Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage Didier Castella / Nadine Gobet **QA 2013-CE-30** [3126.13]

Einheimische Arbeitsplätze und lokale Produkte: Werden die Zuschlagskriterien Umwelt, Ausbildung, Qualität und Rückverfolgbarkeit bei öffentlichen Beschaffungen im Kanton Freiburg jeweils vergessen?

I. Anfrage

Die Politik muss dafür sorgen, dass Unternehmen für ihre Entwicklung optimale Rahmenbedingungen vorfinden. Dabei dürfen wir nicht vergessen, dass sich das Wirtschaftsgeflecht in der Schweiz zu 99 % aus KMU zusammensetzt, in denen zwei Drittel aller Angestellten arbeiten. Diese Unternehmen schaffen zahlreiche Arbeitsplätze, bilden Lernende aus und stellen so den Nachwuchs für unser Land sicher. Sie sind die treibende Kraft hinter der Erhöhung der Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger und sorgen mit den von ihnen geschaffenen Arbeitsplätzen für eine bessere soziale und ökonomische Kohäsion.

Diese Unternehmen haben gelernt, sich immer wieder anzupassen und stets wettbewerbsfähiger zu sein. Zahlreiche Freiburger Unternehmen beanstanden jedoch, dass Kriterien wie Qualität, Rückverfolgbarkeit, Umwelt, Ausbildung von Lernenden, Kundendienst usw. im Kanton Freiburg bei öffentlichen Beschaffungen zu wenig bis gar nicht berücksichtigt werden, obwohl sie im Bundesgesetz und im kantonalen Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen sind und in anderen Kantonen systematisch zu Anwendung gelangen. Indem lokalen Unternehmen der Zugang zu öffentlichen Aufträgen von Bund, Kantone und Gemeinden erleichtert wird, bleibt ein starkes und wettbewerbsfähiges lokales Gewerbe erhalten mit Produkten, deren Herkunft bekannt ist und zurückverfolgt werden kann. Ausserdem können so, was unmittelbar einleuchtend ist, die Umweltbelastungen reduziert werden. Der Pferdefleischskandal hat uns die Risiken in Erinnerung gerufen, die bestehen, wenn die Rückverfolgbarkeit nicht gewährleistet ist.

Zur Illustration unseres Anliegens möchten wir drei von unzähligen Beispielen aufzählen:

Vor Kurzem wurde der Auftrag für Kontrollschilder einem Unternehmen vergeben, das zu einer deutschen Gruppe gehört, obwohl es ein lokales Unternehmen gibt, das mehrere Kantone beliefert. Dieses Beispiel ist vielsagend. Während unsere Nachbarkantonen Ausbildung und Umwelt als Kriterien integriert haben, ist dies bei der selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt ASS offensichtlich nicht der Fall, auch wenn es auf seiner Website auffordert, gemeinsam gegen die Luftverschmutzung vorzugehen.

Im Rahmen der Erweiterung des Konservatoriums Freiburg teilte uns ein im Kanton ansässiges Unternehmen seine Empörung mit, weil ein Auftrag für Klaviere im Wert von insgesamt 2,5 Millionen Franken nicht ihm, sondern einem Selbstständigen ohne Angestellten und Struktur vergeben wurde, der für eine grosse Gruppe aus Deutschland mitbot.

Das Beispiel der in Tschechien hergestellten Fenster für das Bundeshaus wiederholte sich in kleinerem Massstab bei den Primarschulen von Bulle: Dessen ungeachtet, dass es mehrere lokale Unternehmen gibt, die Lernende ausbilden und Arbeitsplätze in unserem Kanton geschaffen haben, wurde der Auftrag für die Türen aufgrund eines vernachlässigbaren Preisunterschieds einer Zürcher Gruppe vergeben.

Das wirtschaftliche Interesse bei öffentlichen Beschaffungen wird von uns nicht bestritten. Wir erinnern jedoch daran, dass das Gesetz neben dem Preis noch weitere Zuschlagskriterien für die Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots vorsieht. Ein leistungsfähiger und günstiger Kundendienst beispielsweise hat bedeutend tiefere Betriebskosten zur Folge und kann einen höheren Anschaffungspreis rechtfertigen (vgl. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen).

