



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Yvan Hunziker / Pascal Grivet

2013-GC-74

Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 16. Oktober 2013 eingereichten und begründeten Motion 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 führen die Motionäre an, dass dieses Herkunftszeichen bereits bestehe und den Schweizer Ursprung nachweise. Ausserdem würden die Schweizer Wälder ungenügend genutzt werden, obwohl Holz ein zu 100 % nachwachsender Rohstoff sei. Die Motionäre stellen zudem fest, dass immer häufiger Holz aus dem Ausland importiert wird, wenngleich Holz für die Freiburger Wirtschaft eine wichtige Rolle spielt. Mit der HSH-Erfordernis wird die nachhaltige Entwicklung gestärkt, indem sichergestellt wird, dass das Holz aus einem nachhaltig bewirtschafteten Wald stammt. Mit diesem Label wird nicht nur der Schweizer Ursprung nachgewiesen; es werden die mit der Schweiz positiv verbundenen Werte in den Bereichen Produkteigenschaften, Herstellungsmethoden, Umwelt und allgemeine Rahmenbedingungen vermittelt.

Die Motionäre fügen 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 Holzmengen bestünden.

Die Verfasser der Motion sind sich bewusst, dass Holz nicht überall eingesetzt werden kann. Sie fordern aber, dass überall dort, wo es möglich ist, auf Holz zurückgegriffen wird. Indem das Herkunftszeichen als Vorgabe in einem Gesetz verankert wird, könne ein Rohstoff gefördert werden, der im Kanton Freiburg in grossen Mengen vorhanden ist.

II. Antwort des Staatsrats

Die Grossräte Hunziker und Grivet schreiben nicht, in welchem Gesetz sie die Voraussetzung des Herkunftszeichens Schweizer Holz für staatliche Gebäude und für Hochbauprojekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staats verankern wollen. Aus den in der Motion aufgeführten Argumenten zieht der Staatsrat jedoch den Schluss, dass die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen gemeint ist.

Einleitung

Als Erstes möchte der Staatsrat auf den allgemeinen Rahmen für den Einsatz von Holz in den staatlichen Bauprojekten eingehen. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Bauten aus Holz

verwirklicht (Salzhalle in Chénens, Werkhof der Kantonsstrassen in Murten, Werkhöfe für die Forstbetriebe in Belfaux, Burgerwald und im Sensebezirk, Pavillon mit Raumzellen für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg, Pavillons für die Erweiterung des Lagers Schwarzsee). Des Weiteren wurden mehrere Gebäude mit einem Tragwerk aus Holz verwirklicht (Anstalten von Bellechasse, Interkantonales Gymnasium der Region Broye, Universität Péroles II, Fachmittelschule). Der Staat Freiburg hat zudem mehrere kommunale oder interkantonale Gebäude aus Holz subventioniert (Dreifachsporthallen von Châtel-Saint-Denis und Estavayer-le-Lac, Vergrösserung der OS von Estavayer-le-Lac, Schulbauten in Kerzers, Primarschulen von Rueyres-les-Prés, Villorsonnens (Orsonnens), Vaulruz und Granges-Paccot, Pavillons in Saint-Aubin, Villaz-Saint-Pierre und Le Glèbe sowie Vergrösserung der OS von La Tour-de-Trême). Erst kürzlich entschied der Staat Freiburg, die Lärmschutzüberdeckung der Poyabrücke aus Holz erstellen zu lassen. Im Anschluss an das Vergabeverfahren wurde diese Beschaffung einem Schweizer Unternehmen zugeschlagen, das in der Holzwirtschaft tätig ist und Mitglied von Lignum ist. Das besagte Unternehmen hat das Bauwerk mit Holz aus den Kantonen Freiburg, Waadt und Bern sowie aus dem Ausland realisiert. Der Grosse Rat wiederum hat den Kredit für das künftige Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot verabschiedet. Dieser Kredit wurde im Februar 2014 vom Freiburger Stimmvolk bestätigt und wird es erlauben, ein Polizeigebäude zu errichten, dessen Tragwerk mit Holz aus den staatlichen Wäldern verwirklicht werden wird.

