



Botschaft 2015-DAEC-137

24. November 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Herkunftszeichen)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1). Dieser Entwurf gibt der Motion 2013-GC-74 «Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung» der Grossräte Hunziker und Grivet Folge, die der Grosse Rat am 9. Oktober 2014 erheblich erklärt hat.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung und Rückblick	7
2. Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	8
3. Ergebnis der Vernehmlassung	9
4. Kommentare zu den Artikeln	10
5. Personelle und finanzielle Auswirkungen	10
6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	10
7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	11
8. Übereinstimmung mit nationalem, interkantonalem und internationalem Recht	11

1. Einleitung und Rückblick

Mit der Motion 2013-GC-74 wollen die Grossräte Yvan Hunziker und Pascal Grivet mit einer Änderung der kantonalen Gesetzgebung erreichen, dass das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH) als Voraussetzung definiert wird, wenn der Staat ein Gebäude baut oder renoviert bzw. wenn sich der Staat finanziell an solchen Arbeiten beteiligt. Als Begründung führten die Motionäre an, dass dieses Herkunftszeichen bereits bestehe und den Schweizer Ursprung nachweise. Die Schweizer Wälder würden nämlich ungenügend genutzt, obwohl Holz ein zu 100% nachwachsender Rohstoff ist. Die Motionäre stellten zudem fest, dass immer häufiger Holz aus dem Ausland importiert werde, wenngleich Holz für die Freiburger Wirtschaft eine wichtige Rolle spiele. Mit dem HSH-Erfordernis werde die nachhaltige Entwicklung gestärkt, indem sichergestellt wird, dass das Holz aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt.

Mit diesem Label werde nicht nur der Schweizer Ursprung nachgewiesen; es würden die mit der Schweiz positiv verbundenen Werte in den Bereichen Produkteigenschaften,

Herstellungsmethoden, Umwelt und allgemeine Rahmenbedingungen vermittelt. Die Motionäre fügten an, dass die Nutzung des Herkunftszeichens allen Betrieben der Holzkette offenstehe, soweit ein funktionierendes System der Kontrolle des Warenflusses im Betrieb sowie eine lückenlose Dokumentation der umgesetzten Holz mengen bestehen. Sie seien sich durchaus bewusst, dass Holz nicht überall eingesetzt werden könne. Sie fordern aber, dass überall dort, wo es möglich ist, auf Holz zurückgegriffen werde. Indem das Herkunftszeichen als Vorgabe in einem Gesetz verankert werde, könne ein Rohstoff gefördert werden, der im Kanton Freiburg in grossen Mengen vorhanden ist.

In seiner Antwort vom 19. August 2014, die mit dem Bericht zum Postulat 2013-GC-20 von Grossrat Denis Grandjean («Transport und Import von Holz und Baumaterial – Berücksichtigung der Umweltkosten») verbunden wurde, hielt der Staatsrat fest, dass er Holz als Baumaterial fördern wolle und dass er auch schon seit mehreren Jahren entsprechend handle. Der Staatsrat unterstrich wie bereits in seiner Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor

Naturereignissen (WSG; SGF 921.1), dass eine Dynamisierung auf allen Stufen der Holzbranche wünschenswert sei, weil die Verwendung von Holz aufgrund der ökologischen Vorteile dieses Rohstoffs und seiner Stellung in der regionalen Wirtschaft in einem offensichtlichen öffentlichen Interesse liege. Weiter unten in seiner Antwort zählte der Staatsrat die Gebäude aus Holz oder mit einem Tragwerk aus Holz auf, die in den letzten Jahren verwirklicht wurden, und erwähnte auch das künftige Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot.

