

**STUDIE ZUM VERFAHREN DER AUFTRAGSERTEILUNG
DURCH DEN STAAT FREIBURG AN DAS STUDIENBÜRO ENNOVA SA
IM RAHMEN DER ERARBEITUNG DES KAPITELS WINDENERGIE DES KANTONALEN RICHTPLANS.**

An die Mitglieder des Staatsrats des Kantons Freiburg

Prof. Sophie Weerts, Assoziierte Professorin,
Institut de hautes études en administration publique,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Prof. Odile Ammann, Assoziierte Professorin, Ecole de droit,
Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,
Université de Lausanne

Eingereicht am 31. Oktober 2023

Geändert am 13. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN BERICHTS UND ARBEITSRAHMEN	4
2. HINTERGRUND	7
2.1. <i>DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT</i>	7
2.2. <i>DAS KAPITEL WINDENERGIE IN DER RAUMPLANUNG</i>	9
3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE	12
3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg.....	12
3.2. Andere Akteure	40
3.2.1. Die Hauptentwickler von Windkraftprojekten.....	40
3.2.2. ennova SA als externer Auftragnehmer.....	44
3.2.3. Andere externe Bevollmächtigte	58
4. Theoretische Herausforderungen	61
4.1 Fragen der Governance.....	61
4.2 Rechtliche Herausforderungen	64
4.2.1. Das Legalitätsprinzip und der Einsatz externer Beauftragter sowie der Auftrag ..	64
4.2.2. Die Wahrung des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten.....	68
4.2.3. Das öffentliche Beschaffungsrecht.....	76
2. ANALYSE	82
5.1 <i>EINLEITUNG</i>	82
5.2. <i>VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME</i>	82
5.2.1. DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN	82
5.2.2. DAS RISIKO VON INTERESSENKONFLIKTEN	85
5.2.3. BESCHAFFUNGSRECHT.....	97
5.3. <i>ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN</i>	104
5.3.1. FRAGE 1: VON DER DEEF AUFGESTELLTES VERFAHREN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER UNABHÄNGIGKEIT EINES EXTERNEN EXPERTEN	104

5.3.2. FRAGE 2: ANWENDUNG DIESES VERFAHRENS AUF DEN VORLIEGENDEN FALL	104
5.3.3. FRAGE 3: BEI DRITTEN ERLEDIGTE SCHRITTE	104
5.3.4. FRAGE 4: BERICHT DURCH DIE FIRMA GARRAD HASSAN	104
5.3.5. FRAGE 5: ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN	108
5.3.6. FRAGE 6: UNABHÄNGIGKEIT DER VWBD VON GROUPE E	108
3. SCHLUSSEFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	110

1. ZWECK DES VORLIEGENDEN BERICHTS UND ARBEITSRAHMEN

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen eines **Mandats** verfasst, das¹ vom Staatsrat des Kantons Freiburg (nachfolgend: Staatsrat oder Auftraggeber) an die Professorinnen Sophie Weerts (assoziierte Professorin, Institut de hautes études en administration publique [IDHEAP], Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) und Odile Ammann (assoziierte Professorin, Ecole de droit, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique) (die Auftragnehmerinnen) vergeben wurde.

Generell soll der Bericht klären, ob der Staat Freiburg über sein Amt für Energie (AfE) den **geltenden gesetzlichen Rahmen** eingehalten hat, als er **einen externen Auftragnehmer**, nämlich das Planungsbüro ennova SA, beauftragte, ihn bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterstützen.

Genauer gesagt sind die **Fragen**, an denen sich dieser Auftrag orientiert, diejenigen, die im Rahmen des Postulats 2022-GC-157 («Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat»; das Postulat) an den Staatsrat gerichtet wurden². Es handelt sich dabei um die folgenden sechs Fragen:

1. *Wie lautet das von der VWBD [Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion] aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?*
2. *Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?*
3. *Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?*
4. *Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?*
5. *Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?*
6. *Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?*

¹ Siehe auch Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2022-GC-63, Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP), 26. Juni 2023, S. 3, https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-65a9516a57384/de_RCE_Mandat_rvision_volet_olien_PDc.pdf, abgerufen am 30. Oktober 2023.

² Das von den Grossrätinnen Christel Berset und Antoinette de Weck eingereichte und von 28 Mitunterzeichnern unterstützte Postulat wurde am 9. September 2022 an den Staatsrat überwiesen; BERSET, Christel/DE WECK, Antoinette, Forderung einer Administrativuntersuchung zum Auftrag, den der Staat der Firma ennova SA erteilt hat (Postulat 2022-GC-157), 9. September 2022.

Die Parteien des Auftrags haben vereinbart, dass einerseits der **Untersuchungsbereich** des vorliegenden Berichts ausschliesslich die Fragen der Governance und des öffentlichen Rechts betrifft, wobei insbesondere eine Bewertung der technischen oder ökologischen Solidität der Qualität der von ennova SA koordinierten Vorstudien ausgeschlossen ist. Andererseits wurde festgelegt, dass die Auftragnehmer **keine Administrativuntersuchungen** durchführen würden.

Der Auftragserteilung ging ein **Vorgespräch** zwischen den Auftragnehmern und Christophe Aegerter, Generalsekretär der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD), sowie Serge Boschung, Vorsteher des AfE der VWBD, voraus. Dieses Treffen fand am Mittwoch, 5. April 2023, in den Räumlichkeiten der VWBD statt und ermöglichte es den Auftragnehmern, die Arbeitsbelastung abzuschätzen.

Damit die Auftragnehmer ihre Studie durchführen konnten, erhielten sie von der Freiburger Verwaltung **sechs Ordner mit Dokumenten**. Diese Ordner wurden von Serge Boschung anlässlich eines Treffens übergeben, das am 6. Juli 2023 in den Büros des IDHEAP mit den Auftragnehmern und mit Florence Bory, Forschungsassistentin am IDHEAP, stattfand.

Um ein tieferes Verständnis des Dossiers zu erlangen, **vervollständigten** die Auftragnehmer **ihre Dokumentation**, indem sie insbesondere die Internetseiten und Handelsregistrauszüge der Hauptakteure sowie die verschiedenen parlamentarischen Instrumente zur Frage der Windenergie im Kanton konsultierten, die auf der Website des Grossen Rates des Kantons Freiburg verfügbar sind.

Die Auftragnehmer weisen auch darauf hin, dass sie über den Direktor des IDHEAP **zehn eingeschriebene Briefe** erhalten haben, die **vom 14. Juli 2023 bis zum 25. Juli 2023 datieren** und von den Vertretern von zehn Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet waren³. Diese zehn Schreiben hatten denselben Inhalt und wurden ebenfalls an den Staatsrat gerichtet. Gemäss Artikel 398 Absatz 1 OR sind die Auftragnehmer aufgrund ihres Auftrags gegenüber dem Auftraggeber an die gleichen beruflichen Verpflichtungen gebunden wie ein Arbeitnehmer gegenüber seinem Arbeitgeber, insbesondere an eine Treuepflicht (Art. 321 OR). Folglich forderten sie den Vertreter der zehn Gemeinden auf, sich direkt an den Staatsrat zu wenden. Ebenfalls über den Weg des Direktors des IDHEAP erhielten die Auftragnehmer auch einen **eingeschriebenen Brief vom 18. Oktober 2023**, der von den Vertretern von neun Gemeinden des Kantons Freiburg an die Direktion des IDHEAP gerichtet wurde⁴, mit dem Titel «Demandes de modifications du volet éolien du PDCant - Dépôt d'un mémoire complémentaire». Schliesslich erhielten sie am 25.

³ Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie, Villorsonnens und Vuisternens-devant-Romont.

⁴ Gemeinden Billens-Hennens, Grangettes, Pont-en-Ogoz, Sâles, Siviriez, La Sonnaz, Sorens, La Verrerie und Vuisternens-devant-Romont. In dem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass [REDACTED] die Gemeinde Villorsonnens nicht vertritt.

Oktober 2023 über den Direktor des IDHEAP noch vier Ordner mit Dokumenten, welche die ergänzende Eingabe unterstützten. Diese – in Anbetracht der Frist vom 31. Oktober für die Einreichung des Berichts – spät eingegangenen Informationen wurden nicht in die vorliegende Studie einbezogen.

Dieser Bericht wurde am **31. Oktober 2023** von den Auftragnehmern der Freiburger Verwaltung übergeben. Mit E-Mail vom 10. November 2023 übermittelte die Freiburger Verwaltung den Auftragnehmern eine Stellungnahme des AfE zu diesem Bericht. Die Auftragnehmer antworteten auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 21. November 2023. In demselben Schreiben formulierten sie insbesondere vier Änderungsvorschläge, um bestimmte Passagen des Berichts zu präzisieren. Mit E-Mail vom 26. Februar 2024 antwortete die Freiburger Verwaltung auf dieses Schreiben und bat die Auftragnehmer um weitere Präzisierungen. Die Auftragnehmer antworteten mit E-Mail vom 5. März 2024, ohne weitere Änderungen des Berichts vorzuschlagen. Schliesslich übermittelten die Auftragnehmer der Freiburger Verwaltung am **13. Juni 2024** auf deren Anfrage hin eine leicht geänderte Version des Berichts, die den Änderungsvorschlägen entsprach, die sie in ihrem Schreiben vom 21. November 2023 formuliert hatten. Die Änderungen betreffen die Bemerkung auf S. 20 dieses Berichts, den 1. Absatz auf S. 40, die Passage auf den Seiten 45-46 und den 2. Absatz auf Seite 53.

Die Auftragnehmer wurden bei ihrer Analysearbeit von Florence Bory (MLaw), Forschungsassistentin am IDHEAP, und in der Phase der Fertigstellung des Berichts von Audrey Boussat (MLaw), Forschungsassistentin an der *Ecole de droit*, **unterstützt**.

Der Bericht ist wie folgt **aufgebaut**: In einem ersten Schritt wird zur Einordnung der untersuchten Problematik der allgemeine Kontext der Planungsübung im Hinblick auf die vom Bundesrecht und vom kantonalen Recht festgelegten Anforderungen dargestellt (2.). In einem zweiten Schritt werden auf der Grundlage der vom Auftraggeber eingereichten Dokumente und einer ergänzenden Recherche die faktischen Elemente des Dossiers sowohl in Bezug auf die involvierten Akteure als auch auf die Chronologie aufgezeigt (3.). Anschliessend untersucht er die Governance- und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Erarbeitung des Kapitels Windenergie des Freiburger Richtplans (4.), bevor er zur eigentlichen Analyse des Falles übergeht (5.). Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung und Empfehlungen zum Organisations- und Entscheidungsprozess bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an externe Auftragnehmer (6.).

2. HINTERGRUND

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Frage eines potenziellen Interessenkonflikts beim Leiter eines Unternehmens – ennova SA –, das vom AfE des Kantons Freiburg beauftragt wurde. Mit dem Beizug von ennova SA sollte die Freiburger Kantonsverwaltung bei ihrer Planungstätigkeit für das Kapitel Windenergie im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans unterstützt werden. Um den Kontext dieser Intervention zu klären, müssen einige wesentliche Elemente in Zusammenhang mit der Planungstätigkeit (2.1.) und dem Kapitel Windenergie (2.2.) in Erinnerung gerufen werden.

2.1. DER KANTONALE RICHTPLAN ALS PLANUNGSINSTRUMENT

Im Bereich der Raumplanung bietet das Instrument des **Plans** eine sowohl detaillierte als auch präzise Sicht auf den Raum (synchrone Dimension). Es schliesst mögliche Entwicklungen im Hinblick auf potenzielle Bedürfnisse ein (diachrone/programmatische Dimension). Er gewährleistet eine Koordinationsdimension zwischen den verschiedenen raumwirksamen Aktivitäten und ermöglicht es dem Staat so, eine «zweckmässige» und «haushälterische» Nutzung des Bodens zu gewährleisten⁵, und zwar durch eine ständige Beobachtung der raumprägenden Phänomene und die Vorhersage von Trends⁶. Das Schweizer Raumplanungsrecht schreibt die Verabschiedung von Plänen durch die Behörden auf kantonomer, regionaler oder lokaler Ebene vor⁷.

In Anbetracht der Kompetenzverteilung in der Raumplanung und des Bundesgesetzes über die Raumplanung⁸ liegt es in der Verantwortung der kantonalen Behörden, die Nutzung des Bodens mithilfe eines **Richtplans** zu steuern (Art. 8 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG]; Art. 13 bis 19 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Freiburg [RPBG-FR]), der das übergeordnete Recht beachten muss. Der Zweck dieses Richtplans ist es, die gewünschte Raumentwicklung auf kantonomer Ebene festzulegen⁹.

In seiner Koordinationslogik hat der kantonale Richtplan eine **institutionelle Dimension**, indem er dem Kanton ermöglicht, seine Planungsabsichten unter Beachtung des Handlungsspielraums der übergeordneten (Bund) und untergeordneten (Gemeinden) Planungsbehörden zu erläutern, und eine **gesellschaftliche Dimension**, indem er Mechanismen zur Abstimmung mit der Zivilgesellschaft und den Wirtschaftsakteuren einschliesst¹⁰. Der kantonale Richtplan legt auch die Grundsätze für die von ihm behandelten

⁵ Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; [SR 101](#)).

⁶ MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e ed., Stämpfli, 2011, S. 549.

⁷ Art. 11 Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (RPBG-FR; [SGF 710.1](#)).

⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; [SR 700](#)).

⁹ Art. 12 Bst. a RPBG-FR.

¹⁰ Schweizerische Kantonsplanerkonferenz (KPK), Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung, März 2016, S. 11.

Bereiche fest, verteilt die Aufgaben zwischen den betroffenen öffentlichen Instanzen und definiert die Umsetzung in den regionalen und lokalen Planungsinstrumenten¹¹.

Auf inhaltlicher Ebene ist der Richtplan ein vielgestaltiges Dokument, das **inhaltliche Mindestanforderungen** erfüllen muss (Art. 8 RPG), nämlich den Kurs, den die kantonale Raumplanung einschlagen soll, die Definition des Mechanismus zur Koordinierung der Aktivitäten, die sich auf die Raumplanung auswirken, in Abhängigkeit von den geplanten Entwicklungen, sowie die Rangfolge dieser Aktivitäten und die Mittel zu ihrer Umsetzung.

Der Richtplan ist ein evolutives Dokument. Er muss auf der Grundlage von **Grundlagenstudien** (Art. 6 RPG) erstellt und aktualisiert werden. Diese Studien ermöglichen es den mit der Ausarbeitung des Plans betrauten Personen, über die für die Erstellung des Richtplans erforderlichen Informationen zu verfügen. Laut Moor und Poltier handelt es sich nicht um einen erschöpfenden Katalog der aktuellen und vorhersehbaren räumlichen, demografischen, geologischen, wirtschaftlichen usw. Daten des Kantonsgebiets; es geht darum, die notwendigen Informationen zusammenzustellen, die mit den Problemen korrelieren, die bei der Konkretisierung der Leitbilder zu lösen sind. In Wirklichkeit stellen die Basisstudien keine abgeschlossene Summe von Wissen dar, sondern eine Ausgangsdokumentation, die korrigiert und ergänzt wird und parallel zu den zu verfolgenden Entwicklungen aktualisiert wird.¹²

Darüber hinaus können **andere Instrumente** die mit der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans betrauten Behörden binden, wie etwa Richtlinien und andere *Soft-Law-Instrumente*, die von übergeordneten Behörden ausgearbeitet wurden. So schreibt das RPBG-FR vor, dass der Staatsrat die Konzepte und Sachpläne des Bundes¹³ sowie die Richtpläne der Nachbarkantone¹⁴ berücksichtigen muss.

Die **normative Wirkung des Richtplans** ist begrenzt. Sein bindender Inhalt besteht aus einem Text, einer Übersichtskarte und Detailkarten¹⁵ und wird von einem erläuternden Bericht begleitet¹⁶.

¹¹ Art. 14 Abs. 1 RPBG-FR.

¹² MOOR, Pierre/POLTIER, Etienne, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e ed., Stämpfli, 2011, S. 551.

¹³ Ein Konzept im Sinne von Art. 13 RPG ist ein Instrument des Bundes, mit dem er seine Ziele und Aktivitäten bezüglich seiner raum- und umweltrelevanten Aufgaben koordiniert. Im Gegensatz zu den Sachplänen enthalten die Konzepte keine konkreten räumlichen Angaben, sondern legen einen für die kantonalen Behörden verbindlichen Rahmen für massgebliche Verfahren und Entscheide fest. Die Kantone müssen die Konzeptionen in ihren Richtplänen berücksichtigen (Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. Juni 2017: Der Bundesrat verabschiedet das Konzept Windenergie, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67289.html>, abgerufen am 26. Oktober 2023).