Der Staatsrat will Holz als Baumaterial fördern und hat diesem Willen auch Taten folgen lassen. Die Förderung der Wald- und Holzwirtschaft ist im Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) verankert: «Der Staat unterstützt die Anstrengungen zur vermehrten Verwendung von einheimischem Holz, insbesondere als Rohstoff und als Energiequelle, indem er die einschlägigen Befugnisse auf der Ebene der Berufsbildung, der höheren technischen Berufsausbildung und Nachdiplomausbildung und der Weiterbildung erweitert und innovative Projekte für die Holzverwertung und neue Technologien unterstützt» (Art. 63 Abs. 2 WSG).

In seiner Botschaft zum Entwurf des WSG hielt der Staatsrat fest, 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.

Mit der Massnahme 4.5 «Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten» der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2011 verdeutlicht der Staatsrat seinen Willen, die Verwendung von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Gebäuden zu fördern. Mit der Verwendung von Holz als Baumaterial wird ein Rohstoff eingesetzt, der als erneuerbares Material schlechthin angesehen werden kann, weil es CO₂ speichert und bei der grauen Energie eine positive Bilanz aufweist. Der Staatsrat beschloss in diesem Zusammenhang, dass in den Reglementen der Architekturwettbewerbe und den Ausschreibungen zwingend Folgendes stehen müsse: «Um die nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen zu stärken, will der Bauherr den Einsatz von Holz fördern.» Er gab dem Hochbauamt zudem den Auftrag, dafür zu sorgen, dass eine Holzfachperson in den Preisgerichten von Architekturwettbewerben Einsitz nimmt. Dieser Auftrag wird seit 2012 auch umgesetzt. Nicht zuletzt hat sich der Staatsrat verpflichtet, im Rahmen der Möglichkeiten jede Legislaturperiode ein vorbildliches Gebäude für den Staat zu bauen, bei dem Holz ein wesentlicher Bestandteil ist. Dies wird mit dem künftigen Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot der Fall sein.

Als Konsequenz haben die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion sowie die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft denn auch die Richtlinie über den Einsatz von Holz, die aus dem Jahr 2006 stammt, überarbeitet. Der Staatsrat hat die revidierte Richtlinie in seiner Sitzung vom 19. August 2014 genehmigt. In der revidierten Richtlinie (nachfolgend: die Richtlinie) findet man die weiter oben erwähnten drei Punkte sowie eine Präzisierung zur Verwendung von Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung:

«Der Staat Freiburg legt in den Pflichtenheften für seine Ausschreibungen fest, dass das verwendete Holz zu 100 % aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen muss. Dieser Anteil kann herabgesetzt werden, wenn der Markt die Einhaltung dieser Vorgabe nicht zulässt. (...) Die Verwendung von tropischen Baumarten ist zu vermeiden. (...) Die Anbieter erbringen den Nachweis für die Erfüllung dieser Anforderung mit dem Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH), dem Label Forest Stewardship Council (FSC), dem Label Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) oder mit einem vergleichbaren Label und geben in ihren Offerten die Herkunft des Holzes an. Der Nachweis ist zu erbringen durch Vorlage von Zertifikaten, Lieferscheinen oder Rechnungen, die beweisen, dass das offerierte Holz die Anforderungen erfüllt» (Art. 3 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie). Artikel 5 der Richtlinie hält ausserdem fest, dass der Staat Freiburg wenn möglich die Verwendung von Holz bevorzugt, das aus seinen Wäldern stammt, was in die Richtung des Anliegens geht, den die Motionäre vertreten.

Forstwirtschaft

Die Forstwirtschaft zählt schweizweit 5800 Arbeitsplätze. Im Kanton Freiburg sind es deren 322 (siehe Präsentation von Staatsrätin Marie Garnier vom 12. März 2014 anlässlich der Eröffnungsveranstaltung für die Richtplanung der freiburgischen Wälder). Die Importe von Halb- und Fertigfabrikaten aus Holz aus Osteuropa haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies ist einerseits auf den starken Schweizer Franken und andererseits auf die Wirtschaftskrise, welche die Bauwirtschaft in der Europäischen Union mit voller Wucht traf, zurückzuführen. Dazu kommen die nordeuropäischen Länder, die eine stark entwickelte Holzwirtschaft und somit eine grosse Schlagkraft besitzen. Für Unternehmen aus diesen Ländern ist der Schweizer Markt angesichts der regen Bautätigkeiten der letzten Jahre und der Kaufkraft äusserst attraktiv.