Ausserdem erinnerte der Staatsrat daran, dass er mit der Massnahme «Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten» der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2011 seinen Willen, die Verwendung von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Gebäuden zu fördern, verdeutlicht habe. In diesem Rahmen verpflichtete sich der Staatsrat namentlich, im Rahmen der Möglichkeiten pro Legislaturperiode ein vorbildliches Gebäude für den Staat zu bauen, bei dem Holz ein wesentlicher Baubestandteil ist (etwa das neue Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot für die Legislaturperiode 2011–2016). Die Holz-Richtlinie von 2006 wurde zudem 2014 mit einer Präzisierung zur Verwendung von Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung ergänzt. Des Weiteren verlangt sie nun bei Architekturwettbewerben für staatliche Gebäude das Einbeziehen einer Holzfachperson – das heisst von Architektinnen und Architekten oder Ingenieurinnen und Ingenieure, die sich auf Holzbauten spezialisiert haben. In der Richtlinie kommt darüber hinaus der Wille zum Ausdruck, nach Möglichkeit, Holz aus Staatswäldern zu bevorzugen.

In Bezug auf die Forstwirtschaft schrieb der Staatsrat in seiner Antwort, dass sie schweizweit 5800 Arbeitsplätze zähle. Im Kanton Freiburg seien es deren 322. Er anerkannte auch, dass die Importe von Halb- und Fertigfabrikaten aus Holz aus Osteuropa in den letzten Jahren stark zugenommen hätten. Dies sei einerseits auf den starken Schweizer Franken und andererseits auf die Wirtschaftskrise, welche die Bauwirtschaft in der Europäischen Union mit voller Wucht traf, zurückzuführen.

Ausserdem hielt der Staatsrat Folgendes fest: Schweizer Holz konsumieren, das heisst, die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern fördern sowie den Erhalt bzw. die Entwicklung einer regionalen Wirtschaft mit ökologischen Produkten und kurzen Transportwegen ermöglichen. Dies alles ändert aber nichts daran, dass das Festsetzen des HSH als Voraussetzung nicht vereinbar ist mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen.

In Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen legte der Staatsrat detailliert dar, dass das Freiburger Recht wie auch das übergeordnete Recht (interkantonales, nationales, internationales Recht) jegliche Diskriminierung aufgrund der Herkunft untersage. Anders gesagt: Ortsfremde Anbieter

oder ausländische Rohstoffe dürfen nicht benachteiligt werden. Herkunftslabels sind nicht rechters, weil sie den Wettbewerb auf ungerechtfertigte Weise behindern. Sollte es sich in einem konkreten Fall als unmöglich erweisen, die gewünschte Holzqualität anders als über die Herkunft zu beschreiben, so muss die Liste der Labels mit dem Zusatz «oder gleichwertig» offengelassen werden.

Indem das HSH in der Freiburger Gesetzgebung als zwingend für bestimmte Beschaffungen deklariert werde, werde – so der Staatsrat in seiner Antwort – eine nach dem geltenden Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung eingeführt, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter (auch für Freiburger Anbieter), die kein mit dem HSH zertifiziertes Holz anbieten. Aus all diesen Gründen schlug der Staatsrat die Motion zur Ablehnung vor. Er erinnerte auch daran, dass er seinen Spielraum durchaus ausnutze, um Aufträge nach Möglichkeit (wenn der Gesamtbetrag des Auftrags ein freihändiges oder Einladungsverfahren zulässt) an lokale Unternehmen zu vergeben.

Am 9. Oktober 2014 nahm der Grosse Rat die Motion 2013-GC-74 mit grosser Mehrheit an und verpflichtete damit den Staatsrat, einen Erlassentwurf im Sinne der Motion vorzulegen. Aus diesem Grund gab die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) am 30. Juni 2015 im Auftrag des Staatsrat und in Einklang mit den Artikeln 69 Bst. a und 75 des Grossratsgesetzes (SGF 121.1) einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen in Vernehmlassung, um den Entwurf im Herbst 2015 dem Grossen Rat vorlegen zu können.

2. Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Debatten im Grossen Rat haben gezeigt, dass den Motionären gleichgültig ist, in welchem Gesetz die neuen Bestimmungen hinzugefügt werden, solange dass das von ihnen angestrebte Ziel erreicht wird. Aus den Debatten ging ausserdem hervor, dass bestimmte Grossräte, die der Holzindustrie nahestehen, ganz allgemein vom Staatsrat Lösungen zur Überwindung der Schwierigkeiten in der Holzindustrie erwarten. Dabei schweben ihnen Lösungen vor, die den Rahmen der Motion Hunziker/Grivet deutlich sprengen, etwa wenn sie fordern, dass günstige Bedingungen geschaffen werden für Studierende, die sich im Bereich dieses nachwachsenden Rohstoffs ausbilden wollen, dass Aufträge aufgeteilt werden, um unter den Schwellenwerte des Submissionsrechts zu bleiben oder dass die Kosten der forstlichen Infrastrukturen gesenkt werden (vgl. Auszug aus dem Amtlichen Tagblatt der Sitzung vom 9. Oktober 2014, S. 2120). Mit einigen dieser Vorschläge wird der Rahmen der Motion wie bereits erwähnt gesprengt und/oder sie sind nicht vereinbar mit dem geltenden Recht. So beschränkte sich der Staatsrat auf den Auftrag,

den der Grosse Rat mit der Erheblicherklärung der Motion Hunziker/Grivet erteilt hat.

Für die Einführung der neuen Bestimmung wurde die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen gewählt, weil der Bezug zum hier behandelten Thema (Einführung eines neuen Kriteriums für den Zuschlag von Bauaufträgen des Staats) bei dieser Gesetzgebung am eindeutigsten schien. Ausserdem: Die Einführung der Bestimmung in einem anderen Erlass würde die Vereinbarkeit der Bestimmung mit der übergeordneten Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen auch nicht erhöhen (Verbot, Anbieter, die kein HSH-zertifiziertes Holz anbieten, zu benachteiligen).

Das Amt für Gesetzgebung, das bei der Ausarbeitung des Änderungserlasses herangezogen wurde, riet aus gesetzes-technischer Sicht, die neue Bestimmung in das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1) einzufügen.

Weil eines der Ziele der Motionäre, das in der Unterstützung der lokalen Holzindustrie besteht – ein Ziel, das im Übrigen in den Debatten des Grossen Rats mehrere Male wiederholt wurde –, den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung, die im Submissionsrechts verankert sind, widerspricht, schlägt der Staatsrat eine Variante vor, die mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung auf Umwelt- und Ökolabels zurückgreift. Dies erlaubt es namentlich, Holz Schweizer Herkunft neben Holz aus nachweislich nachhaltiger Bewirtschaftung (z. B. mit dem Label FSC «Forest Stewardship Council» oder PEFC «Programme for the Endorsement of Forest Certification») vorzuschreiben.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Vorschlag, der den Willen der Motionäre strikt umsetzt, im besten Fall nicht anwendbar sein wird oder, im schlechtesten Fall, infolge einer möglichen Beschwerde aufgehoben werden wird. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass eidgenössische Instanzen wie die Wettbewerbskommission tätig werden. Der Staatsrat gibt ferner zu bedenken, dass der Bund heute schon das Ziel verfolgt, die kantonalen Gesetzgebungen im öffentlichen Beschaffungswesen zugunsten eines zentralistischen Gesetzes, das sämtliche Aspekte national regelt, abzuschaffen. Mit der Einführung in das Freiburger Recht der Bestimmung, die den Willen der Motionäre strikt umsetzt, gäbe der Kanton dem Bund ein zusätzliches Argument, weil der Kanton Freiburg den Bund damit international in Verlegenheit brächte. Mit einer Aufhebung der kantonalen Gesetzgebungen verlören die Kantone den kleinen Spielraum, über den sie heute noch verfügen.

