

5493

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 403/2016
von Othmar Hasler betreffend Förderung
des Einsatzes von Zürcher Holz und vermehrter
Berücksichtigung von Zürcher Bauunternehmen
bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen
im Kanton Zürich («Holzinitiative»)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. September 2018,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 403/2016 von Othmar Hasler, Sternenberg, betreffend Förderung des Einsatzes von Zürcher Holz und vermehrter Berücksichtigung von Zürcher Bauunternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen im Kanton Zürich («Holzinitiative») wird für ungültig erklärt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Othmar Hasler, Sternenberg.

Der Kantonsrat hat am 24. April 2017 die Einzelinitiative von Othmar Hasler vom 2. Dezember 2016 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Antrag:

Der Kantonsrat erteilt über geeignete Instrumente Richtlinien an die Vergabestellen von öffentlichen Bauaufträgen mit dem Ziel, den Einsatz von Holz aus dem Kanton Zürich zu fördern und um die ver-

mehrte Vergabe von Bauaufträgen an Unternehmen im Kanton Zürich zu ermöglichen – ohne dabei die Vorgaben aus dem Gesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen zu verletzen.

Begründung:

Hintergrund

(Die nachfolgenden Überlegungen und Zahlen beziehen sich auf den Forstkreis 3 des Kantons Zürich (Zürcher Oberland). Die Zahlen stammen aus Publikationen des ALN, Abteilung Wald (Stand August 2016) sowie aus eigenen Abklärungen mit Waldbesitzern, Förstern, Forstbetrieben, Sägereien und dem holzverarbeitenden Baugewerbe. Für den gesamten Kanton Zürich lassen sich die Angaben ohne weiteres hochrechnen: Zuwachs total Kanton Zürich 566 000 m³, also für alle nachfolgenden Angaben Multiplikation mit 4.5)

Alleine im Forstkreis 3 des Kantons Zürich wachsen pro Jahr 126 000 m³ Holz nach. Von diesem jährlichen Zuwachs wird zwar ca. 85% genutzt, aber ein Grossteil des Holzes verlässt das Kantonsgebiet über die Grenze ins nähere oder fernere Ausland.

Berechnungen haben ergeben, dass bei einer konsequenten Nutzung des Zuwachses im Forstkreis 3 die Wertschöpfungskette Holz mehr als 300 000 Arbeitsstunden generieren kann (entspricht ca. 140 Vollzeitstellen). Die dabei ausbezahlten Löhne generieren jährlich einen Konsum- und Investitionsschub von 50 Mio. Franken.¹

¹Anmerkung:

Berechnung der Wertschöpfung bzw. des Konsum- und Investitionsschubes in der Region:

Ausgangslage in diesem Beispiel:

- Angenommener Bruttolohn pro Vollzeitstelle: Franken 5000 × 13
- Jahresarbeitszeit: 2190 Stunden (inkl. Ferien)
- Ausbezahlte Löhne: Franken 9 Mio. im Jahr

Aus nachvollziehbaren Berechnungen u.a. des KTipps geht hervor, dass 85% jeden Geldeinganges unmittelbar wieder in Form von Konsum, Investition und Steuern in den Geldkreislauf zurückfliessen. Je 7,5% werden in die Altersvorsorge und ins Sparen investiert und sind damit dem Konsumkreislauf kurzfristig entzogen. Modellrechnungen belegen, dass dadurch jeder ausgegebene Franken nach nur 10 «Handänderungen» eine Konsum- und Investitionswelle von Franken 5.60 auslöst. Dieser Mechanismus des Geldes funktioniert in jedem Fall. Die Frage ist nur: Wo? Bei der kursichtigen Vergabe von Aufträgen an ausländische Unternehmen jedenfalls nicht mehr in der Schweiz.

Aus der Perspektive der Ökologie lässt sich berechnen, dass jener Anteil des Zuwachses im Forstkreis 3, der für Bauzwecke genutzt werden kann, langfristig 34 000 Tonnen CO₂ bindet – jedes Jahr! Dies entspricht der Menge CO₂, die ein durchschnittliches Auto (Ausstoss 200 g CO₂ pro km) nach 170 Mio. km ausstösst. Dies ist ziemlich genau die Distanz, die die SBB im Personen- und Güterverkehr im Jahr 2015 zurückgelegt hat.