Die Problematik der langen Transportwege ist nicht neu. Eine wichtige Rolle dabei spielen die tiefen Energiepreise auf dem Weltmarkt. Um dem entgegenzuwirken, hat die Schweiz eine Abgabe eingeführt, die abhängig von der Transportdistanz ist (die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA), doch steht die Schweiz damit ziemlich alleine da.

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

Öffentliches Beschaffungswesen

Wie die anderen Gemeinwesen (Bund, Gemeinden) muss auch der Staat regelmässig öffentliche Aufträge vergeben. Die Idee, in diesem Rahmen den Erwerb und Einsatz von Schweiz Rohstoffen – in diesem Fall von Schweizer Holz – für öffentliche Bauten zu bevorzugen, wirft mehrere juristische Probleme auf. Das Submissionsrecht, das sich aus den internationalen und interkantonalen Normen ableitet, lässt den öffentlichen Vergabestellen nämlich, wie noch gezeigt

werden wird, nur einen geringen Handlungsspielraum. Das einschlägige Recht verbietet die Benachteiligung von ausländischen Unternehmen oder Waren gegenüber den nationalen oder lokalen Anbietern (vgl. Antwort des Staatsrats vom 17. Dezember 2013 auf die Anfrage QA 2013-CE-30 Didier Castella / Nadine Gobet «Einheimische Arbeitsplätze und lokale Produkte: Werden die Zuschlagskriterien Umwelt, Ausbildung, Qualität und Rückverfolgbarkeit bei öffentlichen Beschaffungen im Kanton Freiburg jeweils vergessen?»). Ein Zuschlag, der gegen diesen Grundsatz verstösst, kann von den Gerichten für ungültig erklärt werden, was unweigerlich zu Mehrkosten und Verzögerungen führt.

Nach diesen einleitenden Worten möchte der Staatsrat kurz die Ziele des öffentlichen Beschaffungswesens und die Rechtsgrundlagen in Erinnerung rufen.

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 bestimmten Wirtschaftszweigen, von einheimischen Produkten oder von lokalen Unternehmen gehört nicht dazu (vgl. Antwort des Staatsrats vom 17. Dezember 2013 auf die Anfrage QA 2013-CE-30 Didier Castella / Nadine Gobet «Einheimische Arbeitsplätze und lokale Produkte: Werden die Zuschlagskriterien Umwelt, Ausbildung, Qualität und Rückverfolgbarkeit bei öffentlichen Beschaffungen im Kanton Freiburg jeweils vergessen?»). Im Gegenteil: Die Vergabebehörden müssen sicherstellen, dass die Öffnung der Märkte, die im einschlägigen Recht vorgesehen ist, nicht durch protektionistische Massnahmen behindert wird.

Rechtsgrundlagen

Das öffentliche Beschaffungswesen wird durch folgende Erlasse geregelt:

- > 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;
- > das 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. Das GPA legt unter anderem fest, wann Beschaffungen international ausgeschrieben werden müssen, und zielt darauf ab, transparente Verfahren und möglichst effiziente Bedingungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sicherzustellen (das heisst insbesondere Vergabe an das günstigste Angebot). So legt Artikel III GPA (Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung) fest, wie Waren und Dienstleistungen, die von Mitgliedstaaten importiert werden zu behandeln sind. Konkret dürfen die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Vergabestellen die Waren oder Dienstleistungen anderer Vertragsparteien ab einem bestimmten Schwellenwert nicht ungünstiger behandeln als inländische Waren und Dienstleistungen. Dies ist nichts anderes als ein Verbot, die inländischen Waren und Dienstleistungen gegenüber den Waren und Dienstleistungen aus Mitgliedsstaaten zu bevorzugen.