Die Variante setzt deshalb den Schwerpunkt auf den Umweltschutz und die Berücksichtigung von Umwelt- und Ökolabels. Hierbei ist Folgendes zu betonen: Der Verweis auf ein Herkunftslabel wie das HSH eines ist, ist im Prinzip nicht zulässig – jedenfalls nicht als protektionistische Massnahme. Kommt hinzu, dass das HSH kein international anerkannt-

tes Label ist. Dessen Verwendung kann jedoch gerechtfertigt werden, sofern mit diesem Instrument gewisse ökologische Kriterien definiert und daneben andere, international anerkannte Labels als zulässig erklärt werden.

Die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante ist somit vereinbar mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen auf kantonaler und übergeordneter Ebene.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Ausnahme einer Direktion, die keine Bemerkung zum Vorentwurf anbrachte, sprachen sich alle Direktionen für die vom Staatsrat vorgeschlagene Variante aus, weil der Artikel, der den Willen der Motionäre strikt umsetzt, rechtlich nicht haltbar sei und entsprechend mit Beschwerden gerechnet werden müsse. Die unausweichliche Folge wäre eine nicht anwendbare rechtliche Bestimmung. Auch der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) und die Oberamt männerkonferenz unterstützen ausschliesslich die Variante des Staatsrats. Von den 13 Gemeinden, die geantwortet haben, schlossen sich 12 der Stellungnahme des FGV zugunsten der Variante des Staatsrats an. Drei politische Parteien haben auf die Vernehmlassung reagiert. Eine sprach sich für die Variante des Staatsrats aus; die beiden anderen unterbreiteten je eine neue Variante, wobei eine dieser beiden Parteien, zu dessen Mitglieder einer der beiden Motionäre gehört, darüber hinaus vorschlug, auf jegliche Gesetzesänderung zu verzichten und stattdessen lediglich eine Richtlinie vorzusehen. Die holznahen Kreise (Klub für Holz- und Waldwirtschaft sowie Waldwirtschaftsverband) verlangten eine strikte Umsetzung des Willens der Motionäre bzw. schlugen eine andere Variante vor. Dem ist beizufügen, dass sich Lignum zum Vorentwurf nicht äusserte.

Insgesamt hat die Vernehmlassung gezeigt, dass den Interessierten aus allen Kreisen bewusst ist, dass der Wille der Motionäre mit dem Submissionsrecht nicht vereinbar ist. Eine strikte Umsetzung würde den angestrebten Zielen schaden und die politischen Instanzen, die eine solche Bestimmung verabschieden, diskreditieren, weil die Bestimmung nach der ersten Beschwerde nicht mehr anwendbar wäre. Dies erklärt auch, weshalb sich die politische Partei, zu der einer der beiden Motionäre gehört, letztlich dafür aussprach, auf eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen zu verzichten und sich stattdessen auf eine interne Richtlinie zu beschränken. Die anderen Varianten, die im Rahmen der Vernehmlassung anstelle der Variante des Staatsrats vorgeschlagen wurden, stossen auf dieselben rechtlichen Schwierigkeiten wie die strikte Umsetzung des Willens der Motionäre. Mit anderen Worten: Sie sind genauso wenig kompatibel zum einschlägigen Recht und wären nach einer Beschwerde toter Buchstabe.

4. Kommentare zu den Artikeln

Art. 3b Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung

Mit diesem neuen Artikel werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll die Umwelt geschützt und zum anderen die lokale Holzindustrie gefördert werden. Das erste Ziel kann auch über andere Wege als über das HSH erreicht werden. So kann die nachhaltige Entwicklung über Labels gefördert werden, die keine Herkunftslabels sind und darüber hinaus auch international anerkannt sind (wie etwa die Labels FSC und PEFC). Das zweite Ziel, so lobenswert es auch sein mag, steht in vollkommenem Widerspruch zum Submissionsrecht.

Kommt hinzu, dass diese Bestimmung nicht garantiert, dass ein Auftrag an ein lokales Unternehmen, das Holz mit HSH anbietet, vergeben wird; denn der Auftrag kann auch an ein Unternehmen ausserhalb des Kantons (oder theoretisch gar ausserhalb der Schweiz) vergeben werden, soweit es unter Berücksichtigung aller Kriterien am meisten Punkten erhält.