Mit dem Restholz (Energieholz) aus dem jährlichen Zuwachs lassen sich 4100 Einfamilienhäuser ein ganzes Jahr beheizen (Energieausbeute total 41 325 000 kWh) – wieder CO₂-neutral und ohne Nebenwirkungen wie die Endlagerproblematik bei AKWs.

Öffentliches Beschaffungswesen

Die häufig gemachte Aussage von öffentlichen Vergabestellen, dass Vergabekriterien wie bevorzugter Einsatz von lokalen Produkten und Anbietern nicht gesetzeskonform seien, ist nicht korrekt. Vielmehr spiegelt sie die Tatsache, dass Vergaben im Hinblick auf tiefstmögliche Kosten an die billigsten Anbieter vorgenommen werden. Dabei wird das Interesse der Öffentlichkeit auf die in jeder Hinsicht nachhaltigste Lösung ignoriert. Es kann nicht sein, dass die öffentliche Hand bei fast jedem Bauprojekt die billigsten Baustoffe und die billigsten Unternehmer berücksichtigt, statt mit einheimischem Holz und Unternehmern aus dem Kanton zusammenzuarbeiten.

Wer sich als Vergabestelle hinter den Vergabekriterien der internationalen Abkommen verstecken will, sollte einen genauen Blick in die Gesetzes- und Verordnungstexte werfen: Die KBOB (Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren) zitiert in ihrem Leitfaden zur Beschaffung von Werkleistungen unter dem Titel «Geeignete Zuschlagskriterien»:

Art. 21 Abs. 1 BÖB:

¹ Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Es wird ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, technischer Wert, Ausbildung von Lernenden in der beruflichen Grundbildung. Dieses letzte Kriterium kann nur ausserhalb des Staatsvertragsbereichs berücksichtigt werden.

sowie Art. 27 Abs. 2 VÖB:

² Sie kann neben den im Gesetz genannten Zuschlagskriterien insbesondere auch die folgenden verwenden: Nachhaltigkeit, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz, Effizienz der Methodik und die während der gesamten Lebensdauer zu erwartenden Kosten.

Das «wirtschaftlich günstigste Angebot» ist nicht das billigste Angebot. Unter Berücksichtigung von Steuereinnahmen und Arbeitsplatzsicherung ist auch ein teureres Angebot – wenn es aus der eigenen Wertschöpfungskette stammt – wirtschaftlich günstiger.

Der Begriff der «Nachhaltigkeit» umfasst bekanntlich sowohl eine ökologische als auch eine ökonomische Dimension. Es sei den Vergabestellen zu wünschen, dass sie mehr Mut an den Tag legen und die Kriterien wie Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit so gewichten, dass der Zürcher Wald und das Zürcher Gewerbe eine Chance haben.

Bericht des Regierungsrates:

1. Formelles

Gemäss Art. 24 lit. c der Kantonsverfassung (KV, LS 101) kann eine einzelne stimmberechtigte Person eine Einzelinitiative einreichen. Wird die Einzelinitiative von 60 Mitgliedern des Kantonsrates vorläufig unterstützt, wird sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen (Art. 31 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat erstattet Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative (§ 139a Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).

Mit einer Initiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden (Art. 23 lit. b KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV und § 128 Abs. 1 GPR). Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen die Gültigkeitsvoraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 KV, wird nur dieser ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 2 GPR). Gemäss § 139a GPR gelten die Bestimmungen von § 128 Abs. 1–3 GPR auch für Einzelinitiativen.