Mit Blick auf das Ziel, die Beschäftigung, Ausbildung und das lokale Fachwissen zu stützen, eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen sowie die Interessen der Freiburger Unternehmen und Wirtschaft zu verteidigen, ersuchen wir den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Zahlreicher Freiburger Unternehmen beklagen sich über die fehlende Unterstützung der hiesigen Unternehmen, insbesondere durch die Nichtberücksichtigung der im Gesetz vorgesehenen Zuschlagskriterien. Wie stellt sich der Staatsrat zu diesen Vorwürfen?
2. Gibt es Gepflogenheiten, Weisungen oder Empfehlungen in Bezug auf die Berücksichtigung dieser Kriterien?
3. Öffentlichen Beschaffungen sind komplex. Ohne gleich eine schwerfällige und für Unternehmen teure Bürokratie aufzubauen (Labels usw.): Ist der Staat Freiburg bereit, zuhanden aller öffentlichen Stellen (Ämter des Staats, Gemeinden, Regiebetriebe des Staats, öffentlich-rechtliche Einheiten usw.) einen Leitfaden auszuarbeiten, um ihnen zu helfen, die lokale Wirtschaft bei der Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots, das nicht mit dem Angebot mit dem tiefsten Preis deckungsgleich sein muss, besser zu berücksichtigen.
4. Zahlreiche Freiburger Unternehmen befürworten die Unterstützung für die Ansiedlung neuer Unternehmen, sind jedoch gleichzeitig der Meinung, dass die Anliegen der bestehenden Unternehmen nicht genug berücksichtigt werden. Zur Stärkung der Beschäftigung müssen indessen auch diese Unternehmen unterstützt werden. Welches ist die Stellung des Staatsrats in diesem Punkt?
5. Für eine Stärkung der lokalen Produkte dürfen die Umweltkriterien nicht nur die Distanz zum Standort des Anbieters, sondern müssen auch den Ort der Herstellung berücksichtigen. Wird dies bei Ausschreibungen berücksichtigt?

7. März 2013

II. Antwort des Staatsrats

Wie die anderen Gemeinwesen (Bund, Gemeinden) muss auch der Staat regelmässig öffentliche Aufträge vergeben. Die Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen, die sich aus den internationalen und interkantonalen Normen ableitet, lässt dem Staat dabei nur einen geringen Ermessensspielraum. So soll einleitend kurz auf diesen Rahmen eingegangen werden.

Ziele:

Mit der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen werden folgende Ziele verfolgt:

> wirksamer Wettbewerb unter den Anbieterinnen und Anbietern;
> Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie unparteiische Vergabe;
> Transparenz der Vergabeverfahren;
> wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Die Unterstützung von lokalen Unternehmen gehört nicht dazu. Im Gegenteil: Die Vergabebehörden müssen sicherstellen, dass die Öffnung der Märkte, die im einschlägigen Recht vorgesehen ist, nicht durch protektionistische Massnahmen behindert wird.

Gesetzliche Grundlagen:

Folgende Normen regeln das öffentliche Beschaffungswesen in unserem Kanton:

> das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM), das Kantone und Gemeinden verpflichtet, ihre umfangreichen Vorhaben amtlich zu publizieren, und das es ihnen untersagt, ortsfremde Anbieter zu benachteiligen;
> die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), die das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen umsetzt und die allgemeinen Grundsätze (Auftragsarten, Verfahrensarten, Verhandlungsverbot, Rechtsschutz bzw. Beschwerderecht usw.) festlegt;
> das kantonale Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das einerseits die Gemeinden denselben Regeln unterstellt wie den Staat und andererseits die Beschwerdeinstanzen festlegt;
> das Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR), das die Anwendung der IVöB präzisiert und namentlich gestützt auf den Auftragswert die Verfahrensart definiert.