Art. 3b Umweltlabels (Variante)

In der Variante wird das Hauptgewicht auf den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung gelegt. Um dieses Ziel zu erreichen, werden neben dem HSH auch andere Labels wie FSC oder PEFC akzeptiert. Dem ist anzumerken, dass die Vergabestellen grundsätzlich nur international anerkannte Labels verlangen dürfen. Das HSH erfüllt diese Bedingung nicht. Mit der Variante wird das HSH als Zuschlagskriterium erwähnt, ohne dass dessen Erwähnung zur protektionistischen Massnahme wird.

Auf der anderen Seite kann damit nicht garantiert werden, dass bei einem öffentlichen Bauauftrag Holz aus der Schweiz zum Einsatz kommt. Sie stellt hingegen sicher, dass das Holz aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt.

In seiner Sitzung vom 24. November 2015 entschied der Staatsrat, im Vergleich zur Variante, die in der Vernehmlassung war, eine kleine Änderung anzubringen: Er beschloss, den Einschub «soweit es mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist» zu streichen, weil dieser Vorbehalt angesichts des übrigen Wortlauts der Bestimmung aus Sicht des Staatsrat überflüssig ist.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Laut Angaben der Unternehmen, die im Holzbau tätig sind, ist das Schweizer Holz derzeit 20 bis 30% teurer als ausländisches. Diese Differenz beim Warenpreis macht auf die Gesamtinvestition jedoch lediglich 1% aus. Ausserdem: Ohne die Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffungen in Abrede stellen zu wollen, muss doch bezweifelt werden, dass die vermehrte Nutzung von einheimischem Holz bei öffent-

lichen Bauten die Probleme der lokalen Forstwirtschaft zu lösen vermag.

Es sind keine zusätzlichen personellen Ressourcen infolge der Änderung des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen nötig. Dies gilt für beide vorgeschlagenen Wortlaute.

6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Analyse des Gesetzesentwurfs mit dem Instrument Kompass21 ergab folgendes Resultat:

Art. 3b Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung

Der Entwurf hat Auswirkungen in der Zieldimension Wirtschaft. Mit Bezug auf die Arbeitsplätze und das wirtschaftliche Umfeld ist er leicht positiv für die lokalen Unternehmen, die Holz mit HSH anbieten. Da die Verwendung von HSH-Holz mit Mehrkosten von 20 bis 30% verbunden ist, ist er hingegen leicht negativ für die Kosten, die vom Bauherrn getragen werden müssen. Beide Auswirkungen sind jedoch begrenzt, weil der Warenpreis nur etwa 1% der Gesamtinvestition für ein Bauprojekt ausmacht. Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist festzuhalten, dass die Einführung des HSH-Erfordernisses in diesem neuen Artikel gegen das Freiburger und das übergeordnete Submissionsrecht verstösst, weil diese den Rückgriff auf Herkunftszeichen klar verbieten.

Der Gesetzesentwurf führt in verschiedenen Bereichen zu einer leichten Verbesserung der ökologischen Dimension. So ist beispielsweise die Waldbewirtschaftung positiv für die Biodiversität, die natürlichen Räume und die Bodenqualität. Mit der Verwendung von HSH-Holz werden die Transportwege verkürzt und der Treibhausgas-Ausstoss verringert. Darüber hinaus kommt so ein lokaler und nachwachsender Rohstoff zum Einsatz, der nach ökologischen Vorgaben produziert wird. Auch hier bleiben die Auswirkungen angesichts der doch geringen Mengen, die vom Staat Freiburg gekauft werden, allerdings gering.