¹⁴ Art. 13 Abs. 3 RPBG-FR.

¹⁵ Art. 14 Abs. 2 RPBG-FR.

¹⁶ Art. 14 Abs. 3 RPBG-FR.

An der **Umsetzung des Richtplans** ist eine Vielzahl öffentlicher Akteure beteiligt. Die Gemeinden müssen ihrerseits eine Ortsplanung verabschieden, die mit dem kantonalen Richtplan übereinstimmt¹⁷. Es ist dann Aufgabe der Gemeinderäte, in Zusammenarbeit mit ihrer Planungskommission öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren und die Diskussion über die Planungsziele, den Ablauf der Studien, den Inhalt der Projekte und die Pläne zu eröffnen¹⁸.

2.2. DAS KAPITEL WINDENERGIE IN DER RAUMPLANUNG

In den Empfehlungen des Bundesamts für Energie (BFE), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) aus dem Jahr 2010 heisst es: «Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen“, sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage aus « Die kantonalen Richtpläne können Gebiete festlegen, in denen die Erstellung von Windenergieanlagen nicht zugelassen ist. Es handelt sich dabei in vielen Fällen nicht explizit um „Ausschlussgebiete für Windenergieanlagen“, sondern um Richtplaninhalte unter ganz unterschiedlichen Titeln. Das heisst: Die festgelegte Nutzung oder der festgelegte Schutz und die damit zusammenhängenden Inhalte schliessen die Erstellung einer Windenergieanlage» (Negativplanung)¹⁹. Andererseits werden «Gebiete oder Standorte mit Potential für die Windkraft (...), bei denen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen», als günstig bezeichnet (positive Planung)²⁰.

Das **Energiengesetz des Bundes (EnG)** wurde **2016 revidiert**²¹; diese revidierte Fassung ist **am 1. Januar 2018 in Kraft getreten**. Es verlangt unter anderem die Ausscheidung von für Nutzung der Windkraft geeigneten Gebieten in der kantonalen Richtplanung²². Der Bundesgesetzgeber schreibt den Kantonen damit explizit vor, in den Grundlagenstudien, die zur Erstellung ihrer Richtpläne erarbeitet werden, diejenigen Gebietsteile zu bezeichnen, die

¹⁷ Art. 34 Abs. 1 und 2 RPBG-FR.

¹⁸ Art. 37 Abs. 1 RPBG-FR.

¹⁹ BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 29, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²⁰ BFE/BFE/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²¹ Energiengesetz vom 30. September 2016 (EnG; [SR 730.0](#)).

²² Art. 10 Abs. 1 EnG.

sich für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien eignen²³. Das eingesetzte Instrument ist auch hier der Plan: Der Sachplan Energie und das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans sind somit die wichtigsten kantonalen Instrumente der Energieplanung²⁴. Der Sachplan Energie enthält ein Inventar der bestehenden Infrastrukturen, bewertet das Potenzial der verfügbaren Energien, legt pro Energiequelle die Prioritäten bei den dafür geeigneten Regionen fest und dient als Grundlage für das Thema «Energie» des kantonalen Richtplans²⁵. Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan, der nur für die öffentlichen Körperschaften verbindlich ist, hat der Sachplan Energie schliesslich nur eine Anreizwirkung. Er ermöglicht immerhin die Festlegung bestimmter Ziele auf der Ebene der kantonalen Energiepolitik²⁶.

Die Pflicht, eine Energieplanung zu gewährleisten, wird jedoch im **Raumplanungsrecht** umgesetzt, da sie unter Umständen die Errichtung von Anlagen erfordert, die den Boden beanspruchen. Die kantonale Richtplanung muss auch die Zielsetzungen bei der Windenergie aufzeigen.²⁷

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Sinne der Koordinationslogik, die dem Einsatz der Planung zugrunde liegt, vorgesehen, dass der Bund die Kantone bei der Erarbeitung methodischer Grundlagen unterstützt, die den Überblick, die Kohärenz und die Koordination gewährleisten²⁸. In diesem Zusammenhang hat das **Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)** über die zuständigen Ämter verschiedene **Empfehlungen zur Planung von Windenergieanlagen** formuliert²⁹. So weisen

²³ Art. 6 Abs. 2 Bst. 1⁵ RPG.

²⁴ Amt für Energie, Energiestrategie, Staat Freiburg, Bericht 2010-2015, Mai 2016.

²⁵ Website des Staates Freiburg, Energiepolitik, Planung und Energieversorgung, <https://www.fr.ch/de/vwbd/afe/energiepolitik-planung-und-energieversorgung>, abgerufen am 1^{er} September 2023.

²⁶ Im Kanton Freiburg wurde das Kapitel Windenergie des Sachplans Energie von 2017 (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/SE-PLAN-SECTORIEL-DE-02.11.17_avec_liens_Small_0.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) grösstenteils dank der «Etude pour la définition des sites éoliens, Fribourg, 2017» (nur auf Französisch) des Amtes für Energie erstellt, die von der Ennova AG zwischen 2015 und 2017 im Auftrag des Amtes für Energie durchgeführt wurde.

²⁷ BFE/BAFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1. März 2010, S. 27, https://www.aren.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

²⁸ Art. 11 EnG.

²⁹ Der Bundesrat hat am 28. Juni 2017 ein Konzept Windenergie (https://www.aren.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/raumplanung/dokumente/konzept/konzept-windenergie.pdf.download.pdf/Conception_%C3%A9nergie_%C3%A9olienne.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) verabschiedet, das die Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen aus dem Jahr 2010 (https://www.aren.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023) ersetzt hat.

das BFE, das BAFU und das ARE in ihrer Empfehlung von 2010 darauf hin, dass aufgrund des Windpotenzials und der Ausstattung, die Gegenstand von Vorstudien und -analysen sind, solche Standorte definiert werden können, ohne dass bereits ein konkretes Projekt geplant sein muss (positive Pplanung)³⁰. Während die Grundlagenstudien vor allem für die Planungsbehörde erstellt werden (obwohl sie «auch für andere Stellen, die mit Aufgaben betraut sind, die sich auf die Raumordnung auswirken, sowie für eine breitere Öffentlichkeit bestimmt sind»³¹), gehen die Voruntersuchungen zulasten der Wirtschaftsakteure, die ein Energieprojekt entwickeln möchten.

Zu diesem Zweck hat das **Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)** eine **Erläuterung zur Windenergie** veröffentlicht, welche die bei der Planung der Windenergie im kantonalen Richtplan zu berücksichtigenden Aspekte und die anzuwendende Methodik konkretisiert³².

Letztendlich haben die Revision des RPG und des EnG zu **neuen Planungsverpflichtungen** geführt. Die erste Revision des RPG im Jahr 2014 bedeutete, dass die kantonalen Richtpläne bis spätestens 2019 aktualisiert werden mussten. Doch erst mit der Revision des EnG, die 2018 in Kraft trat, verlangt das RPG von den Kantonen, in den kantonalen Richtplänen Gebiete mit Windenergiepotenzial festzulegen. Zudem sah das revidierte EnG damals nur die Unterstützung des Bundes bei der Festlegung einer Methodik vor, um die Kantone bei ihrer Planungstätigkeit im Bereich der erneuerbaren Energien zu leiten. Die Kantone befanden sich also in einer Situation, in der sie ihren kantonalen Richtplan überarbeiten mussten, obwohl sie wussten, dass dieser kantonale Richtplan – vor Ablauf der Frist für die Aktualisierung des kantonalen Richtplans – ein Kapitel Windenergie enthalten sollte. In diesem **rechtlichen und zeitlichen Kontext** ist der vom AfE des Kantons Freiburg geleitete Prozess zur Ausarbeitung der Windenergiekomponente angesiedelt.

³⁰ BFE/BAFU/ARE, Empfehlungen für die Planung von Windenergieanlagen, Einsatz planerischer Instrumente und Kriterien für die Standortwahl, 1^{er} März 2010, S. 32, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf.download.pdf/recommandations_pourlaplanificationdinstallationseoliennes.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

³¹ TSCHANNEN, Pierre, Praxiskommentar RPG, 2019, Art. 6 N 11.

³² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Merkblatt Windenergie - Umsetzung des revidierten Energiegesetzes im kantonalen Richtplan, 17. August 2022, <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/merkblatt-windenergie.html>, abgerufen am 15. September 2023.

3. BESCHREIBUNG DER WICHTIGSTEN BETEILIGTEN AKTEURE

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Akteure beschrieben, die direkt oder indirekt mit dem Planungsbüro ennova SA in Verbindung standen. Die Abbildung ist begrenzter, aber auch umfassender als die vom AfE erstellte Darstellung (siehe Abb. 1). Zudem konzentriert sie sich vor allem auf den Zeitraum von 2015 bis 2016, in dem die Arbeitsgruppe (AG) der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg mit der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans betraut war. Dieser Abschnitt befasst sich zum einen mit der kantonalen öffentlichen Verwaltung (3.1.) und zum anderen mit den anderen Protagonisten des Windenergiesektors im Kanton Freiburg (3.2.).

Planification éolienne et PDCant

Acteurs impliqués / Processus

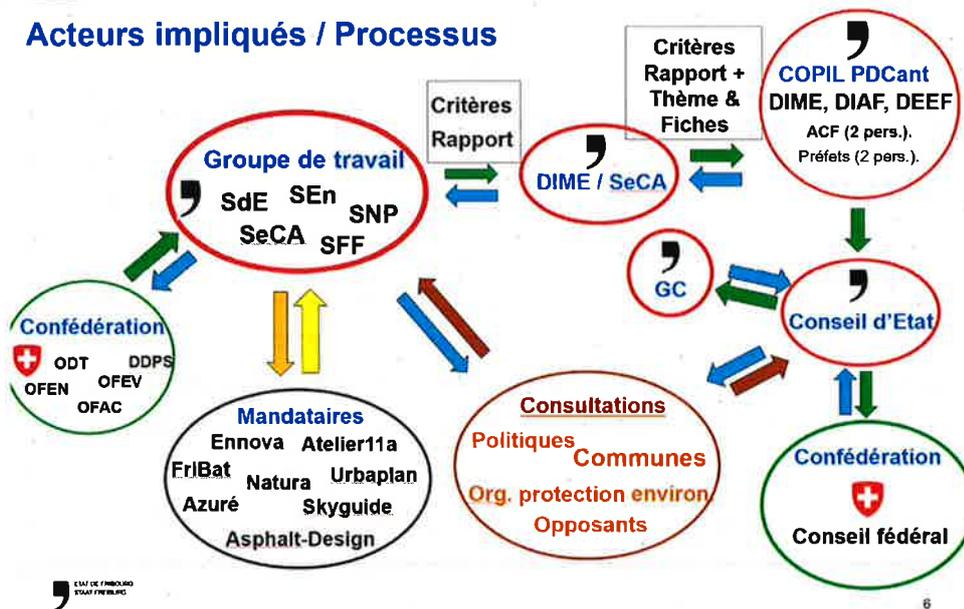


Abb. 1: Staat Freiburg, Treffen VWBD-RIMU / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK), Windkraftplanung (KantRP) - Stand der Dinge und Diskussion für eine mögliche Weiterbearbeitung des Dossiers, 1. April 2022, Folie 4: Windkraftplanung und KantRP (RIMU/VWBD), Beteiligte Akteure / Prozess.

3.1. Die kantonale öffentliche Verwaltung: Das Amt für Energie und die anderen Verwaltungseinheiten des Kantons Freiburg

Dieser Unterabschnitt erläutert den **rechtlichen und administrativen Rahmen, der für das Amt für Energie (AfE) des Kantons Freiburg als Auftraggeber der Firma ennova SA gilt**, und rekonstruiert **den chronologischen Ablauf seiner Aktivitäten im Rahmen der Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans**. Diese Chronologie wurde hauptsächlich auf der Grundlage des Studiums der Sitzungsprotokolle und ihrer Anhänge rekonstruiert. Ergänzt wurde sie durch eine Konsultation der relevanten Internetseiten des Staates Freiburg.

Das AfE ist eine Verwaltungseinheit, die der **Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWD)**³³ unterstellt ist. In der Amtsperiode 2015-2016 ist Beat Vonlanthen der Vorsteher dieser irection (2004-2016)³⁴. Seit 2012 wird das AfE intern von Serge Boschung³⁵ geleitet.

Art. 6 Abs. 3 des **kantonales Energiegesetzes vom 9. Juni 2000** (EnG-FR³⁶) sieht vor, dass die VWBD die Aufgabe hat, die kantonale Energiepolitik über das AfE umzusetzen. Letzteres «koordiniert namentlich die Tätigkeit des Staats im Energiebereich, soweit sie Probleme im Zusammenhang mit der Energie betreffen» (Art. 6 Abs. 4 EnG-FR) und «übt (...) Kompetenzen aus, die in diesem Gesetz oder in den Ausführungsbestimmungen nicht einer anderen Behörde vorbehalten werden" (Art. 6 Abs. 5 EnGe-FR). Im vorliegenden Fall «[sammelt das AfE] Daten zur Abschätzung der Entwicklung des Energiebedarfs und -angebots, um seine energiepolitischen Prioritäten festlegen zu können» (Art. 10 Abs. 1 EnGe-FR). Darüber hinaus sind «[seine Mitarbeiter] und die von diesem beauftragten Personen (...) verpflichtet, das Amtsgeheimnis zu wahren und die Regeln des Datenschutzes zu beachten; das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis bleibt in jedem Fall gewahrt " (Art. 10 Abs. 3 EnG-FR).

In diesem rechtlichen Rahmen ersucht die VWBD (und das AfE am **27. Januar 2015** zur Erfüllung ihrer Aufgaben den Staatsrat, «das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine **Arbeitsgruppe bilden, die die betroffenen Dienststellen des Staates einschliesst und auf einen externen**

³³ Art. 4 Abs. 1 Bst. f der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei vom 9. Juli 2002 (ZDirV-FR; [SGF 122.0.13](#)); Art. 71 Abs. 1 Bst. b und c und Art. 51 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG; [SGF 122.0.1](#)).

³⁴ Website des Staates Freiburg, Beat Vonlanthen, alt Staatsrat, <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/regierung-und-verwaltung/beat-vonlanthen-alt-staatsrat>, abgerufen am 14. September 2023. Seit 2016 ist Olivier Curty der für die VWBD zuständige Staatsrat (Website des Staates Freiburg, Staatsratswahl vom 6. November 2016, <https://www.fr.wabsys.ch/fr-wabsys-public/de/show/2016/2016-11-06/majorz/F73F4789733C11E6B55C00155D28151E>, konsultiert am 14. September 2023; Website des Staates Freiburg, Olivier Curty, Staatsrat, <https://www.fr.ch/de/sr/olivier-curty-staatsrat>, konsultiert am 14. September 2023).

³⁵ Website des Staates Freiburg, Organigramm des Amtes für Energie, [Organigramm des Amtes für Energie | Staat Freiburg](#), abgerufen am 14. September 2023. Zur Ernennung von Serge Boschung zum Vorsteher s AfE, siehe Website des Staates Freiburg, Martin Tinguely und Serge Boschung Verantwortliche für die neuen Ämter für Mobilität (MobA) und Energie (AfU), <https://www.fr.ch/dime/actualites/martin-tinguely-et-serge-boschung-responsables-des-nouveaux-services-de-la-mobilite-smo-et-de-lenergie-sde#:~:text=Serge%20Boschung%2C%20nouveau%20chef%20du%20Service%20de%20l'%C3%A9nergie&text=Elle%20g%C3%A8re%20%C3%A9g>, abgerufen am 26. Oktober 2023.

³⁶ Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe-FR; [SGF 770.1](#)).