- > die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), die das GPA umsetzt und die kantonalen Gesetzgebungen harmonisiert;
- > das kantonale Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das einerseits die Gemeinden denselben Regeln unterstellt wie den Staat und andererseits die Beschwerdeinstanzen festlegt;
- > das kantonale Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR), das die Anwendung der IVöB präzisiert und namentlich gestützt auf den Auftragswert die Verfahrensart definiert.

Artikel 30 ÖBR besagt, dass der Auftrag dem Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu vergeben ist. 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.

Mit der expliziten Erwähnung der nachhaltigen Entwicklung geht das ÖBR weiter als das interkantonale und internationale Recht – zumindest nach heutigem Stand. Hierzu ist nämlich zu sagen, dass die WTO 2012 das GPA revidiert hat, was Änderungen in der nationalen und kantonalen Gesetzgebung nach sich ziehen wird. Infolge der Änderungen auf europäischer Ebene hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes und der Kantone mit einer gleichlaufenden Revision des eidgenössischen und interkantonalen Rechts begonnen. Die geänderten Rechtsnormen sollen im Herbst 2014 in die Vernehmlassung gehen. Bei dieser Gelegenheit wird selbstverständlich auch der Kanton Freiburg Stellung nehmen. Die neuen Bestimmungen sehen unter anderem eine grössere Flexibilität in Bezug auf das Kriterium des Preises vor, indem anerkannt wird, dass die Bestrebungen für mehr Ökologie vermehrt in die öffentlichen Beschaffungen einfließen müssen.

Handlungsspielraum des Kantons

Die Vergabestelle kann den Beschaffungsgegenstand frei bestimmen (z. B. Bau eines Holzgebäudes an einem bestimmten Ort) und dies im Pflichtenheft vorgeben. Die Vergabestelle kann auch relativ frei über den Inhalt der Ausschreibungsunterlagen entscheiden, insbesondere im Zusammenhang mit den technischen Spezifikationen. Im Falle von Holz kann die Vergabestelle in Einklang mit dem Submissionsrecht den Einsatz von Holz aus den eigenen Wäldern verlangen.

Mit den technischen Spezifikationen werden die Merkmale der Ware, des Bauwerks oder der Dienstleistung festgelegt. Die technischen Spezifikationen liefern zudem die beschaffungsspezifischen Bedingungen für die Beurteilung der Angebote und bilden so nach Lage der Dinge einen Minimalstandard.

Artikel 13 Bst. b der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) verlangt Ausführungsbestimmungen, die Bezugnahmen auf nichtdiskriminierende technische Spezifikationen gewährleisten.

Auf kantonaler Ebene wird dies mit Artikel 16 des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR) umgesetzt:

Art. 16 Technische Spezifikationen (Art. 13 Bst. b IVöB)

¹ Der Auftraggeber bezeichnet in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen. Diese:

- a) umschreiben eher den Nutzen des Produkts als seine Konstruktion;
- b) sind auf der Grundlage von internationalen Normen und, wenn solche fehlen, auf der Grundlage der in der Schweiz angewandten technischen Normen definiert.

² Anforderungen oder Hinweise in Bezug auf besondere Handelsmarken oder Handelsnamen, Patente, Muster oder Typen sowie auf einen bestimmten Ursprung oder Produzenten sind nicht zulässig, es sei denn, dass es keine hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Beschreibung des Beschaffungsbedarfs gibt, und sofern in den Ausschreibungsunterlagen die Worte «oder gleichwertig» einbezogen werden.

³ Weicht ein Anbieter von diesen Normen ab, so hat er die Gleichwertigkeit dieser technischen Spezifikationen zu beweisen.

⁴ Der Auftraggeber darf nicht auf eine den Wettbewerb ausschaltende Art und Weise von einem Unternehmen, das ein geschäftliches Interesse an der Beschaffung haben könnte, Hinweise einholen oder annehmen, die bei der Ausarbeitung der Spezifikationen für eine bestimmte Beschaffung verwendet werden können.