Zuschlagskriterien:

Die Zuschlagskriterien dienen als Grundlage für die Vergabe des Auftrags. Der Auftrag wird dem Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot vergeben. Dabei handelt es sich nicht zwangsläufig um das billigste Angebot, sondern um das Angebot, das den in den Zuschlagskriterien formulierten Erwartungen der Vergabestelle in qualitativer und/oder finanzieller Hinsicht am besten entspricht.

Als Zuschlagskriterien können insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden: Qualität, Preis, Fristen, Betriebskosten, Kundendienst, nachhaltige Entwicklung, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ausbildung von Lernenden, Ästhetik, Qualitätssicherung, Kreativität und Infrastruktur. Der Zuschlag für weitgehend standardisierte Güter kann ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den gestellten Fragen.

1. ***Zahlreicher Freiburger Unternehmen beklagen sich über die fehlende Unterstützung der hiesigen Unternehmen, insbesondere durch die Nichtberücksichtigung der im Gesetz vorgesehenen Zuschlagskriterien. Wie stellt sich der Staatsrat zu diesen Vorwürfen?***

Die grosse Mehrheit der Bauaufträge, die der Staatsrat, seine Direktionen oder die verschiedenen Ämter nach einer Ausschreibung vergeben, wird freiburgischen Unternehmen zugeschlagen.

Manchmal sind es diese freiburgischen Unternehmen, die Unteraufträge (Lieferungen oder Dienstleistungen) an ortsfremde Subunternehmen vergeben. Bei den Grossprojekten (H189, Poyaprojekt) wurden einzig die spezialisierten Arbeiten für die Elektromechanik an Unternehmen mit Sitz ausserhalb des Kantons vergeben – unter Einhaltung der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Die öffentlichen Beschaffungen kommen nicht selten unseren Bauunternehmen zugute: Nicht nur der Staat Freiburg, sondern auch andere Kantone und der Bund vergeben ihnen regelmässig Aufträge, weil sie für ihr Know-how, ihre Kompetenzen und ihre Effizienz bekannt sind. Bauen ist eine ortsabhängige Aktivität. Angestellte und Material von weit herkommen zu lassen, ist teuer. Bei Bauaufträgen vergibt der Staat Arbeiten nur selten an Unternehmen, die ihren Sitz in einem anderen Kanton haben. Aufträge an Unternehmen aus dem europäischen Ausland waren noch seltener und betrafen immer ganz spezielle Aufträge, etwa für Spitalausrüstungen. Dasselbe gilt auch für die Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung unter Anbietern und das Verbot von Benachteiligungen gehören zu den Pfeilern des öffentlichen Beschaffungswesens. Mit dem Submissionsrecht sollen der Wettbewerb und die Gleichbehandlung gefördert sowie protektionistische Massnahmen bekämpft werden. Somit ist es ausgeschlossen, Kriterien wie der geografische Standort oder die Herkunft eines einzelnen Produkts bzw. des Anbieters bei der Vergabe zu berücksichtigen. Technische Spezifikationen wie etwa Labels müssen einen engen Bezug zur gesuchten Leistung haben und dürfen nicht eingesetzt werden, um ohne sachlich vertretbaren Grund einen Anbieter oder ein bestimmtes Konzept zu bevorteilen bzw. auszuschliessen.

Die Ausschreibungsunterlagen müssen ein Verfahren vorsehen, mit dem die Eignung der Anbieter nach objektiven und nachvollziehbaren Kriterien beurteilt werden kann, und sie müssen Kriterien vorsehen, die sicherstellen, dass der Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot (bestes Preis-Leistungs-Verhältnis) den Zuschlag erhält. Nicht immer kommt dem Preis dieselbe Bedeutung zu. Laut Bundesrechtsprechung muss die relative Bedeutung des Preises (dessen Gewichtung im Vergleich zu den anderen Kriterien) jedoch mit den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegeben werden. Das Bundesgericht verlangt zudem, dass die Gewichtung des Preises mindestens 20 % beträgt (Entscheid vom 20. November 1998, BGE 125 II 86). Je nach Auftragsart (Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrag) und Komplexität des Auftrags kann die Gewichtung des Preises zwischen 20 und 100 % liegen (s. Anhang R des Westschweizer Leitfadens für die Vergabe öffentlicher Aufträge).