Auftragnehmer zurückgreifen kann»³⁷ (unsere Hervorhebung). Dieses Mandat wird vom Staatsrat im Februar 2015 erteilt.³⁸

Am **28. August 2015** berief das AfE die oben erwähnte Arbeitsgruppe (AG) zu ihrer **ersten Sitzung** ein. Der Auftrag dieser AG besteht darin, die vorrangigen Standorte für die Erzeugung von Windstrom sowie die Gebiete zu bestimmen, in denen die Auswirkungen der Windenergie auf die Umwelt zu stark wären³⁹. Der Zeitplan und die Schritte für den Auftrag der AG lauten wie folgt: «Festlegung der zusätzlichen Bewertungskriterien - Sommer 2016; Festlegung der prioritären Standorte - Herbst 2016; Erstellung der Texte und Karten des Richtplans - November 2016; Die weitere Umsetzung erfolgt im Rahmen des Verfahrens des kantonalen Richtplans.»⁴⁰

Die Mitglieder der AG kommen aus verschiedenen für die Aufgabe relevanten Verwaltungsabteilungen. Es handelt sich hauptsächlich um folgende Ämter und Vertreter/innen⁴¹:

In der AG vertretene Ämter des Staates Freiburg	Mitglied(er) der AG
Amt für Energie (AfE) (Leitung der AG)	Boschung Serge
	Müller Bruno ⁴²
	Fasel Fabienne (Protokoll)

³⁷ Notiz der VWD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 – Evaluation des Potenzials der Windenergie des Kantons Freiburg – Antwort auf das Postulat P2027.13, 27 Januar 2015, S. 3 (Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02).

³⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von Serge Boschung betreffend die Planung der Windenergie und das Mandat an die Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 2 (Ordner «Documents divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

³⁹ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁰ VWBD/RUBD, Planung Windenergieanlagen (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung im Hinblick auf das Geschäft, Präsentation vom 20. April 2016 (gelber Ordner, Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 18).

⁴¹ Gemäss der Präsentation des Staates Freiburg vom 20. April 2016 (VWBD/RUBD, Planung Windenergie (KantRP) – Status der Situation und Diskussion einer eventuellen Folgeleistung zum Geschäft, Präsentation vom 20. April 2016 (gelber Ordner Windkraft, Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Divers, S. 17)) konnten je nach zu besprechenden Punkten punktuell weitere Ämter eingeladen werden.

⁴² An dieser Stelle sei die Entwicklung der Funktion und des Engagements von [REDACTED] in der Arbeitsgruppe erwähnt: Zunächst ist er (zusammen mit seinem Vorgesetzten, [REDACTED]) als Mitarbeiter des AfE für die Steuerung der Arbeitsgruppe verantwortlich. Ab dem 1. September 2016 arbeitet er nur noch einen Tag pro Woche für das AfE (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5: «[REDACTED] informiert noch, dass ab dem 1. September [REDACTED] nur noch einmal pro Woche beim Amt für Energie anwesend sein wird.» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)). Schliesslich kündigte er am 26. September 2016 – am Ende der letzten Sitzung der AG – an, dass dies seine «letzte Sitzung sei, da sein Mandat im AfE zu Ende gehe» (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

Bau- und Raumplanungsamt (BRPA)	Ingold Kirk (nur während der 1. Sitzung am 28. August 2015)
	Jacobi Roxanne
Amt für Umwelt (AfU)	Broillet Jean-Pierre (nur während der ersten beiden Sitzungen am 28. August und 1. Oktober 2015)
	Hejda Jean-Noël
	Portmann Manfred
Amt für Wald und Natur (WNA)	Binz Andreas
	Walter Lionel (Praktikant) (nur in der Sitzung vom 1. Oktober 2015)
Amt für Natur und Landschaft (ANL)	Baudassé Chantal
Kommunikation der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion des Kantons Freiburg (VWBD)	Luginbuhl Nando (eingeladen zu den Sitzungen vom 23. März 2016 ⁴³ und 11. April 2016) ⁴⁴

Schliesslich erinnert [REDACTED] in dieser ersten Sitzung am 28. August 2015 daran, dass jedes Mitglied die Aufgabe hat, als Bindeglied zwischen der AG und seinem Amt zu fungieren⁴⁵. Eine weitere Funktionsregel der AG ist, dass es keine Kommunikation nach aussen geben darf; die in diesem Rahmen erhaltenen Informationen sind «(halb-)vertraulich»⁴⁶ zu behandeln.

Darüber hinaus schlägt [REDACTED] an derselben Sitzung vom 28. August 2015 «vor, die Firma Greenwatt in die Arbeitsgruppe zu integrieren, zum Beispiel als externen Beauftragten»⁴⁷. Gemäss dem Sitzungsprotokoll gibt [REDACTED] an, dass «Greenwatt

⁴³ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Freitag, 18. März 2016, 11:37 Uhr (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 38); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1: «Eingeladen: [REDACTED]» und «[REDACTED], Verantwortlicher Kommunikation VWD, ist anwesend, um sich über die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zu informieren.. Er muss die Sitzung jedoch um 9.30 Uhr verlassen». (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁴ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Montag, 4. April 2016, 15:59 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Einladungen-Einladungen, S. 35); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1: «Eingeladen: [REDACTED] (...)» (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁵ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁶ Präsentation «Arbeitsgruppe - Windkraftprojekt FR» im Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 28. August 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 354 ff).

⁴⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 1-4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

infolge der verschiedenen durchgeführten Studien über zahlreiche Datenbanken verfügt. Die Firma wurde kontaktiert, um zu erfahren, ob sie bereit wäre, uns diese wertvollen Informationen zur Verfügung zu stellen. Für jede ihrer Studien hat Greenwatt eine Umweltorganisation sowie die Gesellschaft L'Azuré (...) involviert».⁴⁸

Laut [REDACTED] «würde Greenwatt insbesondere eine technische Unterstützung darstellen. Andere externe Auftragnehmer wie [REDACTED] und die Gemeinden könnten ebenfalls in die Gruppe integriert werden. Gewisse Elemente können nur über den Projektentwickler eingeholt werden. Ausserdem ist es sinnlos, Standorte zu definieren, an denen die Promoter kein Interesse haben. Des Weiteren können wir angesichts der Kosten keine Aufträge vergeben, um weitere Studien zu Wind und allen anderen Aspekten durchzuführen».⁴⁹

Im Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015 heisst es, dass die AG «nach Diskussion» beschliesst, dass:

- «die Firma Greenwatt kein offizielles Mitglied der Arbeitsgruppe sein wird, aber als Beobachter, Informationslieferant, Teilnehmer zur Mitarbeit eingeladen werden kann» ;
- «Nächste Sitzung: Greenwatt einladen, um ihre Zustimmung zu erhalten, dass ihre eigenen Bevollmächtigten die in ihrem Besitz befindlichen Daten an uns weiterleiten dürfen»;
- «wenn Greenwatt positiv auf unsere Anfrage reagiert, wir mit denselben Büros wie sie zusammenarbeiten, aber ohne Greenwatt zu beauftragen »;
- «die Arbeitsgruppe auch Gespräche mit den Gemeinden führen müssen wird»;
- «die Auswahl der vorrangigen Standorte der Arbeitsgruppe überlassen bleibt».⁵⁰

Im Anschluss an diese Sitzung berichtet [REDACTED] (ANL) in einer **E-Mail vom 3. September 2015** an [REDACTED] (AfE) mit einer Kopie an [REDACTED] von den Überlegungen, die sie mit den Kollegen ihres Amtes bezüglich der Modalitäten der Einbindung von Greenwatt in die Arbeitsgruppe angestellt hat.⁵¹ Sie berichtet von einer gewissen Befürchtung der Mitglieder ihrer Abteilung bezüglich der Einbindung von Greenwatt in die AG zu einem so frühen Zeitpunkt im Projekt und betont, dass die verwaltungsinterne Arbeit unbedingt unabhängig von jeglichem 'kommerziellen' oder wirtschaftlichen Druck seitens

⁴⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁵⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁵¹ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Verschiedene Dokumente», Verschiedene Dokument Amt für Energie, Diverse E-Mail-Austausche, S. 25 f).

dieses Versorgers bleiben sollte⁵². Sie drückt auch die Befürchtungen ihrer Abteilung aus, dass die Tatsache, nur einen Händler am Tisch zu haben, von anderen Händlern als Monopolstellung wahrgenommen werden könnte⁵³. Sie bekräftigt ausserdem die Notwendigkeit, in diesem Stadium eine 'politische' Bestätigung des Arbeitsprozesses zu erhalten, um sicherzustellen, dass sich die Staatsräte der Beteiligung von Greenwatt und jedes Partners am Tisch bewusst sind⁵⁴. Zu diesem Zweck schlägt Frau [REDACTED] vor, ein transparentes Dokument zu erstellen, das den Prozess der Zusammenarbeit (die Rollen und Kompetenzen jedes Einzelnen) und das Vorgehen der Arbeitsgruppe selbst klar aufzeigt und das den vom Thema betroffenen Staatsräten formell vorgelegt werden soll.⁵⁵

[REDACTED] antwortet [REDACTED] per E-Mail vom 8. September 2015 und erklärt ihr das Vorgehen mit Greenwatt, wie er es vorschlägt (Ich schlage folgendes Vorgehen vor)⁵⁶. Er schlug vor, wie in der ersten Sitzung der AG am 28. August 2015 vereinbart, Greenwatt zur nächsten Sitzung einzuladen, damit das Unternehmen der AG alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen über die laufenden Projekte im Kanton, insbesondere über die beauftragten Ingenieurbüros, zur Verfügung stellen kann⁵⁷. Die AG wird dann den Kontakt direkt mit den Ingenieurbüros herstellen, um keinen Interessenkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren zu erzeugen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert werden⁵⁸.

Die zweite Sitzung der AG findet am 1^{er} Oktober 2015 statt. Ein Vertreter von Greenwatt, [REDACTED], der im Protokoll dieser Sitzung als «Geschäftsträger Windenergie für Groupe E Greenwatt SA» beschrieben wird, ist eingeladen, daran teilzunehmen⁵⁹. Es ist auch anzumerken, dass, obwohl diese Person im Protokoll nicht erwähnt wird, die PowerPoint-Präsentation im Anhang des Protokolls eine zweite Person erwähnt, die Greenwatt vertritt, nämlich [REDACTED]. [REDACTED] wird später bei der Vorbereitung des Windkraftteils in seiner Funktion als Windkraftprojektleiter des Büros

⁵² E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵³ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner « Document divers », Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁴ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁵ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 3. September 2015, 09:35 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 26).

⁵⁶ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁷ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁸ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courls, S. 25).

⁵⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

ennova SA⁶⁰ zu Wort kommen. Während der Sitzung zeigt [REDACTED] eine Präsentation. Das Protokoll fasst «Einige wichtige Punkte» aus dieser Präsentation zusammen, unter anderem:

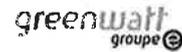
- «Kanton Freiburg: Ein einziger Entwickler, nämlich Groupe E Greenwatt SA. Mehr Wettbewerb bei der Windenergie in unserem Kanton» ;
- «Greenwatt arbeitet mit den Firmen atelier 11a und L'Azuré zusammen, die über alle 'Natur'-Kompetenzen des Geländes verfügen»;
- «eine Windkraftanlage, die auf öffentlichem Grund errichtet wird, bringt der Allgemeinheit Gebühren ein»;
- «die Gemeinden zeigen grosses Interesse an der Entwicklung von Windkraftanlagen im Kanton Freiburg. Es wurden noch keine Vereinbarungen mit den Gemeinden unterzeichnet»;
- «Greenwatt ist damit einverstanden, alle in seinem Besitz befindlichen Informationen kostenlos zur Verfügung zu stellen, fordert aber, dass die gleichen Auftragnehmer angesprochen werden und die Vertraulichkeit gewahrt wird, damit die Daten nicht in die Hände eines Konkurrenten gelangen».⁶¹

In der Präsentation von Herrn [REDACTED] / Greenwatt vom 1. Oktober 2015 werden mehrere interessante Punkte erwähnt, die es rechtfertigen, die Folien 3, 13 und 14 unten vollständig wiederzugeben.

⁶⁰ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1^{er} Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 299). In dieser Sitzung erklärte [REDACTED], dass Groupe E Greenwatt der einzige Entwickler im Kanton Freiburg sei. Diese Monopolstellung ist wahrscheinlich auf das Abkommen zurückzuführen, das Greenwatt und ennova SA (zu diesem Zeitpunkt bereits von [REDACTED] übernommen, aber noch nicht vollständig in ein Planungsbüro umgewandelt) über den Gibloux geschlossen haben (RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, abgerufen am 30. August 2023). Zum Zeitpunkt der Sitzung am 1. Oktober 2015 soll die ennova SA jedoch bereits in ein unabhängiges Planungsbüro umgewandelt worden sein. Es sei darauf hingewiesen, dass [REDACTED] seit September 2011 für ennova SA als Leiter von Windenergieprojekten arbeitet; siehe öffentliches LinkedIn-Profil von [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]), abgerufen am 9. Oktober 2023.

⁶¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Etat de situation et de réflexions d'un développement éolien raisonnable à Fribourg



- Depuis 1 année, le développement de projets éoliens sur le Plateau et les Préalpes du canton de Fribourg a considérablement changé de visage.
- Il n'y a aucun changement du côté du développeur local Groupe E Greenwatt. Sa vision stratégique est résolument aux services des collectivités et de ses actionnaires.
- Par contre, tous les promoteurs de projet ont disparu (ennova et [REDACTED]). Leurs actifs de projets (Misery-Courtion, Gibloux et Semsales) ont été rachetés et repris par leur propriétaire et bailleur de fonds [REDACTED]. [REDACTED] a fait un grand nettoyage et a complètement revu sa stratégie de développement éolien.
- Depuis et fort de l'expérience du développement commun dans le canton de Neuchâtel, [REDACTED] et greenwatt collaborent de plus en plus ensemble dans toute la Suisse (par exemple: le Gibloux).
- Ennova a complètement mué et a changé son fonctionnement et sa mission. Il est devenu un bureau d'ingénierie éolienne renommé. Egalement, ennova vient d'emménager dans des nouveaux bureaux à Granges-Paccot.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

Abb. 2 (oben): Slide 3 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

Les acteurs éoliens (les « survivants ») fribourgeois

- Une grosse consolidation des acteurs éoliens s'est produites cette dernière année en Suisse et dans le canton de Fribourg.
- Il ne reste que deux développeurs institutionnels qui travaillent ensemble sur d'autres projets dans toute la Suisse :
 
- Un bureau d'ingénierie éolienne vient d'emménager à Granges-Paccot :
 ennova est désormais une nouvelle société appartenant à 100% à [REDACTED] et est un bureau d'ingénierie éolienne reconnue.
- Le bureau fribourgeois en biologie  met toutes ses compétences nature au service pour de nombreux projets éoliens dans tout le pays.

Groupe E Greenwatt SA 01.10.2015 Présentation de Groupe E Greenwatt SA sur le thème éolien fribourgeois

13

Abb. 3 (oben): Slide 13 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

La mise à disposition d'études et de données



- ❑ Greenwatt est tout-à-fait d'accord de mettre à disposition toutes ses études, ses données brutes, son expertise et/ou ses relations avec les communes concernées.
- ❑ Pour des raisons de confidentialité et de risques économiques, greenwatt souhaiterait que vous mandatiez les mêmes mandataires que nous.
- ❑ Greenwatt sert avant tout les intérêts du canton de Fribourg avec l'argent de celui-ci. On peut donc fonctionner avec ces risques.

Abb. 4 (oben): Slide 14 der Greenwatt-Präsentation vom 1. Oktober 2015.

Anmerkung: Aus diesen Dokumenten geht hervor, dass erstens Greenwatt die Logik der Konzentration der Akteure im Bereich der Förderung der Windenergie mit dem Verschwinden von [REDACTED] und der Reorganisation der ennova SA in ihren Beziehungen zu den [REDACTED] (Slide 3) anspricht. Zweitens wurde die ennova SA zu einem Planungsbüro und zog nach Granges-Paccot (Slide 13). Es ist anzumerken, dass in anderen Unterlagen des Dossiers erwähnt wird, dass sich ennova SA im selben Gebäude wie Groupe E / Greenwatt befindet⁶². Drittens ist Greenwatt daran interessiert, mit dem Kanton zusammenzuarbeiten und seine Daten zur Verfügung zu stellen, verlangt aber von der AG die Einhaltung der Vertraulichkeit sowie die Arbeit mit ihren eigenen Beauftragten.

Im Protokoll steht auch, dass ein Punkt der Frage der «Zuweisung von Verantwortlichkeiten (Beauftragte...)» gewidmet ist⁶³. [REDACTED] informiert, dass ihn nach der letzten Sitzung verschiedene E-Mails zur tatsächlichen Beteiligung von Greenwatt in der Arbeitsgruppe erreicht haben. Er erinnert auch an die Vertraulichkeit der in der Gruppe behandelten

⁶² Siehe den Brief von [REDACTED] an den Staatsrat, in dem er feststellt, dass ennova SA ihre Adresse in denselben Räumlichkeiten wie Groupe E Greenwatt in Granges-Paccot hat ([REDACTED], Schreiben an den Staatsrat, Windkraftanlagen - Richtplan - Groupe E, 9. März 2021; Ordner «Documents divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_COR_158_[REDACTED]_Eoliennes-plan directeur_Groupe E, S. 2).

