHLEIFER und VISHNY (1998).

welche bei der Auftragsvergabe nicht zum Zuge gekommen sind, Zurückhaltung bei der Kritik an Vergabestellen üben. Sie wollen ja nicht deren Unmut auf sich ziehen und künftige Aufträge gefährden (ARROWSMITH 1996, S. 128). Die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle kam in ihrer Untersuchung zum öffentlichen Beschaffungswesen zum Ergebnis, dass – mit Ausnahme der Wettbewerbskommission – keine Organe die Möglichkeit haben, «im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rechts über das öffentliche Beschaffungswesen verbindliche Massnahmen zu ergreifen. Sie haben auch kein Beschwerderecht bei Gerichtsbehörden. Die den Anbietern zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sind also der einzige Anreiz zu einer korrekten Rechtsanwendung, wobei ... eine ganze Reihe strukturell bedingter Faktoren hemmend wirken, wie zum Beispiel das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis des Verfahrens oder die Furcht vor Vergeltungsmassnahmen.» (PVK 2002, S. 19).

4.2 Rent-Seeking und Lobbyismus

Ohne dass von Vetternwirtschaft die Rede sein muss, neigen die Regierung, die öffentliche Verwaltung und die Vergabestellen dazu, ihr eigenes Wohl mit dem der ortsansässigen Firmen gleichzusetzen. Sie fühlen sich verpflichtet, lokale, kantonale oder nationale Arbeitsplätze zu erhalten, die heimische Technologie zu fördern oder die Ertragsbilanz zu verbessern (MARTIN und HARTLEY 1997, S. 94).

Können die in einer Region ansässigen Unternehmen damit rechnen, öffentliche Aufträge zu erhalten, besteht die Gefahr von Absprachen. Erleichtert wird diese Kollusion dadurch, dass sich die meist wenigen einheimischen Anbieter persönlich kennen. Sie können sich bei den Offertenstellungen abwechseln, einen Preis fordern, der ihnen eine stattliche Produzentenrente garantiert, oder die Gründung neuer Firmen erschweren.⁶

In der Schweiz können auf Grund des geltenden Kartellgesetzes Bieterkartelle nicht wirksam bekämpft werden. Es handelt sich in der Regel um *ad hoc* Zusammenschlüsse von Anbietern, also um einmalige Kartelle. Das Kartellgesetz kann jedoch bis heute nur Wiederholungsvergehen ahnden. Mit der Revision vom 20. Juni 2003 wird sich dies ändern.

6 Beispiel: Submissionskartell im Falle der Fassadenrenovation der Schweizerischen Landesbibliothek (vgl. Weko-Verfügung vom 17.12.2001).

Dass eine Marktschliessung überhaupt möglich ist, hängt an der so genannten «Asymmetrie in der Interessenorganisation» (vgl. OLSON 1965). Erfahrungsgemäss lassen sich Produzenteninteressen leichter und schlagkräftiger organisieren als Konsumenten-, Steuerzahler- oder allgemeine Bürgerinteressen. Der Grund liegt darin, dass die Zahl der Anbieter für ein bestimmtes Gut in der Regel klein ist. Die Anbieter haben zudem meist homogene Interessen. Die Konsumenten, Steuerzahler und Bürger demgegenüber haben sehr unterschiedliche Interessen und werden durch protektionistische Massnahmen jeweils nur marginal betroffen. Wegen ihrer grossen Zahl sind für sie zudem die Kosten der Schaffung von Interessenorganisationen als Gegenmacht zu den Anbieterinteressen wesentlich höher.

Ein Problem, das nicht direkt die Bürokratie und die Interessenorganisationen, sondern den demokratischen Prozess betrifft, ist die Wiederwahlrestriktion, welcher die Parteien und Politiker unterliegen. Insbesondere in kleinen Gebietskörperschaften können die Unternehmer, ihre Angehörigen und Mitarbeitenden einen entscheidenden Anteil an der Gesamtwählerschaft aufweisen. Dann liegt es für die Politiker und Parteien nahe, solche Gruppen bei öffentlichen Aufträgen zu bevorzugen. Auf diese Weise können die Wiederwahlchancen erhöht oder für den Fall der Nichtwiederwahl Stellen in der Wirtschaft gesichert werden.