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 das Holz aus dem Inland stammen muss, weil die einheimische Forstwirtschaft gefördert werden soll). Entsprechend ist es ausgeschlossen, solche Kriterien (geografischer Standort, Herkunft einer bestimmten Ware, Herkunft des Anbieters usw.) für den Zuschlag einer Beschaffung zu berücksichtigen. Die von der Vergabestelle geforderten technischen Spezifikationen 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. Mit anderen Worten: Die technischen Spezifikationen müssen eher bezüglich Leistung als bezüglich Konzeption oder beschreibender Eigenschaften definiert werden. Soweit vorhanden werden sie zudem eher auf internationale Normen, ansonsten auf nationale technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Bauvorschläge gestützt.

Indem das Herkunftszeichen Schweizer Holz in der Freiburger Gesetzgebung als zwingend für bestimmte Beschaffungen deklariert würde, würde eine nach dem geltenden Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung eingeführt, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter, die kein Schweizer Holz anbieten. Wohl hätten die in- und ausländischen Anbieter die Möglichkeit, sich das Holz in der Schweiz zu beschaffen, doch wären sie nicht mehr frei in ihrer Wahl des Lieferanten. Dies stünde aber im Widerspruch mit den Staatsverträgen, verlangen diese doch eine Gleichbehandlung der in- und ausländischen Waren.

Die Vergabestelle muss sich neutral verhalten. Das heisst, sie darf keinen Anbieter benachteiligen und keine technischen Spezifikationen definieren, die potenzielle Anbieter benachteiligen. Das HSH im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen als Voraussetzung zu definieren, hiesse somit, den Wettbewerb auf ungerechtfertigte Weise zu behindern. Um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, müssen die technischen Spezifikationen einen genügend grossen Spielraum lassen, damit auch externe Anbieter eine echte Chance im Vergabeverfahren haben. Erweist es sich in einem konkreten Fall als unmöglich, die gewünschte Holzqualität anders als über die Herkunft zu definieren, so muss diese Vorgabe zwingend mit dem Zusatz «oder gleichwertig» relativiert werden.

Umweltkriterien und Ökolabels

Die Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen zielt darauf ab, transparente Verfahren und möglichst effiziente Bedingungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sicherzustellen (günstigstes Angebot). Doch auch wenn damit das Hauptgewicht auf den Preis gelegt wird, schliesst dies die Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Kriterien nicht aus.

Umweltkriterien können beim Zuschlag berücksichtigt werden, sofern die Beurteilung korrekt durchgeführt wird und die Gewichtung dieser Kriterien für die betreffende Beschaffung angebracht ist. Die Berücksichtigung von Umweltkriterien darf jedoch nicht zu einem ungerechtfertigten Nachteil für externe Anbieter führen. Wie bereits erwähnt, kann die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand frei bestimmen und beispielsweise verlangen, dass das Gebäude aus Holz gebaut wird, weil dies einem ökologischen Anliegen entspricht – vorausgesetzt, diese Vorgabe führt nicht dazu, dass der Zugang zu dem betreffenden Markt zuungunsten bestimmter Anbieter begrenzt wird. Um Umweltkriterien zu definieren, kann die Vergabestelle auf Umweltkriterien in den technischen Spezifikationen zurückgreifen. Diese technischen Spezifikationen können auf Umweltstandards verweisen, wobei die Vergabestelle ein Schutzniveau im Bereich des Umweltschutzes vorsehen kann, das das Niveau nach Massgabe der juristischen und technischen Normen übersteigt.

Wie in der Antwort des Bundesrats vom 19. März 2010 auf die Interpellation von Nationalrat Jean-François Rime «Ökologische Kriterien für Holzkäufe» ausgeführt, kann die Anforderung an die Nachhaltigkeit von Produkten aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz in der WTO im Bereich der öffentlichen Beschaffung eingegangen ist, gestellt werden. Das verwendete Holz muss gegebenenfalls aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen. In der Schweiz ist die nachhaltige Holznutzung durch die geltenden rechtlichen Grundlagen sichergestellt. Auch stellen Waldzertifizierung und Holzlabels nützliche privatwirtschaftliche Instrumente als teilweise weiter gehende Ergänzung zur Umwelt- und Waldgesetzgebung dar. Anhand von Labels bzw. Zertifikaten können Konsumentinnen und Konsumenten Holz aus kontrollierter, nachhaltiger Waldbewirtschaftung einfacher erkennen.