⁶³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Themen⁶⁴. Das Protokoll informiert dann, dass eine Diskussion geführt und Fragen zum Thema Verantwortlichkeiten gestellt werden.⁶⁵

An der Sitzung vom 1^{er} Oktober findet auch eine Diskussion über die externe Kommunikation statt («Einbezug der Gemeinden / Koordination mit den verschiedenen Organisationen»⁶⁶). Die AG stellt sich folgende Fragen: «Soll ein Austausch mit der Bevölkerung organisiert werden? Sollten andere Organisationen, die sich mit dem Bereich Natur befassen, angehört werden?».⁶⁷ Aus dem Protokoll geht hervor, dass die AG Folgendes beschliesst:

- «zunächst muss die Arbeitsgruppe ihre Arbeit in Übereinstimmung mit dem Windkraftziel der Energiestrategie des Kantons vorantreiben»;
- «sich auch mit anderen Arbeitsgruppen koordinieren, deren Thema möglicherweise die Windenergie betrifft»;
- «die betroffenen Kreise werden angehört, sobald die Gebiete mit ihren Prioritäten festgelegt sind; dies bedeutet jedoch nicht, dass ihre Positionen berücksichtigt werden [sic], aber eine Gewichtung der Kriterien kann auf diese Weise erfolgen»;
- «man muss mit dem Entwickler zusammenarbeiten, da die Arbeit, auf die Gemeinden zuzugehen, bereits geleistet wurde. Man kann sich auch auf die Arbeitsgruppen stützen, in denen die Gemeinden zusammenkommen» ;
- «die Bevölkerung sieht zuerst ihr Gebiet, nicht die Prioritäten»;
- «es steht den Gemeinden frei, die Bevölkerung zur Abstimmung einzuladen». ⁶⁸

Am Ende der Sitzung (zu diesem Zeitpunkt hat [REDACTED] die Sitzung verlassen) wird im Protokoll vermerkt, dass die Mitglieder noch verschiedene Elemente zur Beteiligung der Gesellschaft Greenwatt sowie zur Sammlung der für die Priorisierung der Standorte durch die Arbeitsgruppe erforderlichen Daten erwähnen. In diesem Zusammenhang zählten die noch an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder der AG mehrere Fragen auf und merkten an, dass die AG diese Fragen/Reflexionen in der nächsten Sitzung behandeln wird (dies wird jedoch nicht der Fall sein, siehe unten):

- «Will man wirklich mit den Greenwatt-Auftragnehmern zusammenarbeiten oder muss man eine Ausschreibung auf dem öffentlichen Markt durchführen?»
- Die Kosten sind ein wichtiger Faktor. Muss man für bereits bekannte Daten bezahlen, die Greenwatt bereit ist, uns zu übergeben?

⁶⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁶⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Ist es glaubwürdig, nur eine Meinung zu haben?
- Wenn man sich für eine Zusammenarbeit mit Greenwatt entscheidet, müssen unbedingt die gleichen Mandatsträger beauftragt werden. Gegebenenfalls muss eine Ausschreibung durchgeführt werden.
- Es ist möglich, dass die Daten von Greenwatt ausreichen, ohne die vollständigen Studien»⁶⁹.

Anmerkung: Zu diesem Zeitpunkt ist aus den ersten beiden Sitzungen der AG festzuhalten, dass es das AfE als Projektleiter ist, das Greenwatt einlädt. Das Unternehmen habe bereits Studien durchgeführt und verfüge daher über Daten, die sich für die Planungsarbeit als nützlich erweisen würden. Auch die beiden Vertreter des AfE, [REDACTED] und [REDACTED], betonten bei der ersten und zweiten Sitzung die Vertraulichkeit. Aus der Präsentation im Anhang des Protokolls vom 1. Oktober geht hervor, dass Greenwatt interessiert und bereit ist, durch die Bereitstellung ihrer Daten mitzuarbeiten, aber auch darum bittet, dass die AG mit ihren Auftragnehmern arbeitet und die Vertraulichkeit ihrer Daten gewährleistet wird. Schliesslich zeigen das Protokoll vom 1. Oktober und die E-Mails vom 3. und 8. September, dass sich die Mitglieder der AG Gedanken über das weitere Vorgehen machen. Die Frage der öffentlichen Auftragsvergabe und die Frage potenzieller Interessenkonflikte werden in den analysierten Dokumenten ausdrücklich angesprochen.

Die **dritte Sitzung der AG** findet am **19. November 2015** statt. Das Protokoll erwähnt jedoch keine Diskussionen über die am Ende der vorherigen Sitzung vom 1. Oktober 2015 aufgeworfenen Fragen zur Zusammenarbeit mit Greenwatt und «ihren» Beauftragten.

In dieser dritten Sitzung diskutieren die Mitglieder der AG das Windkraftkonzept des Bundes, das in die Vernehmlassung geht, die Zusammenlegung der Kriterien für die Festlegung der Standorte, ein Gespräch von [REDACTED] mit der Sektion Seen und Fliessgewässer des Tiefbauamts (TBA) sowie die Aufnahme eines Juristen oder einer Juristin in die AG angesichts der Bedenken bezüglich der Haftungsfrage. Was den letzten Punkt betrifft, so ernennt die AG zur Lösung der juristischen Fragen, die sich bei der Bearbeitung des Dossiers zwangsläufig stellen werden⁷⁰, [REDACTED], Juristin des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA), als Referenzperson⁷¹. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sie nicht an den Sitzungen teilnehmen wird, der AG aber bei Bedarf zur Verfügung stehen wird. Der Leiter des BRPA, [REDACTED], der sich über [REDACTED] (BRPA) positionierte, war in der Tat der Ansicht, dass die systematische Teilnahme an den Sitzungen der AG eine grosse Belastung darstellt

⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1^{er} Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

und nicht absolut wesentlich ist⁷². Der Vorsteher des BRPA beschloss daher, dass die betreffende Person nur punktuell intervenieren würde, wenn zu bestimmten Punkten eine rechtliche Klärung erforderlich sei⁷³. Auch im Protokoll der Sitzung der AG vom 19. November 2015 heisst es, dass die betreffende Juristin sich über die Windkraftthematik informieren/in diese einarbeiten wird.⁷⁴

Anmerkung: Aus den späteren Dokumenten, die analysiert wurden, geht nicht hervor, dass [REDACTED] direkt an den Sitzungen beteiligt war oder dass die AG zu irgendeinem Zeitpunkt die eine oder andere Frage an sie gerichtet hätte.

Die vierte Sitzung der AG findet am **25. Januar 2016** statt. Unter Punkt 5 der Traktandenliste steht der Bericht von [REDACTED] über das Mandat mit der ennova AG zur Festlegung der Standortprioritäten. Ohne dass in den Protokollen eine Diskussion über die Beauftragung dieses Planungsbüros festgehalten wurde, zeigt sich jedoch, dass ein Zwischenbericht vom 21. Januar 2016 bereits vom Planungsbüro ennova AG verfasst wurde. Dieser Bericht wird den Mitgliedern der AG in der Sitzung⁷⁵ ausgehändigt. In diesem Zwischenbericht finden sich unter anderem folgende Informationen: «Auftraggeber: Amt für Energie AfE (...) Begleitgruppe: [Liste der Mitglieder]»; «Auftragnehmer: ennova SA (...). *Projektteam:* [REDACTED], [REDACTED], Projektleiter». ⁷⁶

Im Anschluss an die Wortmeldung von [REDACTED] heisst es im Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016 wie folgt:

- Bis zum 1. Februar werden die Mitglieder der Arbeitsgruppe in ihren Abteilungen die für sie relevanten Punkte/Kriterien untersuchen und eventuelle Kommentare abgeben. Die Gewichtung (mittlere Spalte CGewicht) sollte nicht berücksichtigt werden. Dies wird den nächsten Schritt betreffen. Nehmen Sie die Spalte Gewichtung auf der rechten Seite.
- Am 2. Februar müssen wir der ennova AG unser OK für die Fortsetzung der Studie geben.

⁷² E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] und [REDACTED] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

⁷³ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] und [REDACTED] vom Donnerstag, 15. Oktober 2015, 11:53 Uhr (Ordner «Document divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courils, S. 28).

⁷⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 19. November 2015, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁵ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Post-it: «Während der Sitzung vom 25.1.16 abgegebene Dokumente»; Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 237).

⁷⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 238).

- Ennova SA wird eine Analyse und Klassifizierung der 21 Standorte durchführen.⁷⁷

Im weiteren Verlauf der Diskussionen, die während der Sitzung vom 25. Januar 2016 stattfanden und im Protokoll festgehalten sind, stellt [REDACTED] fest, dass es schwierig ist, die Punkte zu bewerten, wenn man nicht weiss, was sich hinter den Begriffen 'wenig heikel, sehr heikel, ...' verbirgt⁷⁸. Im Protokoll heisst es dann: Nach Auskunft von [REDACTED] bei ennova stammen die Punkte aus Studien/Berichten von Fachleuten⁷⁹. Weiter heisst es im Protokoll: [REDACTED] sagt, dass alle verwendeten Studien uns zur Verfügung stehen. Es ist möglich, sie direkt bei ennova anzufordern oder über ihn selbst zu erhalten⁸⁰. [REDACTED] schaltete sich ebenfalls ein und sagte, dass die Frist für die Fertigstellung dieser ersten Studie Ende März ist. Danach muss die Gruppe erweitert werden, zum Beispiel auf alle Gemeinden oder den Freiburger Gemeindeverband. Es geht darum, die Akteure zusammenzubringen und sie einzuladen, Teil der Gruppe zu werden, die für den Bau von Windkraftanlagen im Kanton verantwortlich ist, in Bezug auf die Strategie des Kantons.⁸¹

Anmerkung: Aus den analysierten Dokumenten ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es keinen Hinweis auf eine mögliche Diskussion über die Entscheidung, ennova SA zu ernennen, gibt, ausser dass in der Präsentation des Vertreters von Greenwatt auf deren Existenz hingewiesen wurde. Es geht auch hervor, dass ennova SA so dargestellt wird, dass sie über Daten verfügt, die es ihr ermöglicht haben, diesen ersten Bericht zu erstellen. Das Protokoll enthält jedoch keinen Hinweis auf eine Diskussion über den Ursprung dieser Studien, die von Experten erstellt wurden, die für ein Büro arbeiten, das sich gerade erst im Kanton niedergelassen hat.

Die fünfte Sitzung der AG findet am **7. März 2016** statt. Wie aus dem Protokoll hervorgeht, wurde die Firma ennova SA [...] für den ersten Teil der Sitzung eingeladen, um über die Priorisierung der Standorte zu sprechen⁸². Ennova SA wurde von [REDACTED] vertreten. Neben der Kommentierung der Folien seiner Präsentation, die dem

⁷⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁷⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Protokoll beigefügt sind⁸³, und kurz bevor er die Sitzung verliess⁸⁴, verteilte [REDACTED] den Mitgliedern der AG ein Blatt mit dem Titel «Evaluation der Windkraftstandorte: Methodologie und Priorisierung, PHASE 1»⁸⁵, und verschiedene Bewertungsraster für jedes Kriterium (Umwelt, Technik, Gesellschaft und Wirtschaft).⁸⁶

Im Anschluss an die Präsentation von [REDACTED] wird im Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016 festgehalten, dass die Mitglieder verschiedene zusätzliche Ausschlusskriterien (Autobahnen und Hauptstrassen: 200 m, Stromleitungen MS-HS: 200 m) sowie einige andere Punkte diskutieren⁸⁷. [REDACTED] erwähnt, dass bis zum 22./23. März die Verfeinerung der Methodik gut vorangeschritten sein wird, d. h. das Raster zur Bewertung der Standorte. Für den Abschlussbericht hingegen müssen wir uns bis Ende April gedulden⁸⁸. Bevor die Sitzung ohne [REDACTED] fortgesetzt wird, wird vereinbart, dass die nächste Sitzung auf Mittwoch, den 23. März um 9.00 Uhr festgelegt ist; laut Protokoll; [REDACTED] gibt an, dass er mit einem Vertreter der Firma Atelier 11a anwesend sein wird⁸⁹ (unsere Hervorhebung).

Im weiteren Verlauf des Treffens geht es um folgende Punkte: Nächste Schritte, Erweiterung der Arbeitsgruppe;⁹⁰ die Stellungnahme des Kantons Freiburg im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Konzept Windenergie des Bundes;⁹¹ und die Berücksichtigung der FFF (Fruchtfolgeflächen).⁹²

Für die Erweiterung der AG schlägt das AfE ursprünglich vor, folgende potenzielle Mitglieder einzuladen:

⁸³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen); für die Folien von ennova SA siehe Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 193 ff.).

⁸⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁵ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 208).

⁸⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 209 ff.).

⁸⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁸⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4-6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Gemeinden, die von einem P1/P2/P3-Standort betroffen sind;
- Gemeinden, die an einen P1/P2/P3-Standort angrenzen;
- FGV (Freiburger Gemeindeverband);
- BFE;
- Politiker (GR-Parlamentsfraktionen);
- NGOs: [REDACTED], Pronatura, Birdlife, [REDACTED];
- Promotoren (Greenwatt, [REDACTED]);
- Elektrizitätsunternehmen: Groupe E, Gruyère Energie, [REDACTED]⁹³.

Im Protokoll steht, dass angesichts der Diskussion [...] auch beschlossen [wurde], die Vereinigung 'Sauvez les Préalpes' in die zu organisierenden Sitzungen einzubeziehen⁹⁴. Es wird auch über Pronatura⁹⁵ gesprochen. Schliesslich wurde beschlossen, das BFE einzuladen.⁹⁶

Im Rahmen dieser Diskussion weist [REDACTED] darauf hin, dass bezüglich der Informationsveranstaltungen mit den erweiterten Arbeitsgruppen mit ennova SA über deren Teilnahme und Einbindung gesprochen werden muss⁹⁷. [REDACTED] bittet [REDACTED], dieses Thema mit ihnen anzusprechen; ein Zusatz zu ihrem Mandat kann erfolgen.⁹⁸

Schliesslich beschliesst die AG zur Organisation der ersten Informationsveranstaltung Folgendes:

- Vorbereiten der Einladung, die der VWD zur Einladung vorgelegt wird;
- Präsenz von ennova SA;
- Insbesondere die Oberamtmännerkonferenz, das BFE, Sauvez les Préalpes einladen.⁹⁹

[REDACTED] merkt an, dass die Kommunikation nach aussen wichtig ist. Es wäre hilfreich, eine Kommunikationsagentur zu haben, um keine Fehler zu machen¹⁰⁰. [REDACTED] schlägt daraufhin vor, die Kommunikationsfirma [REDACTED] zur nächsten Sitzung einzuladen, damit sich diese Agentur vorstellen und erklären kann, wie sie zusammenarbeiten

⁹³ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 7. März 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 205).

⁹⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁹⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

könnte; die AG beschliesst ausserdem, [REDACTED], Kommunikationsbeauftragter der VWD einzuladen¹⁰¹.

Das **sechste Treffen der AG** findet am **23. März 2016** statt. Unter Traktandum 2 wird die Frage der Kommunikation angesprochen¹⁰². Dazu werden zwei neue Personen in das Dossier einbezogen. So wird im Protokoll erwähnt, dass [REDACTED], Kommunikationsverantwortlicher der VWD, anwesend ist, um sich über die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe zu informieren; er muss die Sitzung jedoch nach 30 Minuten verlassen.¹⁰³ [REDACTED] von der [REDACTED] ist ebenfalls bei der Sitzung anwesend;¹⁰⁴ er kommt an, nachdem [REDACTED] die Sitzung bereits verlassen hat.¹⁰⁵

Zuvor wird der erste Punkt der Traktandenliste besprochen, der sich mit der Priorisierung der Standorte - erste Ergebnisse der Studie durch die Firma ennova SA befasst¹⁰⁶. Dieser Punkt wird von [REDACTED] vorgestellt, der von [REDACTED], Biologe, von der Firma Atelier 11a begleitet wird¹⁰⁷.

[REDACTED] präsentiert die Studie (...), die in Bezug auf den Aspekt der Natur (...) in Zusammenarbeit mit der Agentur l'Azuré durchgeführt wurde¹⁰⁸. Es handelt sich um einen ersten Ansatz in Bezug auf die Risiken und erste Ergebnisse zu den behandelten natürlichen Lebensräume.¹⁰⁹ Die Diskussion ermöglicht es [REDACTED], sich nach zugänglichen Daten zu erkundigen, insbesondere beim Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA).¹¹⁰ [REDACTED] gibt auch an, dass die zusätzlichen Daten für die Arbeitssitzung am 19. Mai alle zusammengestellt sein werden, nicht aber für die Informationsveranstaltung am 20.