4.3 Zwischenergebnisse

Selbst gutes Beschaffungsrecht wird nicht notwendigerweise so angewandt, wie die Bürger dies wollen und der Gesetzgeber vorsieht. Die Gründe liegen darin, dass

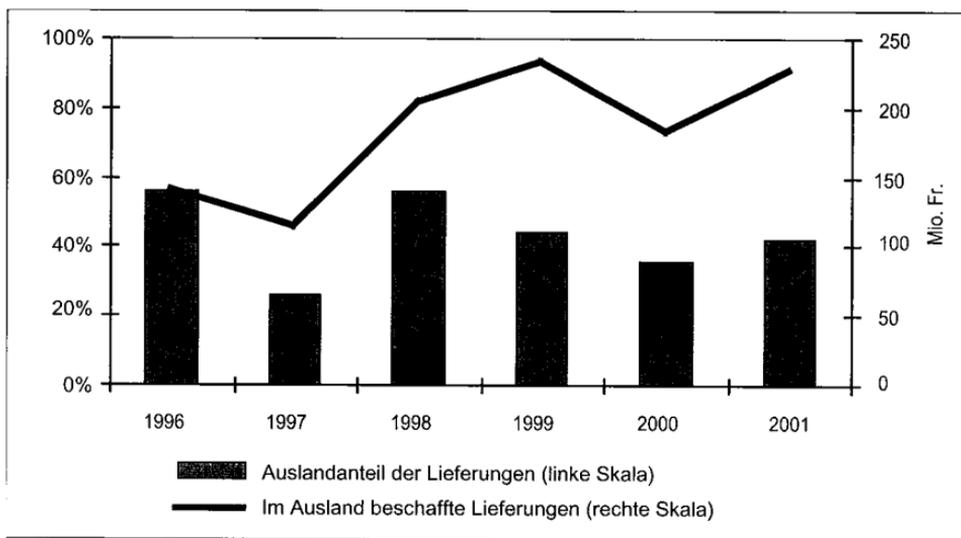
- die rechtlichen Vorgaben nie so präzise formuliert werden können, dass die Vollzugsinstanzen keinen Spielraum für Entscheidungen im eigenen Interesse haben.
- die verschiedenen Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Spielräume auch nutzen.
- die staatliche Verwaltung die Tendenz hat, die Anliegen der Unternehmungen und Gewerkschaften stärker zu berücksichtigen als jene der vergleichsweise schlecht organisierten Konsumentinnen und Steuerzahler.
- die gewählten Politiker sich verständlicherweise stärker an den Wünschen der eigenen Wähler und Stimmbürger ausrichten als an jenen von Gebietsfremden, die ja politisch nicht mitbestimmen können.

5 Empirische Analyse

In den Abschnitten 3 und 4 ist das öffentliche Beschaffungswesen aus wirtschaftstheoretischer und politisch-ökonomischer Sicht untersucht worden. Wie stark die Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Optimum in der Realität tatsächlich sind, ist eine empirische Frage.

Zum öffentlichen Beschaffungswesen der Schweiz liegen nur unvollständige Statistiken vor. Am besten erfasst ist das Beschaffungswesen des Bundes. Der Bund führt zwei Statistiken (vgl. VKB 1997): (1) eine «Beschaffungsstatistik» (Beschaffungen des Bundes, aufgeschlüsselt nach Zahlungsorten, d.h. die 26 Kantone und das Ausland) und (2) die vom se-co [Staatssekretariat für Wirtschaft] erstellte WTO-Statistik, welche gemäss GPA Art. XIX Abs. 5 über die Aufträge der Bundesverwaltung, der Kantone sowie der öffentlichen Betriebe informiert.⁷