Sofern die weiter oben erwähnten Grundsätze beachtet werden und eine adäquate Gewichtung sichergestellt ist, ist es absolut legitim, neben dem Preis noch andere Zuschlagskriterien zu definieren, um insbesondere auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Diese Kriterien müssen aber dazu dienen, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln und zu wählen; sie dürfen nicht dazu dienen, ortsfremde Unternehmen zu benachteiligen bzw. lokale Unternehmen zu bevorzugen. Als indirekte Folge können solche Kriterien faktisch dennoch dazu führen, dass lokale Unternehmen einen Vorteil haben, zum Beispiel, wenn gute Ortskenntnisse für die Erfüllung des Auftrags unterlässlich sind. In einem solchen Fall ist dies auch gerechtfertigt.

Die von Grossrat Castella und Grossrätin Gobet erwähnten Kriterien der Qualität und des Kundendienstes sind dann stichhaltig, wenn es sich nicht um weitgehend standardisierte Güter handelt. Dasselbe gilt für ökologische Kriterien, die im Übrigen im Rahmen der vom Staatsrat beschlossenen Strategie Nachhaltige Entwicklung eine neue Bedeutung erhalten haben. Diese

Strategie zielt unter anderem darauf ab, dass bei Lieferaufträgen strenge wirtschaftliche, soziale und ökologische Vorgaben erfüllt werden. Wie für alle anderen Zuschlagskriterien gilt auch für Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitskriterien: Sie müssen einen sachlichen Bezug zum Gegenstand des Auftrags haben, sie müssen ausreichend klar formuliert sein und sie dürfen nicht diskriminierend sein. Sie dürfen nicht dazu missbraucht werden, um Anbieter einer bestimmten Region zu bevorzugen.

Bei international ausgeschriebenen Beschaffungen gilt das Kriterium «Ausbildung von Lernenden» laut Rechtsprechung als diskriminierend gegenüber ausländischen Anbietern; dieses Kriterium wird als vergabefremdes Kriterium taxiert, weil es – von Ausnahmen abgesehen – keinen Bezug zum Auftrag hat. Auf Bundesebene darf dieses Kriterium eingesetzt werden, aber nur, um zwischen ansonsten gleichwertigen Angeboten von Schweizer Anbietern zu entscheiden. In Freiburg ist die Verwendung dieses Kriteriums für nationale Beschaffungen zulässig, sofern seine Gewichtung gering ist. Konkret bedeutet dies, dass die staatlichen Dienststellen dieses Kriterium in der Regel bei nationalen Ausschreibungen und mit einer Gewichtung von zwischen 2 und 5 % verwenden.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Das Submissionsrecht lässt den Vergabestellen zwar einen gewissen Ermessungsspielraum. Die Behörden dürfen diesen Spielraum jedoch nicht überstrapazieren, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, dass ihre Zuschlagsverfügung von der Beschwerdeinstanz aufgehoben wird. Anbieter, die der Meinung sind, sie seien unrechtmässig benachteiligt worden, können nämlich sämtliche Entscheide der kantonalen Verwaltung vor dem Kantonsgericht anfechten.

Zu den in der Anfrage erwähnten Beispielen möchte der Staatsrat noch Folgendes anfügen:

Vergabe des Auftrags für Kontrollschilder

Das ASS, das für die Abgabe der Kontrollschilder für Freiburger Fahrzeuge zuständig ist, hatte über mehrere Jahre ein Unternehmen aus Bulle als Lieferanten. In letzter Zeit gelangte das ASS mehrere Male an dieses Unternehmen, damit es seine im Vergleich zur Konkurrenz relativ hohen Preise senke. Das Unternehmen beschloss, ab 2012 eine Reduktion von 8 % zu gewähren. Übertragen auf die für 2013 vorgesehene Menge bedeutet dies eine Senkung des in einem Jahr verrechneten Preises von 287 000 Franken (exkl. MWST) auf 264 000 Franken.