Zu den wichtigsten Nachhaltigkeitslabels für Holz zählt das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH), das nach dem Willen der Motionäre in der einschlägigen Gesetzgebung als Voraussetzung bei öffentlichen Beschaffungen definiert werden soll. Das HSH dient dem Nachweis der Holzherkunft zuhanden der Verbraucher. Mit dem Herkunftszeichen wird betont, dass das Produkt den ökologischen Vorgaben nach Schweizer Waldrecht genügt und somit Kriterien, die im internationalen Vergleich äusserst streng sind. «Mit dem Herkunftszeichen wird bezweckt, den Holzabsatz aus dem Schweizer Wald zu fördern und zu erhöhen. Durch die Förderung des Verbrauchs von Holz aus Schweizer Wäldern soll diese Marke dazu beitragen, die Überalterung

und den Vitalitätsverlust des Waldes zu bremsen, diesen nachhaltig aufzubauen und als ausgewogenes leistungsfähiges Ökosystem zu fördern» (Auszug aus dem Reglement von Lignum).

Da es sich um ein Ursprungszeugnis handelt, können die Lieferanten das HSH als Herkunftsangabe verwenden – eine Angabe, die das Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten seit 2010 zwingend verlangt. Zuständig für das HSH ist Lignum, Holzwirtschaft Schweiz, die Dachorganisation der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft. Lignum vergibt das Label, wenn die Bedingungen erfüllt sind, das heisst, wenn die Produkte überwiegend aus Holz schweizerischer Herkunft bestehen (gemäss vorgeschriebenem Mindestanteil) und die Rückverfolgbarkeit sichergestellt ist. Für das ausländische Holz setzt das HSH nicht nur eine quantitative Obergrenze, sondern verlangt auch, dass die Produktionsbedingungen vergleichbar mit den Bedingungen in der Schweiz sind oder dass es sich um kontrolliertes Holz handelt (z. B. Zertifizierung PEFC oder FSC).

Zu den Labels für eine nachweislich nachhaltige Bewirtschaftung gehören auch die erwähnten Labels FSC «Forest Stewardship Council» und PEFC «Programme for the Endorsement of Forest Certification». Der FSC wurde 1993 von Vertretern der Wald- und Holzwirtschaft, der Umweltverbände und indigener Völker gegründet. Der FSC vergibt an nationale Zertifizierungsstellen das Recht, Holz aus naturnah bewirtschafteten Wäldern im eigenen Land mit dem FSC-Label auszuzeichnen. Die Standards, die dazu erfüllt werden müssen, sind auf der Basis der generellen Prinzipien und Kriterien für eine naturgerechte und sozialverträgliche Waldwirtschaft des FSC zu formulieren, und zwar auf nationaler Ebene und im Konsens aller an Wald und Holz interessierten Kreise. Zum PEFC schlossen sich 1999 wald- und holzwirtschaftliche Kreise von insgesamt 17 europäischen Ländern (darunter auch die Schweiz) zusammen. In der Zwischenzeit ist das PEFC zu einer weltweit tätigen Dachorganisation geworden. Die Vergabe des PEFC-Labels wird von einer beauftragten unabhängigen Institution überwacht. Die Länder haben die Möglichkeit – immer unter Einhaltung der europäischen Kriterien für eine nachhaltige Waldentwicklung – eigene PEFC-Richtlinien zu erlassen. Holz und Holzprodukte mit einem PEFC-Zeichen stammen nachweislich aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