Abbildung 2 Güterbeschaffung des Bundes (Warenlieferungen), 1996–2001



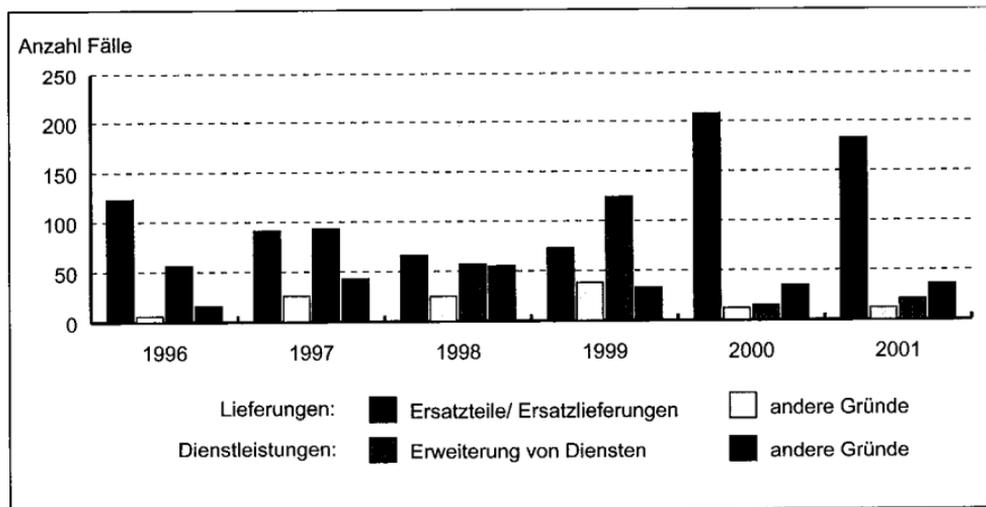
Quelle: Eigene Berechnungen gemäss WTO-Statistik (Schweiz);
Internet: http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gpstat_f.htm
(Seitenaufruf vom 3. Februar 2004).

Anmerkung: Der Wert der im Ausland beschafften Lieferungen (rechte Skala) ist zu Preisen von 1993 angegeben.

⁷ Ein Problem bei der Interpretation dieser Statistiken besteht darin, dass die ausgewiesenen Zahlen zum Teil stark von einzelnen Grossprojekten (z.B. NEAT) abhängen.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschaffung von Lieferungen durch den Bund. Seit das GPA in Kraft ist, wurden 42% der Warenlieferungen im Ausland beschafft (1996–2001). Die WTO-Statistik zeigt, dass die Dienstleistungs- und Baumärkte stärker abgeschottet sind als die Gütermärkte. Lediglich 4,4% der Dienstleistungen wurden während der betrachteten sechs Jahre im Ausland beschafft. An ausländische Baufirmen wurden nur 7,8% des Bauvolumens über dem Schwellenwert vergeben. Ein Anstieg dieser Werte ist über die letzten Jahre nicht zu erkennen. Das GPA lässt in bestimmten Fällen die freihändige Vergabe zu (GPA Art. XV Abs. 1). Die Statistik zeigt, dass der Bund diese Möglichkeit vorwiegend für die Beschaffung von Ersatzteilen (insgesamt 32,5% aller Güterbeschaffungen über dem Schwellenwert, 1996–2001) beziehungsweise der Erweiterung bestehender Dienste (23,2%) nutzt. Diese Werte scheinen recht hoch. Es fragt sich, ob hier ein gefährliches Schlupfloch besteht. Dafür spricht die zunehmende Tendenz zu freihändiger Vergabe von Ersatzlieferungen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 Freihändige Vergabe des Bundes bei Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen, 1996–2001



Quelle: Eigene Berechnung gemäss WTO-Statistik (Schweiz);

Internet: http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gpstat_f.htm
(Seitenaufwurf vom 3. Februar 2004).

Die Kantone sind gemäss WTO-Abkommen ebenfalls zur statistischen Erfassung ihrer Beschaffungsaufträge verpflichtet, jedoch dieser Verpflichtung bisher in sehr unterschiedlicher Weise nachgekommen. Die WTO-Statistik kann daher kaum für eine vergleichende Evaluation der

kantonalen Beschaffungspraktiken verwendet werden. Ergiebiger ist die Auswertung von amtlichen Dokumenten. Zum Beispiel stellt die Regierung von Basel-Landschaft in der Beantwortung einer Interpellation vom 14. Januar 2003 zum kantonalen Submissionsgesetz fest, dass «die Zuschläge in der Baubranche [...] traditionell in der Regel wertmässig zu rund 2/3 ins Baselbiet» erfolgen. Im Einladungsverfahren setzten sich drei Viertel der kantonsansässigen Firmen durch, im freihändigen Verfahren würden grundsätzlich ortsansässige Firmen berücksichtigt. Die überwiegende Mehrheit der Vergaben (rund 3500 von über 3750) würden freihändig vergeben.