2012 wurde die Obergrenze (250 000 Franken) für eine freihändige Vergabe überschritten. Das heisst, der Auftrag musste im offenen Verfahren ausgeschrieben werden. 4 Schweizer Unternehmen reichten Anfang 2013 ein Angebot ein. Die Angebote wurden aufgrund der folgenden Kriterien beurteilt: Preis zu 80 %, Erfahrung in der Branche zu 10 %, Qualitätssystem des Anbieters zu 10 %. In diesem Fall war eine hohe Gewichtung des Preises gerechtfertigt, weil die auf dem Markt zugelassenen Lieferanten den Produktionsablauf beherrschen (die Kontrollschilder müssen der vom Bund vorgegebenen Norm entsprechen). Garantiearbeiten müssen auch keine ausgeführt werden: Wenn nötig wird das Kontrollschild einfach ersetzt.

Das Unternehmen aus Bulle offerierte 174 000 Franken, was einer Reduktion von rund 40 % im Vergleich zu den bis Ende 2011 praktizierten Preisen gleichkommt. Trotzdem kam es gestützt auf die in der Ausschreibung definierten Kriterien und deren Gewichtung auf den vierten und letzten Platz. Den Zuschlag erhielt ein Zürcher Unternehmen, das ein Angebot für 158 000 Franken eingereicht hatte.

Das vom Unternehmen aus Bulle eingereichte Angebot zeigt jedenfalls, dass es über einen beachtlichen Spielraum verfügte, um seine Preise an diejenigen der Konkurrenz anzugleichen. Hätte das Unternehmen den Preis noch stärker gesenkt, hätte der Auftrag erneut ihm ereilt werden können. Ausserdem hatte es als lokales Unternehmen durchaus Vorteile gegenüber den Konkurrenten, da die Lieferfristen nicht geändert wurden und die Lieferkosten wie bisher vom Lieferanten getragen werden.

Mit der Vergabe an das Zürcher Unternehmen können jährlich rund 100 000 Franken (inkl. MWST) eingespart werden. Diese Beschaffung ist ein Beispiel für das Ziel des Submissionsrechts, einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten. Wie das ASS in seiner Medienmitteilung von März 2013 schrieb, muss das Amt seine Mittel in erster Linie zugunsten der Kunden einsetzen, um einen hochwertigen Kundendienst zu interessanten Preisen anbieten zu können. Dank einer konsequenten und effizienten Verwaltung, sind die Gebühren des ASS um 20 bis 30 % niedriger als der Schweizer Durchschnitt. So kann festgehalten werden, dass im vorliegenden Fall alles daran gesetzt wurde, um die Zusammenarbeit mit einem lokalen Unternehmen aufrechtzuerhalten. Dieses war jedoch nicht in der Lage, wettbewerbsfähige Leistungen anzubieten.

Beschaffung von Klavieren für das Konservatorium

Bei diesem Geschäft muss unterschieden werden zwischen dem Kauf der Konzertpianos und dem Kauf der Schülerklaviere. Die Konzertpianos können im freihändigen Verfahren beschafft werden, da die Auswahlkriterien vergleichbar sind mit den Kriterien, die bei der Beschaffung eines Kunstwerks zur Anwendung gelangen. Die Schülerklaviere hingegen wurden infolge einer Ausschreibung nach Massgabe der Gesetzgebung im öffentlichen Beschaffungswesen gekauft. In ihrem Gutachten an den Staatsrat berücksichtigte die staatliche Baukommission folgende Kriterien: vom Benutzer definierte Qualitätsanforderungen, Gewährleistung eines fachmännischen Unterhalts der Instrumente durch einen anerkannten lokalen Spezialisten, Einhaltung des vom Grossen Rat verabschiedeten Budgets. Bleibt noch anzufügen, dass die Gesamtinvestition für diese Instrumente 1 382 000 Franken betrug (und nicht wie in der Anfrage erwähnt 2 500 000 Franken).