Die vorliegende Einzelinitiative verlangt, dass Richtlinien geschaffen werden, um den Einsatz von Holz aus dem Kanton Zürich zu fördern und um die vermehrte Vergabe von Bauaufträgen an Unternehmen im Kanton Zürich zu ermöglichen. Richtlinien werden gemeinhin als Verwaltungsverordnungen oder auch als generelle Dienstabweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden qualifiziert. Teilweise werden auch Verlautbarungen generell-abstrakten Inhalts, mit denen eine Behörde ihre Praxis für sich selbst oder für Dritte kodi-

fiziert und kommuniziert, als Verwaltungsverordnungen bezeichnet. Ihrer Funktion nach dienen Verwaltungsverordnungen bzw. Richtlinien dem einheitlichen Vollzug und der Rechtssicherheit. Beim Erlass von Verwaltungsverordnungen stützt sich die Behörde auf das Hierarchieprinzip sowie auf ihren Vollzugauftrag. Vorliegende Initiative fordert folglich nicht einen Rechtssatz, sondern eine generelle Dienst-anweisung bzw. eine Verwaltungsverordnung, was gemäss Art. 23 lit. b KV nicht Gegenstand einer Initiative sein kann. So ist neben den in Art. 28 Abs. 1 KV genannten Fällen eine Initiative auch dann ungültig, wenn sie mehrere der gemäss Art. 23 KV möglichen Gegenstände einer Initiative beschlägt oder wenn sie keinen der dort genannten Gegenstände betrifft. Die Initiative ist folglich aus formellen Gründen für ungültig zu erklären. Im Übrigen verstösst das Anliegen der Einzelinitiative auch gegen übergeordnetes Recht (Art. 28 Abs. 1 lit. b KV), zumal die Initiative Vorschriften bezüglich des Herkunftsorts eines Materials verlangt, was im Widerspruch zum im Beschaffungswesen zentralen Grundsatz der Gleichbehandlung steht (vgl. das Bundesgesetz über den Binnenmarkt [BGBM, SR 943.02] sowie insbesondere Art. 11 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [IVöB]).

2. Beurteilung der Einzelinitiative

Selbst wenn die Einzelinitiative als allgemeine Anregung behandelt und eine Umsetzungsvorlage in Gesetzesform ausgearbeitet würde, wäre sie aus materiellen Gründen abzulehnen. Der Kantonsrat könnte gemäss § 139b Abs. 3 GPR den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage beauftragen, die das Anliegen der Einzelinitiative aufnehme. Im konkreten Fall käme einzig eine Änderung des Gesetzes über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 infrage (LS 720.1).

Der vorliegende Vorstoss stellt sich in eine Reihe verschiedener parlamentarischer Vorstösse mit ähnlichem Anliegen, vgl. RRB Nr. 587/2006 betreffend Verwendung von Holz und Holzprodukten aus nachhaltiger Produktion, Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 351/2004 betreffend Vergabe an kleine und mittlere lokale Unternehmen (Vorlage 4374) sowie Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 157/2005 betreffend Augen auf beim Holzeinkauf (nur FSC-zertifiziertes Holz zulassen; Vorlage 4573). Die submissionsrechtlichen und weiteren Rahmenbedingungen, die der Kanton einhalten muss, sind zudem bereits ausführlich in zwei jüngeren Anfragebeantwortungen (Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 117/2013 betreffend Förderung der Verwen-

dung von Holz aus Zürcher Wäldern und KR-Nr. 198/2016 betreffend Bauen mit Holz bei öffentlichen Bauten) dargelegt worden.

Der Regierungsrat hat in den genannten Beschlüssen mit Verweisen auf BGBM und IVöB bereits festgehalten, dass es das öffentliche Beschaffungsrecht im Rahmen von Submissionen nicht zulässt, den Herkunftsort eines Materials vorzuschreiben. Herkunftsangaben oder technische Spezifikationen dürfen nicht dazu missbraucht werden, inländische Erzeugnisse zu bevorzugen. Ebenfalls grundsätzlich unzulässig sind Zuschlagskriterien, mit denen ortsansässige Anbietende oder lokale Produkte bevorzugt werden. Daran ändert sich auch nichts, wenn im Rahmen einer Ausschreibung Kriterien wie Nachhaltigkeit oder Ökologie festgesetzt werden. Auch diese Kriterien müssen in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Beschaffungsgegenstand stehen, hinreichend klar umschrieben werden und dürfen nicht zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung auswärtiger Anbietender führen; sie müssen also nichtdiskriminierend sein. Damit dürfen auch Kriterien wie Steuereinnahmen und Arbeitsplatzsicherung bei der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots nicht berücksichtigt werden. Dies wird durch die Gerichtspraxis immer wieder bestätigt (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts VB.2007.00388, E. 3.2; VB.2005.00200, E. 3.4; VB.2000.00391, E. 3b). Beschaffungsrechtlich ist es folglich nicht zulässig, das Herkunftskriterium «Schweizer Holz» zu verlangen. Vergaberechtlich zulässig ist jedoch etwa die Forderung nach dem Einsatz von FSC-zertifiziertem Holz.