Nicht nur statistische Daten weisen darauf hin, dass die Schweizer Beschaffungsmärkte für ausländische Bieter schwer zugänglich sind. In der jährlichen Umfrage des International Managements Institutes Lausanne (IMD 2002, S. 536) zur Wettbewerbsfähigkeit der Nationen schneidet die Schweiz diesbezüglich schlecht ab: Im Jahre 2002 erreichte sie in der Umfrage bloss 5,84 von 10 möglichen Punkten, womit sie auf Rang 36 von 49 Nationen landete.

Für die vorliegende Fragestellung interessant ist die *Fallstudie Kantons-spital Basel*. Das Klinikum 1 wurde nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut. In den letzten rund zehn Jahren wurde es in zwei Etappen vollständig saniert. Bei der Totalsanierung des *Klinikums Ost* (1990 bis 1994) war das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen noch nicht rechtskräftig. Zudem hat das Baudepartement Basel-Stadt die Aufträge direkt vergeben. Beim *Klinikum West* (2000 bis 2003) war das WTO-Übereinkommen in Kraft. Mit dem Umbau wurde ein Generalunternehmer beauftragt. Dieser war für die Vergabe der Aufträge an die Baufirmen und Lieferanten verantwortlich.⁸

Die Aufschlüsselung der gesamten Baukosten zeigt, dass der Anteil der Auftragnehmer mit Sitz in Basel-Stadt von der ersten zur zweiten Sanierungsetappe abgenommen hat (vgl. *Tabelle 3*): von 85% auf 52% (FREY ET AL. 2002, S. 69 ff.). Der Anteil der übrigen Nordwestschweiz an der gesamten Bausumme ist von 5% auf 18% gestiegen. Auch die Anteile der übrigen Schweiz und des Auslands (vor allem Deutschland) liegen über den Werten der ersten Etappe. Es waren vor allem externe Faktoren

⁸ Die Studie FREY ET AL. (2002) wurde Anfang 2002 abgeschlossen und konnte daher nicht mehr alle Rechnungen des Klinikums West auswerten. Dies wurde im Mai 2003, zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme dieses Flügels, nachgeholt. Insgesamt waren es 411 Rechnungen, mit Beträgen zwischen 22 und 5'712'462 Franken.

(WTO-Übereinkommen, Bilaterales Abkommen mit der EU), die dem öffentlichen Beschaffungswesen in Basel-Stadt zum Durchbruch verhalfen (FREY ET AL. 2002, S. 24). Interne Faktoren wie die angespannte Finanzlage des Kantons spielten eine untergeordnete Rolle.

Eine umfassende statistische Untersuchung bedürfte wesentlich besserer kantonaler Statistiken. Auf Grund der ausgewerteten Statistiken lassen sich immerhin folgende Aussagen machen (vgl. FREY ET AL. 2003):

- Grössere Beschaffungsvorhaben werden heute offen ausgeschrieben. Einladungsverfahren sowie freihändige Vergabe sind auf kleinere Projekte oder die Bagatellklausel begrenzt
- Lokale Anbieter werden von den Vergabestellen immer noch bevorzugt, insbesondere durch die Anwendung freihändiger Verfahren. Vergaben ins Ausland sind selten, auch bei Grenzkantonen. Auf ausserkantonale Auftragnehmer entfällt ein kleinerer Anteil, als auf Grund einer Gleichbehandlung zu erwarten wäre.

Tabelle 3 Regionale Herkunft der Auftragnehmer, Sanierung des Kantonsspitals Basel-Stadt (in % der Bausumme)

	Klinikum Ost 1990–1994 (ohne WTO-Vorgaben und ohne Generalunternehmer)	Klinikum West 2000–2003 (mit WTO-Vorgaben und mit Generalunternehmer)
Basel-Stadt	85	52
Übrige Nordwestschweiz (BL, SO, AG) ¹	5	18
Übrige Schweiz	8	21
Ausland	2	9

Quelle: FREY ET AL. (2002) S. 51 f., 60, 70 f.; mit Ergänzungen 2003 (Auswertung sämtlicher Rechnungen der Sanierung des Klinikums West).

Anmerkung: ¹ Im Falle von SO und AG lediglich zur Nordwestschweiz gehörende Bezirke nördlich des Juras.

6 Folgerungen für die schweizerische Beschaffungspolitik

Unsere Untersuchung der öffentlichen Beschaffungspolitik der Schweiz hat gezeigt, dass Effizienz- und Wohlfahrtsverluste an zwei Orten lokalisiert werden können: (1) im Bereich des Beschaffungsrechts und (2) im Bereich der Beschaffungspraxis, das heisst der konkreten Anwendung der rechtlichen Vorschriften.

6.1 Beschaffungsrecht

Beim Beschaffungsrecht können Effizienz- und Wohlfahrtsverluste vor allem aus zwei Gründen auftreten: (1) Unterschiedliche Regelungen erschweren die *Transparenz*. Dies hat unnötig hohe Informations- und Transaktionskosten zur Folge und erschwert die korrekte Anwendung und die Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen. Diese Kosten fallen stärker bei den Vergabestellen an als bei den Anbietern. Die Vergabestellen haben Mühe, sich im Dickicht der heutigen Regelungsvielfalt zurecht zu finden sowie regelkonforme Ausschreibungen und beschwerderesistente Vergaben vorzunehmen (LÄSSER 2002, S. 26). Die Anbieter demgegenüber brauchen lediglich die Ausschreibungen zu verfolgen und profitieren davon, wenn die Unterlagen klar und vollständig sind. Am meisten würden sie sicher einheitliche Formulare (Papierversion) und Masken (Internetversion) schätzen. (2) Rechtliche Vorgaben können gar nicht so detailliert ausformuliert werden, dass sie für jeden Fall direkt anwendbar sind. Dies gilt insbesondere für anspruchsvolle und nicht standardisierte Aufträge. Je detaillierter die Vorgaben, desto grösser sind die Starrheiten und desto kleiner der Spielraum für Innovationen.

Im Einzelnen können Effizienzverluste bei folgenden Beschaffungsnormen auftreten:

- *Schwellenwerte*: Für die Auftraggeber (zum Teil auch die Auftragnehmer) besteht eine verwirrende Vielfalt von Schwellenwerten, besonders auf der kantonalen Ebene (ZUFFEREY und DUBEY 2003). Es ist zwar sinnvoll, dass Schwellenwerte festgelegt werden. Es gibt jedoch keine stichhaltigen Gründe, warum diese zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlich sein sollen. Die Rechtfertigung von Schwellenwerten liegt in den Fixkosten der Befolgung des GPA, und diese sind für alle Vergabestellen ungefähr gleich. Die Erklärung für die föderative Vielfalt der Schwellenwerte liegt unseres Erachtens im je

nach Kanton unterschiedlich starken Wunsch der lokalen Anbieter nach Schutz vor auswärtiger Konkurrenz, aber auch in ihrer unterschiedlichen Fähigkeit, diesem Wunsch politisch Nachachtung zu verleihen. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist dieser Wunsch zwar nachvollziehbar, jedoch ein Grund für gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste.

- *Vergabeverfahren:* Die Vergabestellen haben gewisse Wahlmöglichkeiten zwischen dem offenen, selektiven, Einladungs- und Freihandverfahren. Die Transparenz wird insofern erschwert, als die Praxis in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich ist.
- *Ausschreibung und Publikation:* Die Regeln sind unseres Erachtens eindeutig. Falls in ein paar Jahren die Ausschreibungen grundsätzlich über das Internet erfolgen (z.B. über die Website «Simap», vgl. VOGT 2002, S. 24), wird die Ideallösung gefunden sein. Längerfristig dürfte das E-Procurement für Verwaltung, Politik und Wirtschaft deutliche Ersparnisse im Beschaffungswesen sichtbar machen und einen Druck auf Vereinheitlichung der Beschaffungsregeln ausüben.
- *Auswahlkriterien:* Die Möglichkeiten, Kriterien wie «Qualifikation des Anbieters», «Preis» und «Qualität» genau zu umschreiben, sind begrenzt, was den Beschaffungsstellen einen gewissen Spielraum gibt, der – unter dem Druck der lokalen Anbieter und bei mangelnder Kontrolle – für protektionistische Praktiken missbraucht werden kann.
- *Abgebotsrunden:* Ob solche vorzusehen sind, ist umstritten. Dafür spricht, dass die Auftraggeber zusätzliche Möglichkeiten erhalten, die Anbieter gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise den Preis zu senken. Dagegen spricht, dass die Anbieter diese Möglichkeit bei der Offertenstellung antizipieren (strategisches Verhalten), was mit einem Informationsverlust für die Vergabestellen und Unsicherheit seitens der Anbieter verbunden ist. Auf längere Sicht sollten die Anbieter zu eindeutigen und definitiven Angeboten «erzogen» werden. Abgebotsrunden sind daher nur ausnahmsweise vorzusehen, zum Beispiel wenn die Vergabestelle den Verdacht hat, dass sich die Anbieter abgesprochen haben.
- *Auftragsbedingungen:* Heute ist im Grundsatz unbestritten, dass Vorgaben und Auflagen für alle Anbieter gleichermassen Gültigkeit haben müssen und nicht diskriminierend eingesetzt werden dürfen.
- *Vertragsabschluss:* Hier bestehen aus volkswirtschaftlicher Sicht keine besonderen Probleme.
- *Rekursmöglichkeiten und -wirkungen:* Hinsichtlich Rechtsweg und Unabhängigkeit der Rekursstellen bestehen in der Schweiz noch Mängel (ZUFFEREY und DUBEY, 2003).

6.2 Beschaffungspraxis

Das derzeitige Hauptproblem des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz besteht darin, dass «alte Gewohnheiten» – vor allem der Schutz der eigenen Anbieter gegenüber auswärtiger Konkurrenz – nachwirken. Die WTO-Normen werden tendenziell noch zu wenig strikt umgesetzt. Dies bedeutet, dass nicht so sehr das Beschaffungsrecht Schwächen aufweist, sondern die Beschaffungspraxis. Das Schwergewicht muss daher auf die bessere Umsetzung der Beschaffungsnormen ausgerichtet werden. Dies bedingt neben der Vereinheitlichung der Beschaffungsregeln (Ziel: mehr Transparenz) die Schaffung geeigneter Überwachungsmechanismen (Ziel: mehr Wettbewerb).

Kontrolle der Einhaltung der Beschaffungsregeln: Die Überwachung der formellen Einhaltung des Beschaffungsrechts und dessen Interpretation im Sinne der Grundanliegen von Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung und wirtschaftlichem Mitteleinsatz müssen kostengünstig und rasch erfolgen und eine präventive Wirkung haben. Es ist Sache von Juristen, die dafür geeigneten Mittel und Wege zu finden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist wichtig, dass kein grosser Apparat aufgezogen wird, dessen Kosten in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen. Auch muss verhindert werden, dass durch allzu weitgehende Kontrollen die Vergabestellen und Auftragnehmer in ein Korsett gepresst werden, das Innovationsspielräume einengt.

In Frage kommen:

- die formelle Kontrolle durch Gerichte,
- die stichprobenweise Überprüfung der Tätigkeit von Vergabestellen durch die Geschäftsprüfungs-, Verwaltungs- und/oder Finanzkontrolle, die Wettbewerbskommission usw.,
- die Veröffentlichung von «Sündern»,
- die Offenlegung von Beschaffungstatbeständen, damit Dritte (Medien, Forscher usw.) Missstände aufdecken können. In diese Richtung könnte «Simap» wirken, weil dort nicht nur die Ausschreibungen, sondern auch die Auftragsvergaben publiziert werden,
- eine Ombudsstelle, bei der ein Verdacht auf Rechtsverletzung oder Ungleichbehandlung gemeldet werden kann und die die zuständigen Institutionen unkompliziert für die GPA-konforme Auftragsvergabe sensibilisiert, mit andern Worten: ein Gegengewicht zu den Interessen der lokalen Anbieter schafft.