¹⁰¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 5 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁰⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

April¹¹¹. [REDACTED] würde es begrüßen, wenn [REDACTED] bei den Sitzungen anwesend wäre, um eventuelle Fragen der Teilnehmenden zu beantworten¹¹². [REDACTED] bestätigt, dass diese Daten von ihm und Herrn [REDACTED] reserviert wurden¹¹³.

Die Sitzung wird mit der Vorstellung von [REDACTED] fortgesetzt. Im Protokoll steht, dass für die nächste Sitzung am 11. April 2016 alle Daten auf dem neuesten Stand sein werden (Karte mit allen Standorten)¹¹⁴.

Am **11. April 2016** findet das **siebte Treffen der AG** statt. Es erscheint als entscheidender Moment. Einleitend nennt das Protokoll wie üblich die anwesenden Mitglieder der AG. Es dokumentiert noch die Anwesenheit von zwei Gästen, nämlich [REDACTED], Kommunikationsverantwortlicher der VWD und [REDACTED], [REDACTED]¹¹⁵. Externe Beauftragte finden sich hingegen nicht unter den eingangs erwähnten Gästen, obwohl der zweite Punkt der Traktandenliste die Priorisierung von Standorten - Präsentation durch die Firma ennova AG nach Aktualisierung der Daten betrifft¹¹⁶.

Zu Beginn dieser Sitzung informiert [REDACTED] die Teilnehmer, dass es einige Änderungen in der Organisation des 20. April gegeben hat, nämlich:

- Keine Medienmitteilung – auf Entscheid der VWD;
- Präsentation der ausgewählten Kriterien ohne Gewichtungen für die Teilnehmer;
- Es werden keine Standorte nach aussen kommuniziert. Sie werden mit dem Entwurf des kantonalen Richtplans herauskommen und nicht vorher;
- Die Interessenabwägung wird in erster Linie durch den Staatsrat vorgenommen;
- Die Workshop-Sitzung am 19. Mai wird abgesagt¹¹⁷.

Im Protokoll heisst es, dass eine Tischrunde durchgeführt wird, um herauszufinden, welches Gefühl jeder hat¹¹⁸. Es wird die Rolle der NGOs angesprochen. [REDACTED] sagt, dass ihr

¹¹¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹¹⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Handlungsspielraum darin bestehen wird, die gewählten Kriterien zu bestätigen und die mögliche Anmerkungen zu einem eventuellen Versäumnis unsererseits bei der Berücksichtigung eines wichtigen Punkts zu machen. Sie werden Abwägungen vornehmen. Sie werden die Liste der Kriterien erhalten und eine Frist haben, um darauf zu reagieren. Der Staatsrat wird so einen Überblick über die Meinung der betroffenen Parteien erhalten.¹¹⁹

■■■■■ sagt, dass man die Leute nicht 'einfach so' kommen lassen sollte. Man muss etwas zu präsentieren haben¹²⁰. Er stellt auch die Frage, ob die Sitzung mit den Gegnern in Pérolles 25 beibehalten werden soll (Gibt es genug Substanz, um sie kommen zu lassen?¹²¹).

■■■■■ antwortet, dass wir trotzdem mehr tun werden, als sie zu informieren. Sie werden eine gewisse Zeit haben, um auf die Kriterien zu reagieren¹²².

■■■■■ berichtet weiter, dass ■■■■■ ihn kontaktiert hat, weil sie gerne an der Sitzung vom 20. April teilnehmen würden¹²³, worauf ■■■■■ antwortet, dass man ihnen eine negative Antwort geben muss¹²⁴.

Die Mitglieder der AG diskutieren noch über die Frage der Basisstudien. ■■■■■ weist darauf hin, dass die sektoralen Pläne Basisstudien sind. Sie sind für jedermann zugänglich, werden aber nicht in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Wir können uns nicht zu dieser Arbeit äussern. Die Studie ist vom Richtplan getrennt, aber der Richtplan bezieht sich auf die Studie.¹²⁵ ■■■■■ ergänzt, dass die Gemeinden den Inhalt und die Studien nicht in Frage stellen können¹²⁶. Nachdem diese Diskussion beendet war, wurde die Sitzung gemäss der vorgeschlagenen Traktandenliste fortgesetzt.¹²⁷ ■■■■■ stellt dann die weitere Arbeit an den Kriterien vor (Priorisierung der Standorte – Präsentation durch die Firma ennova SA nach der Aktualisierung der Daten); dieser Punkt 2 der Traktandenliste wird

¹¹⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

zusammen mit Punkt 3 (Organisation der Informationsveranstaltung am 20. April) behandelt¹²⁸.

Die achte Sitzung der AG findet am 30. Mai 2016 statt. Diesmal werden einleitend folgende Gäste erwähnt: [REDACTED] – Société ennova SA und [REDACTED] – [REDACTED]¹²⁹. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Gewichtung der Dimensionen und Kriterien: Ergebnisse und Rückmeldungen der kantonalen Ämter und 3. Punkt zu den ersten Ergebnissen der Firma ennova SA¹³⁰; der letzte Punkt wird zusammen mit Punkt 5 der Traktandenliste (5. Nächste Schritte) behandelt.¹³¹

Zum dritten Punkt der Traktandenliste (Punkt zu den ersten Resultaten der Firma ennova SA, oben) stellte sich [REDACTED] vor¹³² und erklärte, dass in Anbetracht der Fristen die Grundlage für die Bewertungskriterien unbedingt bestätigt werden muss.¹³³ Es folgte eine Diskussion über die Gruppierung der Standorte nach Standortzonen¹³⁴.

In Bezug auf den fünften Punkt der Traktandenliste (Nächste Schritte) wurde vereinbart:

[REDACTED]:

- wird das Raster noch einmal zur ultimativen Korrektur an die Ämter senden;
- wird einen Filter 'Waldstandorte' setzen;
- setzt einen Filter 'min. 6 Windkraftanlagen pro Standort';
- setzt einen Filter 'Bemerkung min. 1,7';
- wird die Kriterien 'ADS' und 'Schutzgebiete' ausgeben;
- wird das Makro an jede Abteilung senden;
- wird die neuen Ergebnisse an die Dienste weiterleiten.¹³⁵

Die neunte Sitzung der AG findet am 13. Juni 2016 statt. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste: [REDACTED] - Société ennova SA» und «[REDACTED]

¹²⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹²⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³² Zum Inhalt dieser Präsentation siehe Anhang des Protokolls der Arbeitsgruppensitzung vom 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 141 ff).

¹³³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

136. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: Ergebnis der Gewichtung der Dimensionen und Kriterien und Situationsbericht gemäss Analyse der Firma ennova SA und Entscheide über das weitere Vorgehen¹³⁷. Diese beiden Punkte werden gemeinsam behandelt¹³⁸.

Bei der Genehmigung des Protokolls der vorherigen Sitzung vom 30. Mai 2016 weist darauf hin, dass der Filter für die Note auf 1,5 und nicht auf 1,7 gesetzt wurde und macht die AG darauf aufmerksam, dass es möglich sein muss, im Bericht für den Filter 'min. 6 Windturbinen pro Standort' zu plädieren¹³⁹.

stellt die Ergebnisse des Fortschritts der Studie von ennova SA vor, die einen Prozess in fünf Phasen sowie einen Arbeitsplan vorschlägt (siehe unten, Abb. 5 und 6).

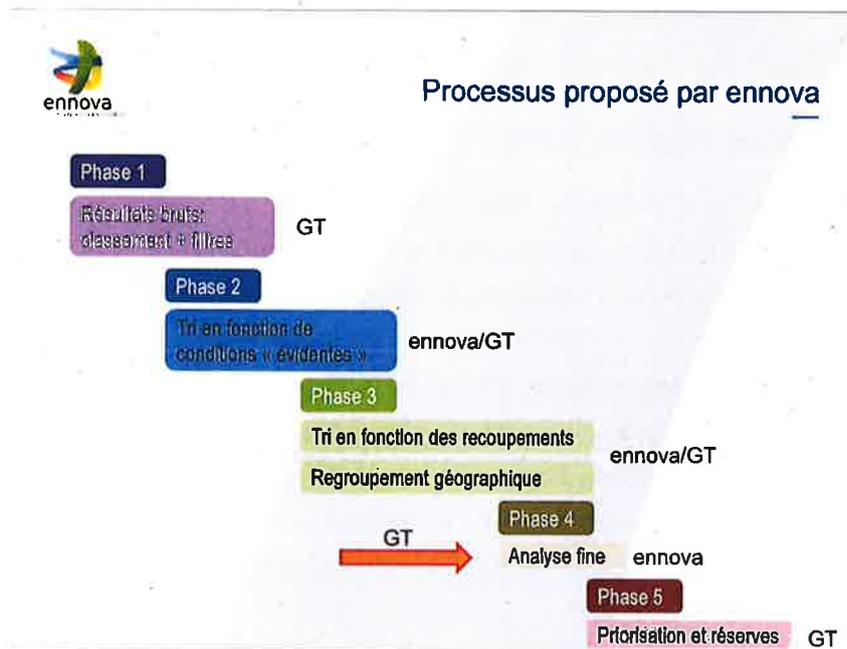


Abb. 5 - Von ennova SA der AG vorgeschlagener Prozess¹⁴⁰

¹³⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹³⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁰ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 115).

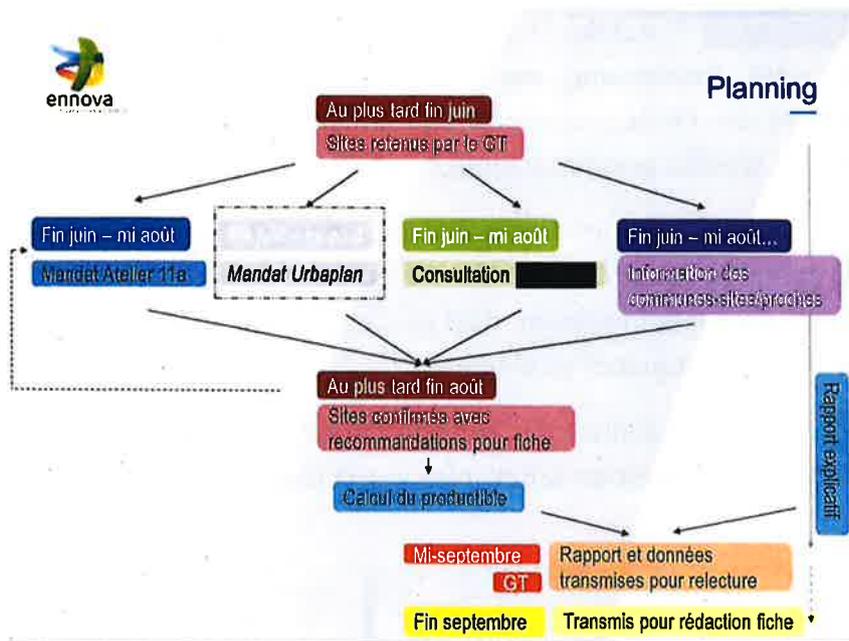


Abb. 6 - Von ennova SA der AG vorgeschlagene Planung¹⁴¹

Im Laufe der Diskussion äussern sich mehrere Mitglieder der AG zu den Kriterien. Beispielsweise gibt [REDACTED] (Amt für Umwelt, AfU) an, dass eine erste Vorauswahl getroffen wurde, aber ohne Gewichtung in zwei Schritten. Er hätte seinerseits mehr Kriterien geschätzt, damit Standorte herauskommen. Das BRPA habe gesagt, dass es die Dimensionen nicht gewichten wolle, aber die AG habe diese Vorgehensweise, die für jedes Amt unterschiedlich sei, nie bestätigt. Wenn ursprünglich festgelegt worden wäre, dass die Anzahl der Kriterien wichtig ist, hätte er darauf bestanden, mehr Kriterien einzuführen. Zum Beispiel drei Kriterien für jede Dimension, um eine Gleichheit zu erreichen und nicht nur 25 % für Menschen zu haben. Er bezweifelt das System, das für die Gewichtung verwendet wurde. Die Gewichtung der Dimensionen ist sehr wichtig.¹⁴²

[REDACTED] verlässt die Sitzung, während die Diskussion in der AG weitergeht¹⁴³. Die AG diskutiert in seiner Abwesenheit noch die Frage, ob es sinnvoll ist, die Gemeinden zu kontaktieren, um 'sie zu warnen' und entscheidet: Nein, denn die Gemeinden werden drei Monate Zeit haben, um sich bei der Vernehmlassung äussern zu können¹⁴⁴. Zur Frage «Wie und welche Standorte definieren» beschliesst die AG auf die Einstufung der Standorte in P1 und P2 zu verzichten und die Reihenfolge der Bewertungen wiederzugeben, mit Ausnahme

¹⁴¹ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 13. Juni 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 132).

¹⁴² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

des Standorts Schwyberg, der angesichts des gesamten Verfahrens einen Sonderstatus hat¹⁴⁵. Weiterhin wurde beschlossen, [REDACTED] zu konsultieren und den Auftrag für den Atelier 11a zu erteilen.. Dies wird als Empfehlungen für den Entwickler dienen (sobald die Standorte verfeinert sind) [REDACTED] wird die Untersuchungsperimeter an [REDACTED] weiterleiten und das **atelier 11a kontaktieren** (keine weiteren Analysen für den Standort Schwyberg erforderlich)¹⁴⁶.

Es wurde weiterhin vereinbart, vor der Validierung der Standorte die Meinung der AG und der Ämter, denen die Mitglieder zugeordnet sind, konsolidiert werden muss. [REDACTED] [REDACTED] wird den Mitgliedern der AG per E-Mail die Präsentation des Tages sowie detailliertere Karten mit den Standorten zusenden, damit jedes Amt intern nachsehen und dann bestätigen kann¹⁴⁷.

Im Protokoll steht noch, dass [REDACTED] erklärt, dass die Erstellung der Texte begonnen hat und verfeinert wird, sobald die Standorte bestätigt sind. Jedes Amt kümmert sich um die Themen, die es betreffen, und dann sammelt das RPBA die Texte und formatiert sie einheitlich. Sobald unsere Texte verfasst sind, werden sie der AG vorgelegt. Ende September muss das Blatt verfasst sein. Der Bericht wird bis Ende August fertig sein ([REDACTED] [REDACTED]). Er wird bei der Erstellung des Merkblatts sehr hilfreich sein¹⁴⁸.

Die **zehnte Sitzung der AG** findet am **27. Juni 2016** statt, in Abwesenheit von [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] (alle drei entschuldigt)¹⁴⁹. Erneut erwähnt das Protokoll einleitend zwei Gäste, nämlich – diesmal – [REDACTED] – Société ennova SA und [REDACTED]¹⁵⁰. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem die folgenden Punkte: 2. Ergebnis der 'Zonenbereinigung' durch die Firma ennova SA, 3. Diskussion über die von [REDACTED] durchgeführten Studien und 4.

¹⁴⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁴⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Entscheide über die für den kantonalen Richtplan festzulegenden Zonen und Vergabe des Mandats an atelier 11a¹⁵¹. Die Punkte 2 und 3 werden gemeinsam behandelt¹⁵².

Zur Präsentation von ennova SA gibt [REDACTED] an, dass er die Anmerkungen von [REDACTED] vor einigen Minuten per E-Mail erhalten hat. Sie konnten daher nicht in die Zusammenfassung aufgenommen werden, aber er wird seine Anmerkungen nach und nach mitteilen¹⁵³.

Die Diskussion bezieht sich auf sieben Standorte (Salvenach, Gibloux, Côtes de Romont, Monts de Vuisternens, Misery-Courtion/Passafou, La Berra, Schwyberg)¹⁵⁴. Die AG diskutiert den Fall jedes Standorts. Sie schliesst Salvenach aufgrund eines mittelmässigen Ergebnisses bei der Berechnung der Produzierbarkeit der ausgewählten Standorte aus¹⁵⁵. Der Standort Gibloux wird aufgrund mehrerer Punkte als problematisch angesehen¹⁵⁶. Die Standorte Côtes de Romont, Monts de Vuisternens und Misery-Courtion/Passafou weisen noch einige Punkte auf, die überprüft werden müssen¹⁵⁷. In Bezug auf La Berra möchte [REDACTED], dass man diesen Standort streicht; [REDACTED] antwortet, dass man Argumente braucht, wenn man ihn streicht¹⁵⁸. Der Standort Schwyberg wird schliesslich so wie er ist als in Ordnung betrachtet; [REDACTED] merkt jedoch an, dass man überprüfen muss, ob die zahlreichen Gebäude (Alphütten) in diesem Gebiet ganzjährig bewohnt sind oder nicht¹⁵⁹. Es wird auch im Protokoll vermerkt, dass angesichts der Bereinigung der Standorte immer noch 250 Gigawattstunden an Produktivität übrig sind (160 sind noch zu finden)¹⁶⁰.

¹⁵¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁵⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Im Anschluss an diese Diskussion wird über die Erstellung des erläuternden Berichts und der Blätter des KantRP gesprochen¹⁶¹. Es wird insbesondere vereinbart, dass [REDACTED] sich für die Erstellung der Dokumente mit Herrn [REDACTED] koordinieren wird, der für dieses Mandat zuständig ist¹⁶².

Bei Punkt 4 der Traktandenliste (Entscheid über die zu definierenden Zonen des kantonalen Richtplans und Vergabe des Mandats an das atelier 11a, oben) beschliesst die AG einstimmig, der Firma atelier 11a zu bestätigen, dass sie ihre Analysen/Studien für die ausgewählten Gebiete verfeinern und die sensiblen Elemente hervorheben könne. [REDACTED] wird ihnen diesen Punkt bestätigen und dabei an die Fristen erinnern¹⁶³.

Unter «Verschiedenes» (Punkt 5 der Traktandenliste) wurde vereinbart, dass [REDACTED] den erläuternden Bericht zur Auswahl der Standorte vorbereiten und ihn Mitte August an alle versenden wird. -> Die Mitglieder der AG werden ihn zur Kenntnis nehmen und eventuelle Anmerkungen mitteilen, mit dem Ziel, bei der nächsten Sitzung eine fast endgültige Version herausgeben zu können¹⁶⁴.

Am 30. August 2016 findet die elfte Sitzung der AG statt. Auf der Traktandenliste stehen unter anderem folgende Punkte: 2. Information über die Analyse von [REDACTED] und Einfluss auf die aktuellen Standorte / ennova SA; 3. Schlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen / ennova SA; 4. Präsentation der Blätter des KantRP / ennova SA-R. [REDACTED]¹⁶⁵. Erneut wird [REDACTED] –Ennova SA in der Einleitung des Protokolls als Gast aufgeführt; [REDACTED] ist entschuldigt¹⁶⁶.

[REDACTED] eröffnet diese elfte Sitzung, indem er zwei Punkte zur Traktandenliste hinzufügt, um über die Treffen zu berichten, die im Laufe des Sommers stattgefunden haben (Punkte 1a und 1b)¹⁶⁷. Es handelt sich um das Protokoll der Sitzung mit dem ARE, dem BFE und Meteotest (Punkt 1a) einerseits und das Protokoll der Treffen mit [REDACTED], Verantwortlicher des Dossiers Windenergie für den Kanton Waadt, und Herrn [REDACTED],

¹⁶¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

Verantwortlicher des Dossiers für den Kanton Bern (Punkt 1b) andererseits¹⁶⁸. Zu Punkt 1a erklärt [REDACTED], dass es eine gute Übereinstimmung zwischen den vom Bund angegebenen Gebieten und den von der AG ausgewählten Standorten gebe. Zu Punkt 1b wird erklärt, dass [REDACTED] ebenfalls anwesend war beim Treffen mit Herrn [REDACTED], dem Verantwortlichen für das Windenergiedossier des Kantons Waadt, und dass das Gebiet von Romont, das die Grenze zum Kanton Waadt bildet, a priori kein Problem darstellt, aber der Kanton Waadt möchte zu gegebener Zeit angehört werden¹⁶⁹.

Zu Punkt 2 der Traktandenliste, der sich mit der Analyse von [REDACTED] und ihrem Einfluss auf die aktuellen Standorte befasst, ergreift auch hier [REDACTED] das Wort für die Erläuterung der von [REDACTED] durchgeführten Analyse¹⁷⁰.

Punkt 3 der Traktandenliste trägt den Titel «Abschlussbericht und Diskussion über das weitere Vorgehen»¹⁷¹. Auch hier ergreift [REDACTED] das Wort, um die Arbeit von ennova SA zu erläutern. Er erwähnt insbesondere, dass die Korrekturen aufgrund der Rückmeldungen der verschiedenen Abteilungen noch vorgenommen werden müssen und die Informationen von [REDACTED] integriert werden müssen. Der Workshop-Bericht 11a, der die fünf Standorte in Bezug auf Brutvögel und Fledermäuse analysiert hat, ist abgeschlossen. Jeder Standort hat seine eigene [REDACTED]-Analyse. Dieser Workshopbericht 11a muss noch von den Ämtern geprüft werden.¹⁷²

Während der Diskussion über diesen Punkt erinnert [REDACTED] daran, dass unser Ansatz unabhängig und neutral erfolgte. Die interessanten Standorte sind herausgekommen, aber es geht nicht darum, Standorte für die Promotoren zu suchen. Alle Grundlagen, die zum Thema des Richtplans gedient haben, werden öffentlich und auf der Website des Staates einsehbar sein¹⁷³.

Es wird darauf hingewiesen, dass [REDACTED] den unabhängigen Bericht in einer zweiten Phase in Angriff nehmen wird. Sollte es beim Hauptbericht¹⁷⁴ nach den letzten

¹⁶⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 2 f. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁴ Der Hauptbericht, auf den Bezug genommen wird, bezeichnet den erläuternden Bericht mit dem Titel «Studie zur Definition der Windkraftstandorte - Erläuternder Bericht» (Amt für Energie, Studie für die Definition der Windkraftstandorte – Erläuternder Bericht, Mai 2017 (Gelber Ordner Studie für die Definition der

Bemerkungen der Dienststellen eine inhaltliche Änderung geben, so muss dies innerhalb der Arbeitsgruppe erneut besprochen werden. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein¹⁷⁵.

■■■■■ erinnert die Mitglieder der AG auch daran, dass die aktualisierten Dokumente von jedem Mitglied bestätigt werden können müssen. Es ist wichtig, dass die von jedem eingebrachten Elemente von seiner eigenen Abteilung gut genehmigt werden. Wenn der Bericht einmal herausgegeben ist, dürfen die Abteilungen bei der internen Vernehmlassung nicht mehr auf Punkte zurückkommen.¹⁷⁶

■■■■■ erinnert die Mitglieder der AG an die nächsten Schritte, d. h.:

- 1) Übergabe des Richtplans zum Thema Windenergie in Blättern;
- 2) Analyse durch den Projektausschuss ;
- 3) Weiterleitung an den Copil, der aus drei Staatsräten, zwei Oberamtspersonen, Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und einem Vertreter des ARE besteht. Der Copil wird ihn bestätigen oder kann eventuell Änderungen verlangen;
- 4) interne Vernehmlassung bei den staatlichen Stellen (März 2017);
- 5) öffentliche Vernehmlassung (Ende 2017).¹⁷⁷

Aus dem Protokoll geht hervor, dass mehrere Personen an der Erstellung der verschiedenen Dokumente zum Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans beteiligt sind. ■■■■■

■■■■■ ist für den Schlussbericht und den unabhängigen Bericht zuständig¹⁷⁸; ■■■■■ wird die Texte zu den Blättern auf der Grundlage der von den Mitgliedern der AG¹⁷⁹ übermittelten Elemente verfassen; und schliesslich hat ■■■■■ mit der Redaktion der Texte begonnen, die an ■■■■■ weitergeleitet werden¹⁸⁰.

Die AG fasst die Schritte und andere Entscheide der Arbeitsgruppe zusammen:

- alle Elemente müssen an ■■■■■ weitergeleitet werden, welche die Texte verfassen wird;

Windkraftstandorte – Erläuternder Bericht)), was den Eindruck erweckt, dass die Arbeitsgruppe mit dem unabhängigen Bericht das für jeden Standort ausgearbeitete Projektblatt meint (Anhang zum Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 30. August 2016 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 72 f.).

¹⁷⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁷⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- Priorität für den Richtplan und dann für den Bericht;
- [REDACTED] wird den Hauptbericht vorrangig fertigstellen;
- das Kapitel Windkraft im KantRP kann sofort erledigt werden;
- [REDACTED] wird um den 12. September herum ein Musterformular versenden;
- [REDACTED] wird sich mit [REDACTED] in Verbindung setzen, um über den Fortschritt seiner Arbeit zu berichten.¹⁸¹

Die **zwölfte und letzte Sitzung der AG** findet am **26. September 2016** statt. Auch dieses Mal erscheint [REDACTED] – Société ennova SA als Gast; [REDACTED] – [REDACTED] ist seinerseits entschuldigt¹⁸². Diese letzte Sitzung ist der Vorstellung der Planung von ennova SA für den weiteren Verlauf des Mandats (Punkt 2), dem Schlussbericht des KantRP mit den letzten Bemerkungen (Punkt 3), den Projektblättern (Punkt 4) und dem Katalog der Blätter der nicht berücksichtigten Standorte (Punkt 5) gewidmet¹⁸³

Zu Punkt 2 (Planung ennova SA für die Fortführung des Mandats) stellte [REDACTED] seine Präsentation vor und erklärte, dass «die Priorität eher auf die Blätter als auf den Bericht gelegt wurde. Die Zusammenfassung der Herausforderungen, was das atelier 11a betrifft, kann jedem Blatt hinzugefügt werden»¹⁸⁴. Er verteilt die mehr oder weniger provisorischen Blätter für die 6 Standorte an die Mitglieder der AG¹⁸⁵.

[REDACTED] nimmt an der Sitzung teil und erklärt, dass das BRPA an der Vereinheitlichung der Blätter arbeitet. Es ist also nicht notwendig, dass ennova mehr tut, denn sie hat genug Material, um mit dieser Arbeit zu beginnen¹⁸⁶. [REDACTED] sagt, dass er «an atelier 11a weiterleiten wird, was wir noch von ihnen erwarten.»¹⁸⁷

Schliesslich wird beschlossen:

- [REDACTED] wird die Übersichtstabellen bis zum 30. September an [REDACTED] übergeben. Er wird sich auf die 'bekannten Empfehlungen', insbesondere mit [REDACTED], beschränken;

¹⁸¹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁶ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁷ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

- [REDACTED] wird den AG-Mitgliedern eine ausgefeiltere Version der Arbeitsblätter per E-Mail zusenden.
- Der Termin 27. Oktober, also das Datum der vorletzten Sitzung des Projektausschusses, wird für die Erstellung der verschiedenen Texte berücksichtigt¹⁸⁸. Schliesslich werden die Punkte 3-5 der Traktandenliste (*oben*) gemeinsam behandelt¹⁸⁹. Da [REDACTED] die Sitzung vorzeitig verlassen hat, wird sie von [REDACTED] geschlossen, der sich bei den Teilnehmenden bedankt¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁸⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 4 f (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

¹⁹⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

3.2. ANDERE AKTEURE

Dieser zweite Teil konzentriert sich auf die anderen Akteure, die im Rahmen dieses Dossiers tätig waren, d. h. die Hauptentwickler von Windkraftprojekten (3.2.1), die ennova SA – deren Tätigkeit als Privatunternehmen sich je nach Standpunkt entwickelt hätte – (3.2.2) sowie andere externe Dienstleister, welche die Verwaltung bei der Planungsarbeit unterstützten (3.2.3). Er wurde erstellt, indem die Informationen aus den Dokumenten, die den Auftragnehmern zur Verfügung standen, insbesondere den Protokollen und ihren Anhängen, mit öffentlich zugänglichen Informationen von offiziellen Websites, Medienquellen oder auch von den beteiligten Akteuren abgeglichen wurden. Die Analyse dieser Quellen ermöglicht eine Unterscheidung zwischen den wichtigsten Akteuren, die im Bereich der Windkraftentwicklung tätig sind (die Hauptentwickler), und denjenigen, die in die administrative Arbeit der Planung des Kapitels Windenergie involviert sind (die Auftragnehmer).

3.2.1. DIE HAUPTENTWICKLER VON WINDKRAFTPROJEKTEN

Bei der Untersuchung der zitierten Unterlagen lassen sich vier Unternehmen identifizieren, die direkt oder indirekt in den Bereich der Entwicklung von Windkraftprojekten involviert sind oder waren: Groupe E Greenwatt SA, ennova SA, die [REDACTED] und [REDACTED].

Groupe E Greenwatt SA¹⁹¹ ist ein Unternehmen, das zu 90 % Groupe E und zu 10 % dem Kanton Neuenburg gehört¹⁹². Groupe E wiederum ist zu 80 % im Besitz des Staates Freiburg, die restlichen Aktien sind unter verschiedenen Aktionären aufgeteilt¹⁹³. Groupe E Greenwatt SA hat als statutarisches Ziel «die Planung, den Bau und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die Umsetzung von Energiespar- und Energieeffizienzmassnahmen (...)»¹⁹⁴.

In der Sitzung der AG vom 1. Oktober 2015 erklärte [REDACTED], Geschäftsträger für Windenergie bei Groupe E Greenwatt, dass Groupe E Greenwatt einziger Entwickler im Kanton Freiburg sei und dass es keine Konkurrenz bei der Windenergie im Kanton gebe¹⁹⁵. Darüber hinaus war Groupe E Greenwatt AG im Hinblick auf die Erfüllung ihres Auftrags zum Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Gesprächen mit Freiburger Gemeinden.

¹⁹¹ Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹² Greenwatt-Website, <https://www.greenwatt.ch/fr/>, abgerufen am 14. September 2023.

¹⁹³ Website von Groupe E, Portrait, <https://www.groupe-e.ch/fr/decouvrir-groupe-e/groupe-e/portrait>, abgerufen am 14. September 2023.

¹⁹⁴ Handelsregister, Groupe E Greenwatt SA (CHE-109.587-291), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/674750>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

Im November 2014 unterzeichneten Groupe E Greenwatt SA und **ennova SA**¹⁹⁶ eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit beim geplanten Windpark auf dem Mont-Gibloux, für den ennova SA von Anfang an als Promotorin fungierte; in einem Artikel der lokalen Presse wurde erwähnt, dass Greenwatt bereits Windmessungen durchgeführt hatte und dass die Unternehmen eine Zusammenarbeit und den Austausch ihrer jeweiligen Informationen planten¹⁹⁷. Ennova SA ist also der zweite Akteur, den man unter den Entwicklern im Bereich der Windenergie identifizieren kann. Das Unternehmen hat jedoch eine organisatorische Entwicklung durchgemacht, die es schwierig macht, seine Intervention in diesem Sektor zu verstehen. Diese Entwicklung wird später im Rahmen dieses Berichts analysiert (siehe unten, 5.2.2).

So wurde ennova SA nach und nach von den [REDACTED]¹⁹⁸ übernommen. Diese sind ein öffentliches Unternehmen, dessen Aktionäre sich 2015 aus dem [REDACTED] zusammensetzten¹⁹⁹. Das statutarische Ziel der [REDACTED] ist es, «im Kanton Genf Wasser, Gas, Strom und Wärmeenergie zu liefern sowie Abfälle zu behandeln; verschmutztes Wasser im gesetzlich festgelegten Rahmen zu entsorgen und zu behandeln; (...) Aktivitäten in Bereichen zu entwickeln, die mit diesem Ziel verbunden sind, ihre Aktivitäten ausserhalb des Kantons auszuüben und Dienstleistungen und Services im Bereich der Telekommunikation zu erbringen»²⁰⁰.

Die **ursprüngliche Beziehung zwischen ennova SA und [REDACTED]** wurde durch einen Vertrag mit dem Titel «[REDACTED]» konkretisiert, der 2011 abgeschlossen wurde²⁰¹. Dieser Vertrag sah eine Beteiligung [REDACTED] von 20 % am Aktienkapital von ennova SA sowie ein Darlehen [REDACTED] an ennova SA in Höhe von 33 Mio. Franken für jurassische Projekte vor²⁰². Nach verschiedenen Affären, die im Kanton [REDACTED] im Zusammenhang mit den Beziehungen [REDACTED]

¹⁹⁶ Handelsregister, ennova SA (CHE-248.563.395), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1021636>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁷ RIME, Angélique, *Greenwatt partenaire d'Ennova au Gibloux*, La Gruyère, 4. November 2014, <https://www.lagruyere.ch/2014/11/greenwatt-partenaire-d'ennova-au-gibloux.html>, abgerufen am 30. August 2023.