Aufgrund ihrer Eigenschaften als privatwirtschaftliches Instrument besteht bei Labels keine rechtliche Grundlage, die Vergabestellen zu einer Anwendung von Label-Kriterien verpflichten würde. Die Vergabestellen können aber beim Kauf von Holz und Holzprodukten Beurteilungskriterien anwenden, welche die Erfüllung von Label-Kriterien wie bei FSC, HSH oder PEFC beinhalten. Diese dürfen jedoch nicht diskriminierend sein. Das heisst, den Anbietern muss die Möglichkeit offenstehen, den Nachweis der Kriterienerfüllung auch auf andere Weise als über eine Zertifizierung zu führen. Somit können Labels beispielhaft, aber nicht ausschliesslich, als Möglichkeit für den Nachweis der Erfüllung solcher Kriterien dienen. Würde jedoch das HSH als Bedingung für den Zuschlag in die Gesetzgebung aufgenommen, gäbe es keine alternative Möglichkeit mehr, den Nachweis der Kriterienerfüllung zu erbringen. Ist der Nachweis nämlich an die Herkunft gebunden, ist jede Gleichwertigkeit ausgeschlossen, was nicht der Fall ist, wenn beispielsweise eine bestimmte Bewirtschaftungsweise vorausgesetzt wird.

Um eine Diskriminierung zu vermeiden, dürfen die Nachhaltigkeitskriterien darüber hinaus im Vergleich zu den wirtschaftlichen Kriterien wie dem Preis-/Leistungsverhältnis in der Gesamtbewertung kein allzu hohes Gewicht haben. Ausserdem dürfen sie nicht zu unverhältnismässigen administrativen Hürden und Kosten für die ausländischen Anbieter führen.

Holz und Holzprodukte, die nach COBS, FSC oder PEFC zertifiziert sind, stammen nachweislich aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen. Von diesen drei Labels nimmt einzig das HSH Bezug auf die Herkunft (die Schweiz), was problematisch ist, weil das Submissionsrecht jegliche Diskriminierung aufgrund der Herkunft untersagt.

Das HSH als Zuschlagskriterium im ÖBR festzulegen hiesse, ausschliesslich die Schweizer Anbieter, oder doch die Anbieter, die Schweizer Holz anbieten, zu bevorzugen. Dies käme aber einer protektionistischen Massnahme gleich, was nach Massgabe der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen verboten ist. Rechtlich zulässige Lösungen sind eher in anderen Massnahmen zur Holzförderung zu suchen, von denen die Schweizer Forstwirtschaft profitieren würde, aber eben nicht nur sie. Konkret lassen sich beispielsweise einzelne Anforderungen der FSC-, PEFC- oder HSH-Zertifizierung losgelöst von diesen Gütezeichen in die Vergabekriterien aufnehmen oder einen möglichst geringen Energieverbrauch verlangen.

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

Ausserdem ist es so, dass die Vergabestelle den Auftragnehmer laut Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen direkt auswählen kann, 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.

Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung: ein aktuelles Anliegen

Der Staatsrat hält fest, dass auch in anderen Kantonen und auf Bundesebene Vorstösse eingereicht wurden, die in dieselbe Richtung zielen wie die hier behandelte Motion (z. B. Interpellation vom 12. Juni 2013 von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» oder parlamentarische Initiative vom 27. September 2012 von Nationalrat Erich von Siebenthal «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung»). Bei all diesen Vorstössen musste die jeweilige Regierung auf die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen verweisen.

Diese Vorstösse, die ein Abbild der Sorgen der Holzindustrie sind, heben hervor, dass die Vorgaben für die Bewirtschaftung Schweizer Wälder zu den strengsten Europas gehören. Deshalb sei die Qualität des Schweizer Holzes, auch wenn es sich nicht um FSC- oder PEFC-Holz handelt, als mindestens so hoch einzustufen wie die Qualität von ausländischem, nach FSC oder PEFC zertifiziertem Holz.

Laut den verschiedenen Vorstössen auf nationaler und kantonaler Ebene werde viel zu oft ausländisches Holz eingekauft, weil der Schweizer Franken stark sei und die Vergabestellen

aufgrund des derzeit geltenden Submissionsrechts gezwungen seien, das billigste Angebot zu wählen. Mit seiner 2012 eingereichten parlamentarischen Initiative «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung» verlangt Nationalrat Erich von Siebenthal, dass die Förderung der Verwendung von Schweizer Holz hinsichtlich der mit staatlichen Unterstützungsbeiträgen erstellten Bauten erfolgen soll, weil die heute geltenden Bestimmungen dazu führten, dass die günstigste Materialwahl berücksichtigt werde. Wegen der strengen Auflagen für die Waldbewirtschaftung und die einheimische Holzverarbeitungsindustrie seien die Produktionskosten automatisch höher als im Ausland. Deshalb solle der Bund direkt auf jene Projekte Einfluss nehmen, die er mit finanziellen Mitteln unterstützt. Die behandelnden Kommissionen der beiden Räte haben der Initiative Folge gegeben. Das Bundesamt für Umwelt wurde beauftragt, Nachhaltigkeitskriterien für eine WTO-konforme öffentliche Beschaffung auszuarbeiten. Diese Kriterien sollen dazu führen, dass die ökologischen Vorteile von Holz aus dem Schweizer Wald zum Tragen kommen. Es werden auch weitere Anpassungen im Rahmen des Beschaffungsrechts und im Förderungsbereich geprüft und eventuell auch Vorschläge für einen Leitfaden und für Musterausschreibungen gemacht. Dieser Arbeiten sind noch im Gang.

Der Bundesrat seinerseits betonte, dass die öffentlichen Bauherren bei der Beschaffung von Holz (z. B. Konstruktionsholz, Holzwerkstoffe, Möbel, Bauteile mit Holz) die Anforderung der Nachhaltigkeit verlangen könnten (vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» vom 12. Juni 2013). In einem solchen Fall muss das verwendete Holz aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen. Das bedeutet, die Anbieter müssen den Nachweis erbringen, dass sie diese Anforderung erfüllen, zum Beispiel mit dem HSH, dem FSC- oder dem PEFC-Zertifikat.

Der Bundesrat gab in diesem Zusammenhang aber immer auch Folgendes zu bedenken: Die völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz in der WTO und in Abkommen gegenüber der EU und Drittstaaten im Bereich der öffentlichen Beschaffung eingegangen ist, und das Submissionsrecht untersagen es zwar nicht, Anforderungen an die Nachhaltigkeit von Produkten zu stellen; ein einzelnes Label wie etwa das HSH vorzuschreiben, ist aber unzulässig (vgl. Antworten des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrat Jean-François Rime «Ökologische Kriterien für Holzkäufe» vom 30. November 2011 und auf die Interpellation von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» vom 12. Juni 2013).

Infolge der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Erich von Siebenthal «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung» wurde die Universität Zürich von den eidgenössischen Kommissionen beauftragt, die Frage der öffentlichen Beschaffungen und Subventionen im Zusammenhang mit der Verwendung von Holz zu klären. Die Ergebnisse dieser Studie wurden noch nicht publiziert.

Die notwendige Anpassung des Schweizer Submissionsrechts an das neue WTO-Übereinkommen wird die Gelegenheit bieten, die Holzförderung in die Überlegungen einzubeziehen und entsprechende rechtliche Grundlage festzulegen.

Neben den öffentlichen Beschaffungen werden auf eidgenössischer Ebene noch andere Möglichkeiten zur Förderung des einheimischen Holzes und somit zur Verbesserung der Situation der regionalen und nationalen Forstwirtschaft erkundet. Als Beispiele können die Förderung der Verwendung von Holz bei landwirtschaftlichen Bauten, wofür die Landwirtschaftsgesetzgebung

angepasst werden müsste, oder die Förderung der Verwendung durch die Privatwirtschaft von Holz bei Lärmschutzbauten, was eine Anpassung des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes bedingte, genannt werden.

Schlussfolgerung

Der Staat Freiburg will den Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats fördern und sich für die Verwendung von Holz aus nachweislich nachhaltig bewirtschafteten Wäldern einsetzen. Dies geht ganz klar aus der weiter oben erwähnten Holz-Richtlinie des Staatsrats hervor. Eine Bestimmung in der Freiburger Gesetzgebung, die das Herkunftszeichen Schweizer Holz für bestimmte Beschaffungen als zwingend deklariert, wäre jedoch eine nach dem Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter, die kein Schweizer Holz anbieten.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

19. August 2014