Verstärkung der Anreize zur Befolgung der Effizienz im öffentlichen Beschaffungswesen: Dies geschieht am besten dadurch, dass effizientes Verhalten wirtschaftlich lohnend gemacht wird. Bewährt hat sich bei Bauten beispielsweise die Zwischenschaltung eines Generalunternehmers, der an Stelle einer staatlichen Instanz die Ausschreibung und die Evaluation der Offerten vornimmt. Generalunternehmer sind darauf spezialisiert. Sie verhalten sich gewinn- und nicht ausgabenmaximierend. Sie müssen sich weniger politischem Druck beugen als staatliche Instanzen. Und nicht zuletzt: Fehlleistungen und Missbrauch werden bei Generalunternehmern mit Konkurs bestraft, während staatliche Verwaltungen nicht um ihre Existenz bangen müssen.

Inanspruchnahme von Rekurs- und Beschwerderechten: Aus rechtsstaatlichen Gründen sollten alle, denen aus der missbräuchlichen Anwendung von Rechtsnormen Nachteile erwachsen, formell Beschwerde einreichen und den Rechtsweg beschreiten können. Im Falle des öffentlichen Beschaffungswesens besteht das Problem erstens darin, dass die Bürger und Steuerzahler als «Geschädigte» sich ihres Schadens gar nicht bewusst werden und auch nicht beschwerde- oder klagelegitimiert sind. Zweitens ist für Anbieter, welche bei der Auftragsvergabe nicht berücksichtigt worden sind, das Nutzen-Kosten-Verhältnis eines formellen Widerstands oft ungünstig (STÖCKLI und ZUFFEREY 2002, S. 14). Trotzdem gelangen jährlich mehrere hundert Streitfälle vor Gericht. Es braucht unseres Erachtens einfachere Verfahren.

Erfolgskontrolle: Wünschbar ist die periodische Überprüfung von Wirkung und Zielerreichung des öffentlichen Beschaffungswesens. Dies kann im Rahmen der Ressortforschung geschehen, analog zu anderen Politikbereichen.

6.3 Stossrichtungen rechtlicher Verbesserungen

Bund und Kantone prüfen zurzeit, inwieweit sich im öffentlichen Beschaffungswesen rechtliche Verbesserungen aufdrängen. Von den vier Modellen, welche BIAGGINI (2003a) als Alternativen zum *Status Quo* ausgearbeitet hat, geht das *gesamtschweizerische Konkordat* zu wenig weit. Es lässt den Kantonen und Gemeinden einen zu grossen Spielraum, um verdeckt lokale Anbieter begünstigen zu können. Und es dauert zu lange, bis sich Regeländerungen – solche dürften sich im Hinblick auf die Nutzung des E-Procurement aufdrängen – flächendeckend auswirken. Das

Rahmengesetz des Bundes ist hingegen nicht auf die Lösung der Hauptprobleme ausgerichtet. Diese bestehen nicht so sehr in einem unzweckmässigen Beschaffungsrecht als solchem, sondern in dessen Anwendung in der Praxis. Die Öffnung der Märkte und die Gleichbehandlung aller Anbieter müssen verbessert werden. Drittens eignet sich die *Teilvereinheitlichung via Bundesrecht* dann am besten, wenn das Schwergewicht der Revision auf wirksame, rasche und kostengünstige Überwachungsmechanismen gelegt wird. Abschliessend geht die *umfassende Rechtsvereinheitlichung durch den Bund* zu weit. Sie widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach Kompetenzen nur in Aufgabenbereichen auf den Bund verlagert werden sollen, in denen die Kantone (und Gemeinden) eindeutig überfordert sind und der Bund die betreffenden Aufgaben besser bewältigen kann.

Literatur

- ANECHIARICO, FRANK und JAMES B. JACOBS (1995), Purging Corruption from Public Contracting: The «Solutions» are now Part of the Problem, *New York Law School Law Review* 40, S. 143–175.
- ARROWSMITH, SUE (1996), *Public Procurement: Example of a Developed Field of National Remedies Established by Community Law*, in: HANS-W. MICKLITZ und NORBERT REICH (Hrsg.): *Public Litigation Before European Courts*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 125–156.
- BARBERIS, NICHOLAS, ANDREI SHLEIFER und ROBERT W. VISHNY (1998), A model of investor sentiment, *Journal of Financial Economics* 49, S. 307–343.
- BAUMANN, HANS (2002), Schlechte Erfahrungen mit der Marktöffnung im öffentlichen Beschaffungswesen, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 27.
- BAUMOL, WILLIAM J., JOHN C. PANZER und ROBERT D. WILLIG (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 2. Auflage.
- BIAGGINI, GIOVANNI (2003a), *Die Regelungsaufteilung im geltenden schweizerischen Vergaberecht sowie Darstellung möglicher Alternativen*, unveröffentlichtes Gutachten, Zürich: Januar 2003.
- BIAGGINI, GIOVANNI (2003b), *Geltende Rechtsetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine bewertende Studie aus staatsrechtliche Sicht*, unveröffentlichtes Gutachten, Zürich: Mai 2003.
- BOHAN, NIALL und DENIS REDONNET (1997), E.U. Procurement Legislation: Does the Emperor Have Clothes? An Examination of the New Empirical Evidence, *Public Procurement Law Review* 6, S. 141–173.
- BOVIS, CHRISTOPHER (2001), *Electronic Public Procurement. A Mountain to Climb or Mission Impossible?*, Internet: <http://www.bileta.ac.uk/01papers/bovis.html> (Seitenaufruf vom 19. März 2003).
- EVD EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2002): *Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*, Bern: seco.
- FREY, BRUNO S. und GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2002), *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*, München: Vahlen, 3. Auflage.
- FREY, RENÉ L., DAVID S. GERBER und EVA JUHASZ (2002), *Öffentliches Beschaffungswesen im Umbruch am Beispiel des Kantonsspitals Basel*, WWZ-Studie Nr. 60, Basel.

- FREY, RENÉ L., CHRISTOPH KILCHENMANN und NICOLAI KRAUTTER (2003), *Geltende Rechtsetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine Studie aus volkswirtschaftlicher Sicht*. Gutachten im Auftrag der Beschaffungskommission des Bundes (BKB), der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK), der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), Basel, Internet: <http://www.beschaffung.admin.ch/de> (Seitenaufruf vom 30. September 2003).
- HART, MICHAEL und PIERRE SAUVÉ (1997), *Does Size Matter? Canadian Perspectives on the Development of Government Procurement Disciplines in North America*, in: BERNARD M. HOEKMAN and PETROS C. MAVROIDIS (Hrsg.), *Law and Policy in Public Purchasing. The WTO Agreement on Government Procurement*, Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 203–221.
- IMD International Institute for Management Development (2002), *The world competitiveness yearbook*, Lausanne.
- JENSEN, MICHAEL C. und WILLIAM H. MECKLING (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics* 3, S. 306–360.
- KOVACIC, WILLIAM E. (1995), Procurement Reform and the Choice of Forum in Bid Protest Disputes, *Administrative Law Journal of the American University* 9, S. 461–513.
- LÄSSER, CLAUDE (2002), Öffentliches Beschaffungswesen: Ein guter Ansatz, den es zu vereinfachen gilt, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 26.
- MARTIN, STEPHEN und KEITH HARTLEY (1997): Public Procurement in the European Union: Issues and Policies, *Public Procurement Law Review* 6, S. 92–113.
- MATTOO, AADITYA (1996), The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory, *World Economy* 19, S. 695–720.
- OLSON, MANCUR (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- PORTER, MICHAEL E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan.
- PVK PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (2002), *Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht*, Bern: 14. März 2002.
- STÖCKLI, HUBERT und JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY (2002), Das öffentliche Beschaffungsrecht im Bausektor, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 10–14.
- VKB [VERWALTUNGSKONTROLLE DES BUNDESRAATES] (1997), *Das Beschaffungswesen des Bundes. Untersuchung zu Fragen der Statistik, Informa-*

tion und Gleichbehandlung von Unternehmen und Regionen, Bericht an den Bundesrat vom 5. Mai 1997.

VOGT, ELISABETH (2002), Herausforderungen im öffentlichen Beschaffungswesen aus Sicht der Beschaffungskommission des Bundes, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 21–25.

WASESCHA, LUZIUS und PHILIPPE NELL (2002), Die WTO und das öffentliche Beschaffungswesen, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 15–20.

ZOGG, SERGE und JÉRÔME DUPPERUT (2002), Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht, *Die Volkswirtschaft* 10-2002, S. 4–9.

ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE und JACQUES DUBEY (2003), *Etude comparative du droit des marchés publics de la Confédération et des cantons*, expertise non publiée, Fribourg: Mai 2003.