¹⁹⁸ Handelsregister, [REDACTED], [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

¹⁹⁹ [REDACTED], Rapport de gestion et de développement durable 2015, [REDACTED], abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁰ Handelsregister, [REDACTED], Zweck, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁰¹ BODER, Willy, *Incapables de réviser leur accord avec Ennova, les SIG temporisent*, Le Temps, 9. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/incapables-reviser-accord-ennova-sig-temporisent>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰² ATS, *Les SIG envisager à mettre en main sur la société ennova*, La Liberté, 30. April 2014, <https://www.laliberte.ch/news-agence/detail/les-sig-envisagent-de-mettre-la-main-sur-la-societe-ennova/240910>, abgerufen am 14. September 2023.

zu ennova SA ans Licht kamen handelten die beiden Unternehmen im Oktober 2013 eine Vereinbarung zur Auflösung des ursprünglichen Vertrags aus, die am 31. Dezember 2013 in Kraft treten sollte²⁰³. Diese Vereinbarung sah vor, dass ennova SA bis zu diesem Datum die von [REDACTED] gehaltenen 20 % der Aktien für einen geschätzten Betrag von 15 Mio. Franken zurückkaufen sollte. Dieser Betrag beinhaltete auch den Verkauf der Windparkprojekte [REDACTED] und [REDACTED] durch ennova SA, die zusammen mit 8 Millionen Franken bewertet wurden²⁰⁴. Am 31. Dezember 2013 waren jedoch die wesentlichen Bedingungen der Scheidungsvereinbarung nicht erfüllt, wodurch die Trennungsvereinbarung hinfällig wurde²⁰⁵. Am 13. Mai 2014 schlossen der Verwaltungsrat [REDACTED] und die Mehrheitsaktionäre von ennova SA schliesslich eine Vereinbarung ab, die die vollständige Übernahme der Kontrolle über ennova SA vorsah, indem [REDACTED] 80 % des von den privaten Aktionären von ennova gehaltenen Kapitals aufkaufte²⁰⁶.

Bei der **Beteiligung von ennova SA als Entwickler im Kanton Freiburg** ist darauf hinzuweisen, dass in einem Dokument, das per E-Mail vom 5. September 2022 im Zusammenhang mit einer Anfrage der Vereinigung Paysage libre Fribourg (PLF) gemäss dem kantonalen Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten²⁰⁷ an das Generalsekretariat des Grossen Rates des Kantons Freiburg gerichtet wurde, ennova SA behauptet, dass seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [REDACTED] im Jahr 2014 ennova jegliche Erkundung von Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmastes beendet wurde. Ennova wurde ab Ende 2014 reorganisiert. In weniger als zwei Jahren sank die Zahl der Mitarbeiter von über 20 auf 6. [REDACTED] setzte einen neuen Verwaltungsrat, eine neue Geschäftsleitung und neue Richtlinien ein; die Aktivitäten von ennova werden dadurch neu ausgerichtet²⁰⁸.

Das Unternehmen nennt dann die verschiedenen Projekte, an denen es beteiligt war. So erwähnt es die **Sondierungen, die es auf der Grundlage des kantonalen Windkraftkonzepts vom August 2008 zwischen 2011 und 2012 auf Freiburger Gebiet durchgeführt hat, um**

²⁰³ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁴ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁵ LELIEVRE, Frédéric, *Divorce repoussé entre les SIG et Ennova*, Le Temps, 3. Januar 2014, <https://www.letemps.ch/economie/divorce-repousse-entre-sig-ennova>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁶ Arcinfo, *C'est confirmé: les SIG ont racheté Ennova*, 14 mai 2014, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/c-est-confirme-les-sig-ont-rachete-ennova-326274>, abgerufen am 14. September 2023.

²⁰⁷ Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten vom 9. September 2009 (InfoG; [SGF 17.5](#)).

²⁰⁸ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

potenzielle Windkraftsektoren zu identifizieren²⁰⁹. Es gibt weiter an, dass es im Mai 2013 eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Gemeinde Le Châtelard (FR) unterzeichnet habe. In diesem Rahmen führte die ennova SA zwischen Mai 2013 und Juni 2016 Windmessungen durch, eine Tätigkeit, die sie nach eigenen Angaben stets deklariert und auch nach dem ersten Mandat, das ihr vom AfE am 14. Januar 2016 erteilt wurde, weitergeführt hat²¹⁰. Sie erwähnt auch, dass dieser Zusammenarbeitsvereinbarung letztlich keine Folge gegeben wird, obwohl sie behauptet, dass der Gemeindepräsident von Châtelard (FR) darauf bestanden habe, dass sie weitergeführt wird²¹¹. Eine weitere Vereinbarung war ursprünglich mit der Gemeinde Les Grangettes geplant, die jedoch nach der Neuausrichtung der Aktivitäten von ennova Ende 2014 nie unterzeichnet wurde²¹². Im April 2013 soll auch die Gemeinde Misery-Courtion eine Vereinbarung mit ennova SA unterzeichnet haben; diese sei jedoch im April 2015 hinfällig geworden, da es kein detailliertes Projekt für einen Windpark auf dem Gebiet der Gemeinde gegeben habe²¹³. Darüber hinaus führte ennova SA laut der Website des Unternehmens im Jahr 2016 auch Projekte zur Windanalyse und Ertragsbewertung für Groupe E Greenwatt SA in Entlebuch (LU) durch und führte für dasselbe Unternehmen zwischen 2015 und 2020 auch Aufträge für das Projekt «Les Quatres Bornes (NE/BE)» aus, wobei sie am Projektmanagement und an Windstudien beteiligt war, Lärm, Schatten, UVP / Einreichung KNP / QP-GP, sowie 2015 für das Projekt «Mont-Sujet (BE)» bezüglich der Erstellung von Fotomontagen²¹⁴.

██████████ stellt noch einen weiteren Entwickler dar, der gelegentlich in den Akten erwähnt wird, insbesondere von ██████████, der im Namen von ennova SA handelt. Diese Organisation meldet sich auch bei ██████████ im Hinblick auf die Vorbereitung der

²⁰⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹¹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹² Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹³ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn ██████████ an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

²¹⁴ Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestationsetreferences>, abgerufen am 6. September 2023.

«öffentlichen» Sitzung vom 20. April 2016; [REDACTED] lehnt ihren Antrag auf Teilnahme ab.²¹⁵

3.2.2. ennova SA ALS EXTERNER AUFTRAGNEHMER

Im Rahmen der Revisionsarbeit am Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans gehörte die ennova SA zu den externen Auftragnehmern, mit denen das AfE und die AG zusammenarbeiteten (*oben*, 3.1). Dieser Unterabschnitt erläutert den Kontext und die Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, die ennova SA zu beauftragen (a.), die der ennova SA übertragenen Aufgaben (b.), den Zeitplan und die Rechnungsbeträge im Zusammenhang mit den Leistungen der ennova SA (c.) und die Zusammenfassung der Ausgaben (d.).

- a. Hintergrund und Überlegungen, die das AfE/die AG dazu veranlassten, ennova SA zu beauftragen

Die Elemente, die das AfE und im weiteren Sinne auch die AG dazu veranlassten, 2016 die Dienste von ennova SA in Anspruch zu nehmen, sind schwer herauszuschälen. Auf der einen Seite erwähnt eine **interne Notiz, die im Januar 2023** [REDACTED] ²¹⁶, verfasst wurde, folgende Aspekte:

- **das Umfeld der 2000-er Jahre**, das durch eine starke Entwicklung im Bereich der Windkraftanlagen gekennzeichnet war. In dieser Zeit starteten Kantone Studien auf ihrem Gebiet, um die mögliche Entwicklung im Flachland auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Nachbarländern zu bewerten, und viele Entwickler begannen, im Schweizer Mittelland nach Möglichkeiten zu suchen. Letztere standen oft in Verbindung mit Elektrizitätsunternehmen²¹⁷;
- die Tatsache, dass der Richtplan des Kantons Freiburg das Thema Windenergie seit 2002 enthalten sollte und 2008 aktualisiert wurde²¹⁸, und die 2013 erwähnte Idee, die Möglichkeit zu prüfen, dass Freiburg zum Pionier bei der Entwicklung der Windenergie im Flachland wird²¹⁹ (**Postulat 2013-GC-26 [P2027.13] vom 28. Juni 2013**, eingereicht von Eric Collomb und François Bosson);

²¹⁵ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

²¹⁶ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S.1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁷ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²¹⁹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

- **der Beizug des Büros** [REDACTED] mit Sitz in Winterthur²²⁰ **durch das AfE im Jahr 2011**, nachdem sich das AfE bei den anderen innovativen Kantonen und beim BFE informiert hatte. Dieses Büro hatte eine effiziente Methodik entwickelt und laut [REDACTED] nicht in der Westschweiz prospektiert, was Interessenkonflikte verhinderte²²¹. Der Schlussbericht wurde 2014 vorgelegt²²²;
- die Tatsache, dass im **Zeitraum 2010 bis 2014** nicht weniger als 30 Gebiete im Kanton von Entwicklern für Windenergieprojekte untersucht wurden²²³. [REDACTED] betont, dass die Sondierungsarbeiten in Absprache zwischen den Entwicklern und den Gemeinden erfolgten: Die staatlichen Stellen waren an diesen Schritten nicht beteiligt. Sie wurden punktuell von den Entwicklern oder den Gemeinden gebeten, Fragen zu beantworten. Auch Anträge auf Vorabklärungen wurden den Ämtern von den Entwicklern unterbreitet (z. B. für ein Projekt in Semsales). Schliesslich wurden die Ämter gelegentlich gebeten, als Gäste an Informationsveranstaltungen teilzunehmen, die in Gemeinden stattfanden²²⁴.

*Anmerkung: In Anbetracht des zuvor erwähnten Umfelds (oben, 2) ist daraus zu schliessen, dass die kantonale öffentliche Verwaltung also mit einem besonders dynamischen Umfeld konfrontiert war, mit Entwicklungen zwischen privaten Akteuren und Gemeinden, zu denen noch eine Bundesintervention hinzukam.*²²⁵

In derselben Notiz vom Januar 2023²²⁶ erklärt [REDACTED] weiter, dass die Windkraftplanung, mit der die AG beauftragt war, einen **umfassenden Ansatz** erfordere, der dem nahe komme, was ein Entwickler in einer Sondierungsphase tun könnte; in diesem Stadium der Planung müsse die Planung jedoch rein **technisch/wissenschaftlich** sein²²⁷. In den Erläuterungen schreibt [REDACTED], dass der gesuchte Auftragnehmer neutral, technisch versiert, mit hoher Kompetenz in der Planung eines Windparks ausgestattet und für

²²⁰ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²¹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²² Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²³ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁴ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁵ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁶ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁷ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

mindestens ein Jahr verfügbar sein sollte²²⁸. Da [REDACTED] nicht verfügbar war, und weil kein Akteur gefunden werden konnte, der auf dem Gebiet spezialisiert, verfügbar und nicht in laufenden Projekten im Kanton aktiv war, wandte sich das AfE an ennova SA, nachdem es verschiedene Kantone, den Bund und Suisse Eole²²⁹ kontaktiert hatte.

Andererseits geht aus zwei Schreiben hervor, dass es auf Wunsch von ennova SA einen Austausch zwischen ennova SA und dem AfE gegeben hat:

- So heisst es in einem Schreiben von ennova an das AfE vom 30. September 2015: «Unsere Firma (...), die zu 100 % im Besitz von [REDACTED] ist, freut sich, Ihnen zu bestätigen, dass sie innerhalb der Begleitgruppe, die für die Ausarbeitung des Windrichtplans eingesetzt wurde, von der Gesellschaft Groupe E Greenwatt SA vertreten werden möchte, insbesondere, um ihre Interessen für die Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»²³⁰.
- Mit Schreiben vom 22. Oktober 2015 antwortet das AfE der ennova SA zu ihrem Antrag, an den Arbeiten der AG beteiligt zu werden. Er führt aus, dass «Studien mit einer breiteren Tragweite ebenfalls durchgeführt werden müssen (kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Erstellung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Gesuche, kantonale Studie zur Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Gesuchen). In diesem Stadium des Verfahrens werden die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter ennova erneuerbare Energien und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und Promotoren, kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen». Schliesslich führt es aus, dass «das Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt, ebenfalls zu den Gesprächspartnern des Kantons gehört. Es ist daher über den Fortschritt der Arbeiten informiert».²³¹

Dieser Austausch findet nach der ersten Sitzung der AG am 28. September 2015 – in der [REDACTED], der Vorsitzende der AG, an die Vertraulichkeit der Sitzungen erinnert – und vor der zweiten Sitzung am 1. Oktober 2015 statt, in der [REDACTED], Vertreter von Greenwatt, eine Präsentation halten wird, in der er ennova SA und die anderen Studienbüros erwähnt. Es sei daran erinnert, dass die Anwesenheit von [REDACTED] an der Sitzung vom 1. Oktober aufgrund der Aktenlage nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann. Denn

²²⁸ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²²⁹ Amt für Energie, Interne Notiz von [REDACTED] zur Windkraftplanung und zum Mandat der Firma Ennova SA, Januar 2023, S. 1 (Ordner «Document divers», fr_NTE_SdE_Procédure_Mandat_Ennova).

²³⁰ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

²³¹ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

wie erwähnt (siehe 3.1, *oben*), zeigt die PowerPoint-Präsentation vom 30. September 2015, dass die Teilnahme des Betroffenen an der Sitzung vom 1. Oktober 2015 vorgesehen ist²³², während im Protokoll derselben Sitzung [REDACTED] nicht unter den Teilnehmern der Sitzung erscheint²³³.

Während der **Sitzungen der AG**, die im Laufe des Jahres 2016 stattfinden, war der **Vertreter von ennova SA** in der Person von [REDACTED] regelmässig anwesend, um den Stand der Dinge bezüglich des Mandats zur Priorisierung der Standorte darzulegen, bis zur letzten Sitzung, die am 26. September 2016 stattfindet²³⁴.

b. Vom AfE an ennova SA übertragene Aufgaben

Im Rahmen der Planung des Kapitels Windenergie im Kanton Freiburg führte die ennova SA mehrere Aufgaben aus, die Aspekte der Analyse, der Planung und des Projektmanagements beinhalteten. Auf vertraglicher Ebene wurden diese Aufgaben in den folgenden Akten formalisiert:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windkraftstandorten, wozu Analyse- und redaktionelle Aktivitäten gehören: erster Auftrag vom 14. Januar 2016)²³⁵;
- Tätigkeiten zur Koordination anderer Anbieter und Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (den Dienststellen der Kantonsverwaltung und externen Anbietern): Nachtrag vom 25. April 2016²³⁶, der zweimal zu einer Überschreitung der veranschlagten Kosten führte (siehe *unten*, b.);
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte: Letzter Auftrag, datiert vom 28. November 2016, der den Verfasserinnen dieses Berichts bekannt ist²³⁷.

²³² Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations, p. 299).

²³³ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1. Oktober 2015, S. 2 (Gelber Ordner Groupe de travail_Projet éolien canton de Fribourg, Procès-verbaux et présentations).

²³⁴ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 7. März 2016, S. 1 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 3 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 2 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 3 ff.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 2 ff. (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

²³⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 ff.

²³⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18 ff.

²³⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 ff. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich anhand der von der Verwaltung eingereichten Unterlagen drei Rechtsakte identifizieren lassen (zwei Verträge und ein Nachtrag zum ersten Vertrag). Die Rechnungen für die verschiedenen in den drei Dokumenten aufgelisteten Leistungen wurden bis Mai 2017 zugestellt, als der Katalog der nicht berücksichtigten Standorte eingereicht wurde. In der Tabelle der vom AfE getätigten Ausgaben sind hingegen Zahlungen im Zeitraum 2017-2018 aufgeführt, für die wir bei unserer Prüfung der Akte keine Erklärungen finden konnten.

- c. Zeitplan und Beträge der Rechnungen im Zusammenhang mit den Leistungen von ennova SA

An der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie¹ des kantonalen Richtplans von Freiburg über die Windkraft war eine Vielzahl von externen Auftragnehmern ausserhalb der kantonalen Verwaltung beteiligt.

Am **14. Januar 2016** akzeptiert das AfE²³⁸ das von ennova SA erstellte Angebot E/B005/07/AA/201601 vom 13. Januar 2016 mit dem Titel «Canton de Fribourg - Plan sectoriel éolien, Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens»²³⁹, für einen Betrag von **Fr. 43'014,20 , inklusive Mehrwertsteuer** .²⁴⁰

Das vom AfE am 14. Januar 2016 erteilte Mandat sieht eine Arbeit in drei Phasen vor:

«1 Vorbereitung der Arbeit

In der Angebotsphase geht es darum, das Bestehende zu übernehmen, das Räderwerk der Gewichtung zu analysieren und gegebenenfalls Verbesserungen vorzuschlagen. Nach diesen ersten Arbeiten soll eine Diskussion mit dem AfE folgen, um eine gemeinsame Basis zu definieren.