Die soziale Dimension ist weniger betroffen. Immerhin wird mit dem Kauf von HSH-Holz den lokalen Produzenten die Mittel gegeben, um den Wald als Naherholungsraum für die Bevölkerung zu pflegen, sodass dies leicht positiv für Tätigkeiten ist, die der Gesundheit und der Schaffung von qualitativ interessanten öffentlichen Räumen zugutekommen.

Die Beurteilung weist auf mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und die lokale Wirtschaft für die lokalen Unternehmen hin, die kein Holz mit HSH anbieten, weil sie von diesen staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden und somit Umsatzeinbussen erleiden könnten. Zudem besteht das Risiko, dass entweder der Bund tätig wird, weil

der Kanton Freiburg den Bund mit diesem Artikel international in Verlegenheit bringt, oder dass eine Gerichtsbehörde infolge einer Beschwerde das HSH-Erfordernis aufhebt.

Art. 3b Umweltlabels (Variante)

Der Entwurf hat Auswirkungen in der Zieldimension Wirtschaft. Mit Bezug auf die Arbeitsplätze und das wirtschaftliche Umfeld heben sich die verschiedenen Auswirkungen für die lokalen Unternehmen auf, weil sie HSH- oder gleichwertiges Holz wie auch zertifiziertes Holz (z. B. FSC oder PEFC) aus dem Ausland einkaufen können. Da die Verwendung von zertifiziertem Holz mit Mehrkosten verbunden ist, ist er hingegen leicht negativ für die Kosten, die vom Bauherrn getragen werden müssen. Beide Auswirkungen sind jedoch begrenzt, weil der Warenpreis nur etwa 1% der Gesamtinvestition für ein Bauprojekt ausmacht. Mit Blick auf die Rechtssicherheit kann festgehalten werden, dass das Erfordernis von Umweltlabels mit dem Freiburger und dem übergeordneten Submissionsrecht vereinbar ist, soweit diese Massnahme auf die Verbesserung der ökologischen Bilanz abzielt. Herkunftszeichen wie das HSH sind jedoch nicht zulässig, wenn damit protektionistische Ziele verfolgt werden. Bei internationalen Aufträgen können zudem nur international anerkannte Labels gefordert werden.

Der Gesetzesentwurf führt in verschiedenen Bereichen zu einer leichten Verbesserung der ökologischen Dimension. So ist beispielsweise die Waldbewirtschaftung positiv für die Biodiversität, die natürlichen Räume und die Bodenqualität. Einzig mit der Verwendung von HSH- oder gleichwertigem Holz werden die Transportwege verkürzt und der Treibhausgas-Ausstoss verringert, wobei die Auswirkungen angesichts der doch geringen Mengen, die vom Staat Freiburg gekauft werden, gering bleiben. Mit den anderen Labels hingegen können die Transportwege erheblich sein.

Die soziale Dimension ist weniger betroffen. Immerhin wird mit dem Kauf von zertifiziertem Holz den Produzenten die Mittel gegeben, um den Wald als Naherholungsraum für die Bevölkerung zu pflegen, sodass dies leicht positiv für Tätigkeiten ist, die der Gesundheit und der Schaffung von qualitativ interessanten öffentlichen Räumen zugutekommen.

Die Beurteilung weist auf mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und die lokale Wirtschaft für die lokalen Unternehmen hin, die kein Holz mit HSH oder einem Umweltlabel anbieten, weil sie von diesen staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden und somit Umsatzeinbussen erleiden könnten.

7. Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

8. Übereinstimmung mit nationalem, interkantonalem und internationalem Recht

Zu den Zielen des Submissionsrechts gehören die Förderung des Wettbewerbs, die Sicherstellung der Gleichbehandlung sowie die Verhinderung von protektionistischen Massnahmen (eine solche Massnahme kann in der Vorgabe bestehen, dass es Holz mit HSH sein muss, weil die einheimische Forstwirtschaft gefördert werden soll). Nach heute geltendem Recht ist es ausgeschlossen, solche Kriterien (geografischer Standort, Herkunft einer bestimmten Ware, Herkunft des Anbieters usw.) für den Zuschlag einer Beschaffung zu berücksichtigen. Technische Spezifikationen der Vergabestelle wie etwa Labels müssen einen engen Bezug zur gesuchten Leistung haben (z. B. mit nachhaltigem Holz bauen) und dürfen nicht eingesetzt werden, um ohne sachlich vertretbaren Grund einen Anbieter oder ein bestimmtes Konzept zu bevorzugen bzw. auszuschliessen. Die Förderung einer lokalen Industrie gilt nicht als sachlich vertretbarer Grund, der die Auferlegung eines Herkunftslabels rechtfertigen würde. Mit anderen Worten: Die technischen Spezifikationen oder Labels müssen eher bezüglich Leistung als bezüglich Konzeption definiert werden. Soweit vorhanden werden sie zudem auf internationale Normen (was bei den Labels FSC und PEFC der Fall ist), ansonsten auf nationale technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Bauvorschlüsse gestützt. Das HSH erfüllt diese Vorgaben nicht.

Diese Vorgaben bzw. Grundsätze (Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot) sind auf allen Gesetzesstufen verankert:

- > Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM);
- > Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) und das damit zusammenhängende Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, das die Schweiz und die Europäische Union geschlossen haben;
- > Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB);
- > kantonales Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR).

Die IVöB wird gegenwärtig revidiert, um der nachhaltigen Entwicklung mehr Gewicht zu geben, wie dies auch während den Debatten im Grossen Rat verschiedentlich erwähnt wurde. Allerdings ist die nachhaltige Entwicklung im Kanton Freiburg – anders als in gewissen anderen Kantonen – heute

schon ein Zuschlagskriterium (Art. 30 ÖBR). Somit wird die Revision der IVöB diesbezüglich nichts ändern. In diesem Zusammenhang ist überdies zu erwähnen, dass der Verweis auf Herkunftslabels oder -zeichen auch nach der Revision der IVöB verboten sein wird.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Angesichts des heute geltenden rechtlichen Rahmens – insbesondere des Rahmens, der durch das übergeordnete Recht definiert ist – ist es nicht möglich, lokale Produkte zu fördern, indem deren Verwendung vorausgesetzt wird. Die einzige legale Möglichkeit besteht darin, Kriterien – namentlich Umweltschutz- und Nachhaltigkeitskriterien – festzulegen, mit denen die lokalen Produzenten gute Chancen haben, den Auftrag zu erhalten. Allerdings ist der Spielraum relativ gering und die Rechtsprechung strikt. So befand das Bundesgericht bereits, dass die Berücksichtigung der Anfahrtswege der Anbieter nur dann annehmbar ist, wenn die ökologischen Vorteile bedeutsam, messbar und objektiv feststellbar sind. In den meisten Streitfällen verneinte das Gericht, dass diese Bedingungen erfüllt waren. Die Verbände zur Förderung von lokalen Produkten werden mehr Erfolg haben, wenn sie (zusammen mit der Verwaltung, soweit sie dies wünschen) Lösungen in diesem Bereich suchen, statt im kantonalen Recht Bestimmungen einführen zu wollen, die nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind.

Dem Staatsrat geht es nicht um Paragraphenreiterei, sondern um Pragmatik. Aus seiner Sicht ist nämlich eine flexiblere Gesetzesänderung, die in der Praxis anwendbar ist, besser als eine Bestimmung, die zwar den Willen der Motionäre strikt umsetzt, nach einer Beschwerde jedoch unanwendbar würde. Die Ergebnisse der Vernehmlassung, einschliesslich der vorgeschlagenen Alternativen oder dem Vorschlag, auf eine Gesetzesänderung ganz zu verzichten, bestätigen dies.

In diesem Sinne schlägt der Staatsrat die Variante «Umweltlabels» vor, da diese eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ermöglicht, die dem Willen des Grossen Rats wie auch dem geltenden rechtlichen Rahmen Rechnung trägt und in der Praxis anwendbar ist.