Fenster für das Bundeshaus sowie die Primarschulen von Bulle

Bei diesen Beispielen handelt es sich um Beschaffungen des Bundes beziehungsweise einer Gemeinde. Es ist somit nicht Sache des Staatsrats, hierzu Stellung zu nehmen.

2. Gibt es Gepflogenheiten, Weisungen oder Empfehlungen in Bezug auf die Berücksichtigung dieser Kriterien?

Das Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen beim Staat Freiburg, das seine Tätigkeit schon vor dem Inkrafttreten des Submissionsrechts aufnahm, arbeitete an der Redaktion des Westschweizer Leitfadens für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit. Die Dachverbände des Baugewerbes (Freiburgischer Baumeisterverband FBV, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA, Freiburgischer Verband der Beauftragten des Baugewerbes AFMC) und die betroffenen Dienststellen der Kantonsverwaltung haben gemeinsam für die Bau- und Dienstleistungsaufträge eine Liste mit den Eignungs- und Zuschlagskriterien und deren Gewichtung erstellt und die Notenskala definiert.

Im Bereich der Nachhaltigkeit stützen sich die staatlichen Dienststellen auf den Leitfaden «Guide des achats professionnels responsables», der von den Kantonen Waadt und Genf publiziert wurde. Die von der Beschaffungskonferenz des Bundes herausgegebenen Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes enthalten ebenfalls relativ detaillierte Ratschläge zur Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffungspraxis. Die Staatsangestellten, die für den Staat Leistungen und Produkte einkaufen, wurden im Februar 2013 in der nachhaltigen Beschaffungspraxis geschult.

3. ***Öffentlichen Beschaffungen sind komplex. Ohne gleich eine schwerfällige und für Unternehmen teure Bürokratie aufzubauen (Labels usw.): Ist der Staat Freiburg bereit, zuhanden aller öffentlichen Stellen (Ämter des Staats, Gemeinden, Regiebetriebe des Staats, öffentlich-rechtliche Einheiten usw.) einen Leitfaden auszuarbeiten, um ihnen zu helfen, die lokale Wirtschaft bei der Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots, das nicht mit dem Angebot mit dem tiefsten Preis deckungsgleich sein muss, besser zu berücksichtigen.***

Da es bereits umfassende und lesefreundliche Handbücher für öffentliche Beschaffungen gibt (s. Antwort auf Frage 2), hat der Staat nicht vor, in diesem Bereich einen weiteren Leitfaden auszuarbeiten.

4. ***Zahlreiche Freiburger Unternehmen befürworten die Unterstützung für die Ansiedlung neuer Unternehmen, sind jedoch gleichzeitig der Meinung, dass die Anliegen der bestehenden Unternehmen nicht genug berücksichtigt werden. Zur Stärkung der Beschäftigung müssen indessen auch diese Unternehmen unterstützt werden. Welches ist die Stellung des Staatsrats in diesem Punkt?***

Laut Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen kann die Vergabestelle den Auftragnehmer direkt auswählen, wenn es sich um einen Auftrag handelt, dessen Wert den Schwellenwert für das freihändige Verfahren nicht überschreitet. In solchen Fällen kann die Vergabestelle eine Offerte von einem lokalen Unternehmen einholen. In aller Regel macht der Staat Freiburg von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Auch bei Aufträgen, die gestützt auf die Schwellenwerte im Einladungsverfahren vergeben werden können, ist die Vergabestelle relativ frei in der Auswahl des Auftragnehmers. Es genügt, mindestens drei Unternehmen einzuladen. Auch in solchen Fällen holen die staatlichen Dienststellen im Allgemeinen Offerten von lokalen Unternehmen ein.

Für Aufträge im offenen Verfahren hingegen ist es illegal, die Ausschreibungen so auszugestalten, dass lokale Unternehmen bevorteilt werden. Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die offenen Märkte und der Wettbewerb für zahlreiche Freiburger Unternehmen des zweiten Sektors ein Gewinn ist. Dank der Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens ist es ihnen nämlich möglich, sich für Aufträge in anderen Kantonen zu bewerben. Diese Freiburger Unternehmen können so regelmässig Aufträge in der Genferseeregion akquirieren. Diese Möglichkeit hätten sie bei einem geschlossenen Markt nicht.

5. Für eine Stärkung der lokalen Produkte dürfen die Umweltkriterien nicht nur die Distanz zum Standort des Anbieters, sondern müssen auch den Ort der Herstellung berücksichtigen. Wird dies bei Ausschreibungen berücksichtigt?

Mit ökologisch orientieren öffentlichen Beschaffungen sollen Produkte und Leistungen eingekauft werden, die die Umwelt so wenig wie möglich belasten, und die über den gesamten Lebenszyklus nur wenige natürliche Ressourcen verbrauchen. Ökologische Vorgaben können sich auch positiv auf die Kosten auswirken; denn ökologische Produkte und Leistungen können über die gesamte Lebensdauer gesehen trotz des allenfalls höheren Anschaffungspreises günstiger als konventionelle sein, etwa wenn der Energieverbrauch geringer ist oder die Unterhaltskosten tiefer sind. Umweltkriterien sind laut Rechtsprechung jedoch nur eingeschränkt zulässig, da es sich um vergabefremde Kriterien handelt. Dies gilt besonders dann, wenn die Vergabestelle die Distanz zwischen dem Sitz des Anbieters oder dem Herstellungsort einerseits und dem Ort der Leistung andererseits als Kriterium heranziehen will. So entschied das Bundesgericht, dass die Unterschiede beim Anfahrtsweg – um eine unzulässige Benachteiligung auswärtiger Anbieter zu vermeiden – nicht berücksichtigt werden dürften, wenn der Transportvorgang insgesamt nur eine nebensächliche (bzw. einmalige) Rolle spielt. Wirke sich dagegen die Länge der Fahrstrecke von der Niederlassung des Anbieters bis zum Ort, an dem die Dienstleistung erbracht wird, über eine längere Zeitspanne in einer Vielzahl von Fahrten aus, erscheine es nicht unzulässig, sondern allenfalls sogar sachlich geboten, die Differenz der zu fahrenden Kilometer bei der Evaluation der Offerten in einem gewissen Masse mitzuberücksichtigen. Doch selbst in einem solchen Fall müssten neben der Anfahrtsstrecke auch andere Aspekte (z. B. Schadstoffausstoss der Fahrzeuge, die eingesetzt werden sollen) bei der Bestimmung der Umweltverträglichkeit berücksichtigt werden. Ausserdem dürfe der Umweltverträglichkeit im Vergleich mit anderen Zuschlagskriterien nur eine nachrangige Bedeutung zukommen, um eine Begünstigung der örtlichen Anbieter ausschliessen zu können.

Kurzum: Die ökologischen Vorteile des berücksichtigten Angebots müssen bedeutsam und klar ersichtlich sein. In der Mehrheit der ihnen unterbreiteten Fällen kamen die Gerichte zum Schluss, dass diese Anforderung nicht erfüllt war.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Berücksichtigung der Anfahrtswege der Anbieter in ganz bestimmten Fällen zwar annehmbar, deren Anwendung in jedem Fall aber komplex ist. Dieses Kriterium kann bei Weitem nicht bei allen Aufträgen und keinesfalls zur Bevorzugung ortsansässiger Bewerber benutzt werden.

Der Staatsrat vertritt jedoch die Ansicht, dass der Warentransport negativen Auswirkungen auf die Umwelt hat. Die Wirtschaftsförderung hat denn auch vor Kurzem eine Studie lanciert, in der untersucht wird, welche Kriterien bezüglich Nachhaltigkeit und CO_2-Bilanz bei öffentlichen Beschaffungen anwendbar sind. Die Resultate dieser Studie werden bald zur Verfügung stehen und im Rahmen des Möglichen in die Ausschreibungen des Staats Eingang finden.

17. Dezember 2013