



Regierungsrat

Luzern, 7. April 2020

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 142

Nummer: P 142
Eröffnet: 02.12.2019 / Finanzdepartement i.V. mit Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 07.04.2020 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 358

Postulat Candan Hasan und Mit. über die Verwendung von Luzerner Holz beim Bau und Betrieb des neuen Sicherheitszentrums in Rothenburg

1. Einleitung/Holzförderung

Das Kantonale Waldgesetz (SRL Nr. 945) beschreibt die Verwendung von einheimischem Holz in § 29 wie folgt:

¹ *Der Kanton fördert die Verwendung von einheimischem Holz als Bau- und Werkstoff sowie als Energieträger bei allen seinen Tätigkeiten. Er unterstützt Massnahmen zur Förderung der Holzverwendung und der Holzforschung.*

² *Bei der Projektierung von kantonalen und kommunalen sowie vom Kanton subventionierten Bauten ist die Holzbauweise und die Nutzung der Holzenergie in die Evaluation einzubeziehen. Dabei sind auch ökologische Kriterien zu gewichten.*

Holz – ein natürlich nachwachsender, klimaschonender und einheimischer Rohstoff – verfügt über interessante Eigenschaften als Baustoff oder Brennmaterial und er wird – je nach Aufgabenstellung – bei kantonalen Bauprojekten in die Evaluation einbezogen. Die Auswahl des Baumaterials unterliegt den Konstruktionsanforderungen und den Kriterien der Umweltverträglichkeit.

Holz kommt seit Jahren bei kantonalen Neu-, Umbau- und Sanierungsprojekten zur Anwendung. Aktuell findet beziehungsweise fand Holz bei nachfolgenden Projekten Verwendung (Aufzählung ist nicht abschliessend).

- Neubau Asylzentrum Grosshof in Kriens (Holzelementbau),
- Sanierung/Erweiterung Heilpädagogisches Zentrum in Hohenrain (Aufstockung, Innenausbau),
- Sanierung Zentral- und Hochschulbibliothek ZHB in der Stadt Luzern (Innenausbau, Mobilium),
- Erweiterung Trakt B, Kantonsschule in Beromünster (Aufstockung, Innenausbau),
- Fernwärmeversorgung/Neubau Holzschnitzelheizung in Hohenrain.

2. Vergaberechtliche Grundlagen für die Beschaffung von Holz

Planungs- und Bauaufträge unterliegen immer dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Die Ausschreibung hat nach den Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) zu erfolgen. Dieses ist durch ein striktes Diskriminierungsverbot geprägt. Das GPA haben die Kantone mittels der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) umgesetzt. In Artikel 11 IVöB sind die allgemeinen

vergaberechtlichen Grundsätze verankert, darunter nebst dem Diskriminierungsverbot und dem Gleichbehandlungsgebot auch der Grundsatz des wirksamen Wettbewerbs. Die kantonale Gesetzgebung zum Beschaffungsrecht muss der IVöB entsprechen und hat die Vorgaben des GPA zu berücksichtigen. Entsprechend haben auch das kantonale Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) sowie die Verordnung dazu (öBV) Grundsätze wie Nichtdiskriminierung, Transparenz und Gleichbehandlung einzuhalten. Diesen Vorgaben tragen die Bestimmungen in § 3 öBG Rechnung (vgl. dazu auch unsere Antwort vom 23. August 2016 zu Frage 2 der Anfrage Keller über das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) im Zusammenhang mit den Entscheiden des Luzerner Kantonsspitals (A 153)).

Aus dem Diskriminierungsverbot ergibt sich mit Bezug auf die Beschaffung von Schweizer Holz oder gar Luzerner Holz, dass technische Spezifikationen nicht zum Nachteil ausländischer Anbieter ausgestaltet werden dürfen, um den Anbieterkreis und somit den Wettbewerb nicht übermässig zu beschränken. Unzulässig sind demnach sowohl direkte Diskriminierungen als auch indirekte Diskriminierungen, also Anforderungen, die *de facto* nur von lokalen Anbietern erfüllt werden können. Vergaberechtlich unzulässig sind daher Eignungskriterien, die in der Absicht festgelegt werden, ortsfremde Bewerberinnen und Bewerber auszuschliessen oder zu benachteiligen.

Ebenfalls unzulässig sind Zuschlagskriterien, mit denen ortsansässige Anbieter oder lokale Produkte bevorzugt werden. Aus diesem Grund ist es beschaffungsrechtlich nicht möglich, das Herkunftskriterium "Schweizer Holz" oder gar "Luzerner Holz" zu verlangen. Weiter ist es unzulässig, die Herkunft des Baumaterials quasi indirekt zu erzwingen, indem auf einen kurzen Transportweg als Anforderung abgestellt wird. Nach der Rechtsprechung ist der Transportweg nur dort ein zulässiges Zuschlagskriterium, wo der Transport das Kerngeschäft des Beschaffungsauftrags darstellt. Dies ist bei Bauaufträgen nicht der Fall.

Allenfalls könnte bei einer öffentlichen Ausschreibung zur Förderung von einheimischem Holz "Schweizer oder Luzerner Holz" zusätzlich als Variante in das Leistungsverzeichnis aufgenommen werden, damit die Unternehmerinnen und Unternehmer dafür einen entsprechenden Preis offerieren können. Diese Unternehmervariante wird dann ebenfalls bewertet, wobei dies auch nach den Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens zu erfolgen hat und das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten muss. Die Wirksamkeit dieser Möglichkeit ist somit unsicher.

Vergaberechtlich zulässig ist es aber, zwingende Teilnahmebedingungen zu formulieren. Diese beinhaltenen Mindestanforderungen, deren Nichterfüllung zum Ausschluss des Angebots führen. Beispielsweise kann verlangt werden, dass das Holz zu 100 Prozent aus legalen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammt. Als Nachweis dafür kann die Beibringung eines entsprechenden Zertifikats, Labels oder Gütezeichens (z. B. FSC - Forest Stewardship Council) oder einer anderen gleichwertigen Zertifizierung verlangt werden. Die Verwendung solcher Labels und Gütezeichen, insbesondere als Nachhaltigkeitsnachweis, sind grundsätzlich zulässig, wobei zu beachten ist, dass die Umschreibung in den technischen Spezifikationen nicht *nur* durch ein Umweltgütezeichen erfolgt, sondern detailliert und zielorientiert umschrieben wird. Eine Beschränkung auf ein bestimmtes Gütezeichen ist lediglich zulässig, wenn die Ziele nicht anderweitig umschrieben werden können. Weiter dürfen diese Anforderungen nicht einzig dazu dienen, ortsansässige Produzenten zu bevorzugen. Denn auch diese Anforderungen müssen verhältnismässig sein und dürfen den Kreis der potenziellen Anbieter nicht übermässig beeinflussen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass die Vergabebehörden einen offenen und fairen Wettbewerb für alle geeigneten und interessierten Anbieter gewährleisten müssen.

Eine andere Möglichkeit wäre, mit der Formulierung eines Zuschlagskriteriums "Ökologie/Nachhaltigkeit" die Verwendung von nachhaltigen, ökologischen und recycelbaren Baumaterialien mit einem tiefen Anteil an grauer Energie und geringen Treibhausgasemissionen

– wie es einheimisches Holz darstellt – zu fördern. Auch hier kann auf die oben genannten Labels und Gütezeichen (z. B. FSC - Forest Stewardship Council) zurückgegriffen werden.

Bei vergleichbarer Wirtschaftlichkeit mit anderen Bauweisen kann bereits in der Planungsphase der Grundsatzentscheid bezüglich Holzbauweise oder allenfalls Hybridbauweise (Kombination von Holz- und Massivbau) für das Sicherheitszentrum in Rothenburg Station gefällt werden.

3. Projektierung des "Sicherheitszentrums" in Rothenburg Station

Das Projekt "Sicherheitszentrums" in Rothenburg Station ist in der Immobilienstrategie des Kantons Luzern (vgl. B 155 vom 12. Februar 2019, S. 39) als strategische Aussage erwähnt. Mit dem Sicherheitszentrum sollen in Zukunft die jährliche Erfolgsrechnung entlastet, Zuminde- tungen reduziert und weitere Synergiegewinne ermöglicht werden. Anhand dieser Vorgaben ist die Wirtschaftlichkeit bei der Beurteilung des Bauvorhabens von hoher Bedeutung.

Der Bebauungsplan "Rothenburg Station Ost" liegt seit Sommer 2018 rechtsverbindlich vor. Dem Standort des Sicherheitszentrums kommt hinsichtlich der städtebaulichen Gestaltung in diesem Entwicklungsgebiet eine hohe Gewichtung zu.

Wir haben der Dienststelle Immobilien im Oktober 2019 den Auftrag erteilt, den Standort Rothenburg Station für ein Sicherheitszentrum (Luzerner Polizei, Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz sowie Veterinärdienst) weiter zu entwickeln. Dazu haben wir einen Kredit von 1,4 Millionen Franken zur Durchführung eines Generalplanerwettbewerbs bewilligt.

Die diversen Ansprüche der Bauherrschaft sowie der Stakeholder (Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit, Flexibilität, Ökologie, Betreiber- und Nutzerbedürfnisse, tiefe Bau- und Betriebskosten, kurze Bauzeit, Lebenszykluskosten, Architektur, Städtebau, Qualität, Materialisierung, Leuchtturmprojekt, qualitativ hochstehende und moderne Arbeitsplätze, Zweckgebäude, Raumklima, Immissionen, etc.) an das Bauvorhaben sind anspruchsvoll. Aus diesem Grund führen wir vorgängig einen offenen Projektwettbewerb durch, welcher optimierte Lösungsansätze aufzeigen soll.

Die übergeordneten Anforderungen und das Betriebs- und Nutzungskonzept liegen vor und sind in das Programm des Projektwettbewerbs eingeflossen. Das Bauvorhaben "Sicherheitszentrums" soll ab Beginn Projektierung mit einem Planungsinstrument wie dem "Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz" (SNBS) unterstützt sowie bei den einzelnen Planungsphasen und Entscheidungen zur Prüfung beigezogen werden. Mit dieser Massnahme wollen wir das bestmögliche und nachhaltigste Ergebnis erzielen.

Wie bereits erwähnt, ist es vorteilhaft, die Holzbauweise früh in den Planungsprozess zu integrieren. Im Programm für den Projektwettbewerb ist deshalb der Einsatz von Holz wie nachfolgend aufgeführt enthalten: "Es gilt als Vorgabe, dass das "Sicherheitszentrum" in Rothenburg Station in Holz- oder Holz-Hybridbauweise realisiert wird. Insbesondere ist ein möglichst hoher und sinnvoller Verwendungsgrad von Holz als Baumaterial und als struktureller Bestandteil zu prüfen. Der Kanton Luzern ist interessiert, Holz aus dem Staatswald als Inhouse-Lieferung im Projekt Sicherheitszentrum Rothenburg einzubringen."

Eine Realisierung in Holz- oder Holzhybridbauweise, wie sie in der Ausschreibung ausdrücklich verlangt wird, erfordert gestützt auf das Raumprogramm des Gebäudes rund 4'000 Kubikmeter Rundholz, vorwiegend Nadelholz. Für den Betrieb mit Holzenergie wird jährlich rund 700 Kubikmeter Nadel- oder Laubholz benötigt. Der Staatswald erwirtschaftet anhand neuester Inventurdaten pro Jahr rund 5'000 Kubikmeter Rundholz für die Bauindustrie und rund 4'000 Kubikmeter für weitere Nutzungen (Industrie- und Energieholz). Eine "Inhouse-Lieferung" der benötigten Holzmenge aus dem eigenen Staatswald kann somit grundsätzlich sichergestellt werden.

4. Fazit

Die Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) lassen es nicht zu, nur die einheimische Holzproduktion zu berücksichtigen oder diese zu bevorzugen. Die Submission muss Anforderungen bestimmen, die von allen Anbietern erfüllt werden können. Unzulässig sind demnach direkte wie auch indirekte Diskriminierungen im Submissionsverfahren.

Vergaberechtlich zulässig ist hingegen, im Submissionsverfahren Mindestanforderungen und Zuschlagskriterien zu definieren sowie auf die Verwendung von Labels oder Gütezeichen hinzuweisen. Die Umschreibung in den technischen Spezifikationen darf jedoch nicht nur auf einem Umweltgütezeichen abstützen, sondern ist detailliert und zielorientiert zu beschreiben.

Die stipulierten Anforderungen müssen verhältnismässig sein und dürfen den Kreis der potenziellen Anbieter nicht übermässig beeinflussen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass die Vergabebehörden einen offenen und fairen Wettbewerb für alle geeigneten und interessierten Anbieter gewährleisten müssen.

Vor dem Hintergrund all dieser Rahmenbedingungen können wir die im Postulat formulierte Forderung, beim Bau und Betrieb des Sicherheitszentrums in Rothenburg Station die Verwendung von Holz aus einheimischer Produktion sicherzustellen nicht vorbehaltlos entgegennehmen. Wie ausgeführt, wird der Einsatz von Holz aber – entsprechend dem im Kantonalen Waldgesetz verankerten Grundsatz der Holzförderung – bereits aktuell in der Planungsphase einverlangt und unter Beurteilung der Nachhaltigkeit eingefordert. In diesem Sinn beantragen wir Ihnen mit dem Vorbehalt, dass die für öffentliche Beschaffungen geltenden Rahmenbedingungen einzuhalten sind, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.