Der Einsatz von Holz als Baustoff wird bei den Ämtern der Baudirektion durchaus als sinnvoll anerkannt. Es ist grundsätzlich zu begrüssen, wenn Konstruktionsholz möglichst kurze Transportdistanzen aufweist und die Wertschöpfung lokal erfolgt. Das Hochbauamt beispielsweise verfolgt bei kantonalen Hochbauprojekten das Ziel, die Bauten nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit zu erstellen (Richtlinie «Standard Nachhaltigkeit Hochbau» vom 20. Juni 2017). Bei der Materialisierung fordert das Hochbauamt deshalb den Einsatz von ressourcen- und klimaschonenden Baustoffen mit entsprechend geringer Umweltbelastung. Ausschreibungen für grössere Hochbauten erfolgen in der Regel über Architektur-Projektwettbewerbe. Bestandteil der Wettbewerbsausschreibungen ist unter anderem eine nachhaltige Bauweise mit geringem Aufwand an grauer Energie. Der geplante Baustoff wird bei der Bewertung von Energie und Ökologie als Faktor berücksichtigt. Beim Werkstoff Holz wird deshalb das FSC-Label gefordert. Weitere Faktoren sind Grundfläche, Kompaktheit, Fensterflächenanteil, Energiebezugsfläche, Gebäudehüllzahl, Dämmstandard, Heizwärmebedarf, Wärmeschutz und Beständigkeit der Gebäudehülle. Obwohl Holz ein nachwachsender Rohstoff ist, schneiden Projekte aus Holz in ökologischer Sicht nicht immer besser ab. Deshalb verzichtet das Hoch-

bauamt auf konkrete Vorgaben bezüglich Materialien, damit die projektspezifisch beste Lösung gefunden werden kann.

Am Beispiel des Hochbauamts zeigt sich, dass das Submissionsrecht, wie der Initiant feststellt, verhältnismässig viel Spielraum zulässt, um nachhaltig zu beschaffen und das «wirtschaftlich günstigste», aber nicht das «billigste» Angebot zu berücksichtigen. Überdies bleibt zu erwähnen, dass im Bereich der freihändigen Vergabe bereits heute die Möglichkeit besteht, ausdrücklich Zürcher Holz zu verlangen. Auch in Einladungsverfahren können ausdrücklich Zürcher Anbietende berücksichtigt werden. Trotzdem ist es nicht Aufgabe des (Zürcher) Vergaberechts, einen bestimmten Baustoff zu fördern. Nicht zuletzt könnte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – wie er auch in der Beschaffungspolitik des Regierungsrates vom 7. März 2018 festgehalten wird (vgl. RRB Nr. 202/2018) – durch ein solches Kriterium übersteuert werden.

Die Forderung des Initianten nach einem Leitfaden für öffentliche Bauherren ist nicht neu. Der Verband Lignum Schweiz hat dazu bereits eine ähnliche Publikation gemacht («Ausschreibung von Bauten mit Schweizer Holz»). Die darin gemachten Aussagen lassen sich sinngemäss auch auf den Kanton Zürich übertragen.

Aus dem Gesagten erschliesst sich, dass die Einzelinitiative aus formellen Gründen ungültig ist und auch in materieller Hinsicht abzulehnen wäre.

3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 403/2016 für ungültig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli