



Regierungsrat

Luzern, 14. Februar 2017

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 222

Nummer: P 222
Eröffnet: 08.11.2016 / Finanzdepartement i.V. mit Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 14.2.2017 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 195

Postulat Bucheli Hanspeter und Mit. über ein zentrales Verwaltungsgebäude am Seetalplatz (Waffel) in Holzbauweise

1. Holzförderung

Das Kantonale Waldgesetz vom 1. Februar 1999 beschreibt die Holzförderung von einheimischem Holz wie folgt:

§ 29 Holzförderung

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.*

Das Material Holz – ein natürlich nachwachsender, klimaschonender und einheimischer Rohstoff – verfügt über sehr interessante Eigenschaften als Baustoff oder Brennmaterial und wird je nach Aufgabenstellung bei jedem kantonalen Bauprojekt in die Evaluation einbezogen. Die Auswahl des Baumaterials unterliegt den Konstruktionsanforderungen und den Kriterien der Nachhaltigkeit (ökologische, ökonomische und soziale Aspekte). Im Innenbereich kommt Holz bereits seit Jahren bei fast allen kantonalen Neu-, Umbau- und Sanierungsprojekten zur Anwendung. Aktuell findet Holz bei nachfolgenden, nicht abschliessend aufgezählten Projekten prioritären Einsatz:

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

Die Submission für das zentrale Verwaltungsgebäude am Seetalplatz unterliegt den Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA), die im nachfolgenden Abschnitt detailliert erläutert werden.

2. Vergaberechtliche Grundlagen

Bei den nachfolgenden Ausführungen wird auf das Postulat Candan Hasan und Mit. über die Verwendung von Luzerner Holz bei der Realisierung des zentralen Verwaltungsgebäudes am Seetalplatz (Waffel), Luzern Nord (P 201) verwiesen.

Die Planungs- und Bauaufträge bei einem Vorhaben wie das zentrale Verwaltungsgebäude am Seetalplatz sind nach den Vorgaben des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) auszuschreiben. 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 Bauten in Holzbauweise oder gar einheimischem Holz, dass technische Spezifikationen nicht zum Nachteil anderer 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 der Holzbaubranche oder lokalen Anbietern erfüllt werden können. Vergaberechtlich unzulässig sind daher Eignungskriterien, die in der Absicht festgelegt werden, Bewerber auszuschliessen oder zu benachteiligen.

Ebenfalls unzulässig sind Zuschlagskriterien, mit denen Anbieter oder lokale Produkte bevorzugt werden. Aus diesem Grund ist es beschaffungsrechtlich nicht möglich, beim Projekt der zentralen Verwaltung die explizite Verwendung von einheimischem 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 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 beinhalten Mindestanforderungen, deren Nichterfüllung zum Ausschluss des Angebots führt. 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.

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 zentrale Verwaltungsgebäude am Seetalplatz (Waffel) gefällt werden.

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.

3. Projektierung der "Zentralen Verwaltung am Seetalplatz"

Ihr Rat hat mit Dekret vom 19. September 2016 einen Sonderkredit von 5 Millionen Franken für die Projektierung eines zentralen Verwaltungsgebäudes bewilligt. Das Projekt der zentralen Verwaltung am Seetalplatz in Emmenbrücke ist Bestandteil des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17, vgl. Massnahme 8.01 H0-4071 Immobilien gemäss Botschaft B 55 vom 6. September 2016). Mit der zentralen Verwaltung sollen zukünftig die jährliche Erfolgsrechnung entlastet werden, sowie Zumietungen reduziert und weitere Synergiegewinne ermöglicht werden. Anhand dieser Vorgaben ist die Wirtschaftlichkeit bei der Beurteilung des Bauvorhabens von hoher Bedeutung.

Der ausgearbeitete Bebauungsplan sollte voraussichtlich im Frühling 2017 rechtsverbindlich vorliegen. Dem Standort der zentralen Verwaltung am Seetalplatz kommt hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung eine sehr hohe Gewichtung zu. Deshalb verpflichtet der Bebauungsplan zur Durchführung eines vorgängigen Architekturwettbewerbs, bei dem die formale städtebauliche Eingliederung und Architektursprache prioritär zu werten sind.

Die diversen Ansprüche der Bauherrschaft und 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, Mantelnutzungen etc.) stellen an das Bauvorhaben eine hohe Herausforderung. Die übergeordneten Anforderungen und das Betriebs- und Nutzungskonzept werden nun in der Vorbereitungsphase zur Erstellung des Architekturwettbewerbsprogramms definiert. Das Bauvorhaben der zentralen Verwaltung soll deshalb bereits ab Beginn 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 soll das bestmögliche und nachhaltigste Ergebnis erzielt werden.

Dieses Vorgehen soll den Vorgaben über das öffentliche Beschaffungswesen gerecht werden und Chancengleichheit für alle möglichen Bausysteme bieten. Im Besonderen kann der Holzbau mit seinen Materialeigenschaften und Einsatzmöglichkeiten profitieren und wird mit anderen Bauwerkssystemen vergleichbar.

Wie bereits beschrieben, ist es vorteilhaft, die Holzbauweise früh in den Planungsprozess zu integrieren. Im Programm für den Architekturwettbewerb, wie auch der nachfolgenden Totalunternehmenssubmission, soll deshalb der Einsatz von Holz stipuliert und gefördert sowie unter Beurteilung der Nachhaltigkeit (beispielsweise SNBS) eingefordert 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 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.

Dem Standort der zentralen Verwaltung am Seetalplatz kommt hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung eine sehr hohe Gewichtung zu. Deshalb verpflichtet der Bebauungsplan zur Durchführung eines vorgängigen Architekturwettbewerbs, bei dem die formale städtebauliche Eingliederung und Architektursprache ebenfalls zu werten sind.

Holz ist ein Bauwerkstoff mit sehr interessanten Eigenschaften. Bauen mit Holz bedingt jedoch den frühen Einbezug in den Planungsprozess. Im Programm für den Architekturwettbewerb wie auch der nachfolgenden Totalunternehmenssubmission wird der Einsatz von Holz einverlangt und unter Beurteilung der Nachhaltigkeit eingefordert. 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 zentrale Verwaltungsgebäude am Seetalplatz (Waffel) gefällt werden.

Mit einem Planungsinstrument wie dem "Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz" (SNBS) soll das bestmögliche und nachhaltigste Ergebnis erzielt werden. Dieses Vorgehen wird den Vorgaben über das öffentliche Beschaffungswesen gerecht und bietet Chancengleichheit für alle möglichen Bausysteme. Im Besonderen kann der Holzbau mit seinen Materialeigenschaften und Einsatzmöglichkeiten sowie mit den Anforderungen an die Bauausführung und den Betrieb über den gesamten Lebenszyklus profitieren und wird mit anderen Bauwerkssystemen vergleichbar.

Vor dem Hintergrund all dieser Rahmenbedingungen können wir die im Postulat formulierte Forderung, das zentrale Verwaltungsgebäude am Seetalplatz bei vergleichbarer Wirtschaftlichkeit mit anderen Bauweisen in energieeffizienter Holzbauweise oder allenfalls Hybridbauweise – vorzugsweise unter Verwendung von Holz aus Luzerner Wäldern – zu realisieren, nicht vorbehaltlos entgegennehmen. Wie wir ausgeführt haben, wird der Einsatz von Holz – entsprechend dem im Kantonalen Waldgesetz verankerten Grundsatz der Holzförderung – aber bereits 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.