2. Erarbeitung von Dokumenten

Diese Phase erfordert eine besondere Vertiefung, die sich durch eine Studie Standort für Standort mit Annäherungsmassstäben in der Grössenordnung von 1:25'000 oder sogar Details rechtfertigen lässt.

Jeder Standort wird einer detaillierten Analyse unterzogen und seine Bewertung wird im erläuternden Bericht argumentativ begründet.

Wenn alle Noten den Standorten über die Tabelle «Klassierung der Zonen für Windenergie im Kanton Freiburg» zugewiesen werden, muss eine Sitzung mit dem AfE stattfinden, nicht nur um den Inhalt und die Methodik zu bestätigen oder zu ändern, sondern auch um die Struktur des erläuternden Berichts und den Detaillierungsgrad für den nächsten Schritt festzulegen.

3. Fertigstellung

Die Schritte, die nach der Validierung der Arbeit folgen, werden sich hauptsächlich auf die Erstellung des erläuternden Berichts und die Ausarbeitung der Karte zur Kategorisierung der bewerteten Standorte konzentrieren.

²³⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1-3.

²³⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 4.

²⁴⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 8.

Es wird eine Sitzung zur Vorstellung des Berichts mit dem AfE stattfinden»²⁴¹.

Die Frist für die Einreichung des erläuternden Berichts wurde auf spätestens 1. März 2016 festgelegt. Eine Vertraulichkeitsklausel ist ebenfalls im Vertrag enthalten: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und sorgt dafür, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»²⁴². Das Angebot wird von [REDACTED], Direktor von ennova SA, und [REDACTED], Projektmanager bei ennova SA²⁴³, unterbreitet.

Per E-Mail vom **25. April 2016** sendet [REDACTED] eine «Notiz mit Tätigkeitsbericht, in der die durchgeführten Arbeiten und die aktuellen Überschreitungen präzisiert werden», eine «Rechnung für die durchgeführten Arbeiten» und einen «Nachtrag für die zu ergänzenden Arbeiten»²⁴⁴ an [REDACTED]. Der von ennova SA am 25. April 2016 an das AfE übermittelte Nachtrag zur Basisofferte²⁴⁵ bezieht sich auf einen Betrag von **Fr. 12'858,30 exkl. MwSt.**²⁴⁶. Das Dokument nennt die folgenden zusätzlichen Tätigkeiten, die Gegenstand des Nachtrags sind:

- «Koordination der Auftragnehmer PAYSAGE und NATURE auf der Grundlage der Rückmeldungen der Ämter WNA, Walda (sektorale Berichte als Anhang zum erläuternden Bericht)
- Zusätzliche Koordination für die detaillierte NATUREvaluation der prioritären Standorte durch den Auftragnehmer Atelier 11a (Mandatsbetrag noch nicht bekannt, geplant mit 5'000 Franken ohne Steuern im Nachtrag)
- Koordination und Überlegungen mit dem WNA zur intelligenten «Anordnung» der prioritären Standorte im Landschaftsplan (letzter Schritt vor der Festlegung der Perimeter der Windkraftstandorte, die in die Windkraftkarte aufgenommen werden sollen)
- Diskussions-, Austausch- und Präsentationssitzung mit der AG und/oder den Dienststellen, um die Methode und die Gewichtung der Kriterien/Dimensionen festzulegen und die Rückmeldungen der Teilnehmer beim Ausfüllen des Kriterien-/Dimensionsrasters zu analysieren (20.04.). 1 Sitzung auch, um den Übergang mit dem Auftragnehmer zu gewährleisten, der mit der Erstellung des Windkraft-Factsheets beauftragt ist.
- Option, an der Erstellung des Begleitberichts im Rahmen der Anhörung von öffentlichen Organisationen und Behörden mitzuwirken»²⁴⁷.

²⁴¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 1 f.

²⁴² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 2.

²⁴³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 9.

²⁴⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 15.

²⁴⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 18.

²⁴⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

²⁴⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

Es ist auch hilfreich, einen Screenshot der im Nachtrag enthaltenen Tabelle beizufügen²⁴⁸ (Abb. 7) und zu erwähnen, dass diese «auf den Referenzen und der Struktur des Basisangebots basiert:

- Die violetten Felder entsprechen den Mandaten Urbanplan und Atelier 11a.
- Die fettgedruckte Schrift ist eine Hinzufügung von Arbeiten im Vergleich zu den Überschriften der Basisofferte.
- Kursive Schrift präzisiert nicht endgültige Kosten von Auftragnehmern.
- Das hellblaue Feld ist eine Option»²⁴⁹.

ennova

AVENANT 1 - EBO0507A201604						
Planifié pour 22.04.2016						
Ref	Libellé	Heure	Cal. TTKBOB	Tarif (CHF/h)	Montant HT	Commentaires
2	Elaboration des documents	83			fr. 13 031,0	
2.2	Analyse détaillée des sites au regard des critères environnementaux en vue de leur pondération	13	C	157	fr. 2 041,0	Intégrer les libérations avec le GT, le SNP, le SF F et Atelier 11a pour finaliser le rapport de Atelier 11a ainsi que l'ajustement des données environnement (Grand Tera)
2.2.1	Coordination du mandataire environnement et travaux préalable (données...)	5	C	157	fr. 785,0	
2.2.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "environnement" (Atelier 11a)				fr. 1 500,0	Présence de Atelier 11a aux séances du 20.04.2016
2.2.3	Coordination du mandataire environnement pour la pré-étude des sites prioritaires	8	C	157	fr. 1 256,0	Coordination pour le nouveau mandat de Atelier 11a
2.2.4	Mandat externe pour la pré-étude des sites prioritaires en "environnement" (Atelier 11a) - coûts estimés				fr. 5 000,0	Mandat de Atelier 11a pour l'évaluation plus précise des sites définis prioritaires
2.3	Analyse détaillée des sites au regard des critères paysagers en vue de leur pondération	20	C	157	fr. 3 140,0	
2.3.1	Coordination du mandataire paysagiste et travaux préalable (données, ZVI...)	10	C	157	fr. 1 570,0	Intégrer les libérations avec le GT, le SNP, Urbanplan pour finaliser le rapport de Urbanplan ainsi que l'ajustement des données (table paysage caractéristique à valider)
2.3.2	Mandat externe pour la justification de la pondération "paysage"				fr. 1 500,0	Présence d'Urbanplan aux séances du 20.04.2016
2.3.3	Coordination avec le SNP pour le regroupement des sites prioritaires une fois définis (sans intervention d'Urbanplan)	10	C	157	fr. 1 570,0	Une fois les sites prioritaires définis, il sera nécessaire de les justifier d'un point de vue paysager. Voir des les regrouper au sein d'un même site pour en définir le périmètre
2.9	Intégration de l'ensemble des données évaluées dans le tableau "Classement des zones pour sites éoliens" (revu + note explicative (livrable intermédiaire))	20,0	C	157	fr. 3 140,0	Rajustement de la table générale après intégration des données au point 2. Proposition d'une table au bivalent (paramétrage excel) pour passer sur les points des critères et définir la méthode de classement (matrice, additionnelle...)
2.10	Séance d'échanges avec le Service de l'énergie pour homogénéiser le classement des sites (prioritaires...) - préparation documents (PPT, plans, table...)	30,0	C	157	fr. 4 710,0	Différentes séances ou échanges de discussion avec le GT et les Services. Démarche itérative incluant la préparation des séances, documents... Révision pour prise en compte des différents avis émis par les acteurs consultés le 20.04 (énergie, etc...). 1 séance de présentation/échange avec le mandataire en charge de rédiger la fiche éolienne du PDCant. Echanges généraux avec les services
5.2 op	Elaboration d'un rapport d'accompagnement suite à la consultation des acteurs (20.04)	8	C	157	fr. 1 256,0	Suite à la rencontre des différents acteurs (communes, ONOs, opposants), un rapport d'accompagnement de la consultation est proposé: rédaction et synthèse des avis
					Totale HT : fr. 13 237,0	
					Rabais - 10% : fr. 1 323,7	
					TVA 8% : fr. 1 028,7	
					Totale TTC : fr. 13 942,0	

Abb. 7: Nachtrag zur Basisofferte der ennova SA an den Staat Freiburg vom 25. April 2016.²⁵⁰

Anmerkung: Aus diesem Nachtrag ist ersichtlich, dass ab dem 25. April 2016 offenbar ein anderer Auftragnehmer die Erstellung des Blattes Windkraft übernehmen wird (siehe die oben erwähnte Passage im Nachtrag: «1 séance également pour assurer la transition avec le mandataire en charge d'élaboration la fiche éolienne»). Das Mandat wird von Juvet Consulting

²⁴⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.

²⁴⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 19.

²⁵⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 20.

ausgeführt, in der Person von [REDACTED], ehemaliger Direktor ad interim von ennova SA und 20 Jahre lang verantwortlich für das AfE des Kantons Neuenburg.

Die Tabelle (Abb. 7) lässt auch erkennen, dass, während ennova SA eine koordinierende Tätigkeit gegenüber den anderen Anbietern ausübt, die Leistungen dieser Dritten als Zusatz zur Basisofferte beschrieben werden, was eine Abhängigkeit zwischen den Leistungen der verschiedenen Anbieter zeigt.

Am 25. Mai 2016 schickt [REDACTED] ein E-Mail an [REDACTED] und [REDACTED] und kündigt «ca. 6 Stunden zusätzliche Arbeit (KBOBC-Tarif)»²⁵¹ für eine «Analyse unserer Schätzungen in Bezug auf [die] neuen Daten des BFE» an²⁵². Diese Ergänzung wird noch am selben Tag von [REDACTED] bestätigt.²⁵³

Am 12. August 2016 schickt [REDACTED] ein weiteres E-Mail an [REDACTED] und [REDACTED] und berichtet von einer Kreditüberschreitung. Mehrere Passagen verdienen es, *in extenso* zitiert zu werden. [REDACTED] berichtet zunächst:

- «Austausch/Sitzungen/Vorbereitung von Daten mit [REDACTED] (nicht geplant);
- Recherchen/Diskussionen in der Sitzung und Dokumente, die mit [REDACTED] vorbereitet werden (Windkraft-Factsheet) (nicht vorgesehen);
- Anpassungen und Unvorhergesehenes in letzter Minute (Sitzung [REDACTED], zusätzliche AG-Sitzung, vertrauliche greenwatt-Sitzung, besondere Bewertung Semsales, um es den Prozess wieder zu lancieren, dasselbe für Remaufens...);
- einem vollständigen und soliden Bericht (ich musste den vorläufigen Bericht vom Februar dieses Jahres von Grund auf neu erstellen, da der Prozess zwischen Februar und Juli grösstenteils überarbeitet wurde)».²⁵⁴

Der Verfasser fährt fort, dass in Anbetracht der obigen Ausführungen die Zahl der geleisteten Stunden höher ist, obwohl der Auftrag noch nicht beendet ist. Ennova hat bis heute etwa 160 Stunden statt der im Nachtrag vorgesehenen 90 Stunden (insgesamt) geleistet. Ich möchte nicht, dass es damit Probleme gibt. Ich informiere Sie also und je nach Ihren Rückmeldungen werde ich wie beim letzten Mal eine genaue Abrechnung vornehmen.²⁵⁵ Daraufhin antwortet [REDACTED] am 16. August 2016: «Wir wissen, dass Du mehr gearbeitet hast als ursprünglich geplant. Das wird bei der Bezahlung keine Probleme geben. Ihr müsst nur die detaillierten Stundenberichte dazu legen. [sic]»²⁵⁶

²⁵¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.

²⁵² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 23.

²⁵³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 22.

²⁵⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24 f.

²⁵⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 25.

²⁵⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 24.

Am **30. November 2016** übermittelte die ennova SA dem AfE ihre «zusammenfassende Schlussnotiz» mit dem Titel «Studien und Berichte zur Festlegung von Windkraftstandorten»²⁵⁷ sowie eine Rechnung für den Zeitraum vom 1. Mai 2016 bis zum 30. November 2016, in der die folgenden Kosten detailliert aufgeführt sind:

- Für die «Ausführung des Mandats» ein Betrag von **57'462 Franken exkl. MwSt.**, was 366 Arbeitsstunden entspricht (Preis exkl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
 - einen Betrag von **Fr. 9.466,90 ohne MwSt.** für «Urbaplan - Paysage (siehe Rechnung 9082)»;
 - einen Betrag von **Fr. 34.179,62 ohne MwSt.** für «Atelier 11a - Biodiversität (siehe Rechnungen)»;
- Die Zwischensumme beläuft sich somit auf **Fr. 101'108,50 ohne Mehrwertsteuer.**
- Der **Gesamtbetrag, der die Mehrwertsteuer von 8,0 % beinhaltet, beläuft sich auf Fr 109'197,20**; dieser Betrag ist «zahlbar innert 30 Tagen zugunsten von ennova SA».²⁵⁸

Aus der Rechnungsstellung der ennova SA in der Zusammenfassung vom 30. November 2016 geht hervor, dass sie zur Deckung ihrer Leistungen einen **Gesamtbetrag von 99'462 Franken zzgl. MwSt.** in Rechnung gestellt hat. Dieser Betrag beinhaltet die bereits in Rechnung gestellten **42'000 Franken zzgl. MwSt.** (Grundauftrag vom 8. Januar bis 22. April 2016) und einen Betrag von **57'462 Franken zzgl. MwSt.**, der ab dem 22. April 2016 in Rechnung gestellt wurde²⁵⁹. Der letztgenannte Betrag beinhaltet 1) den Restbetrag des Grundauftrags ab dem 22. April 2016, 2) die Überschreitung des Grundauftrags, 3) den Nachtrag zum Grundauftrag, 4) die Überschreitung des Nachtrags und 5) Leistungen, die ausserhalb von Verträgen/Mandaten erbracht wurden²⁶⁰.

In derselben Notiz berichtet ennova SA von «einer Überschreitung der ursprünglich geplanten Kosten des Mandats um mehr als 90 %» und von «einer Überschreitung der ausservertraglichen Aktivitäten um mehr als 80 %»²⁶¹. Es erscheint sinnvoll, *in extenso* zu zeigen, wie das Unternehmen diese **Überschreitungen** rechtfertigt, insbesondere durch einen Rückblick auf die verschiedenen Tätigkeiten, die ausserhalb des Mandats verrechnet wurden (siehe Abb. 8)²⁶².

²⁵⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 27 ff.

²⁵⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 26.

²⁵⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.

²⁶⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.

²⁶¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 28.

²⁶² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.

Hors mandat EB00507AA201601

Sont placés hors mandat, toutes les activités clairement non identifiées dans les besoins de base :

- ✦ **Fiche PDCant** : une large contribution a été faite par ennova pour permettre la bonne adéquation entre les résultats du rapport explicatif du mandat de base et les fiches éolienne de chacun des 6 sites retenus : nombreux échanges de mail, rédaction des fiches avec le SeCA, extraction de données techniques, extraction de cartes, séance avec M. [REDACTED]. L'itération de ces travaux a augmenté le temps alloué par ennova, parfois dans des délais courts.
- ✦ **Skyguide** : sur décision du GT, chacun des sites retenus a dû faire l'objet d'une analyse de la part de Skyguide donnant du crédit à leur faisabilité même au stade de la planification directrice. Ennova a donc pris en charge une partie de la coordination avec [REDACTED] : envoi des données, lecture des rapports, séance de lancement, modification des rapports suite aux modifications de certains périmètres, modification de périmètres en fonction des résultats [REDACTED] ...
- ✦ **Atelier 11a** : coordination sur un besoin identifié plus tardivement par le GT, celui de réaliser des fiches de recommandation par site reprenant les enjeux et les recommandations pour les fiches du PDCant ainsi qu'un Guide de recommandation. Ces recommandations émanent d'Atelier 11a et ont nécessité une coordination avec la SNP, le SFF.
- ✦ **Guide de planification éolien** : à la demande du GT, un Guide pour la planification des 6 sites éoliens a dû être élaboré par ennova pour offrir une vision d'ensemble des enjeux aux autorités politiques et cantonales, communales. Ce rapport non liant et distinct du rapport explicatif principal fait partie des documents livrés.

Dans le cadre de ces activités hors mandat, un nombre important de documents de travail, de présentation a dû être créé, modifié, coordonné entre services du GT et mandataire pour finalement être finalisés.

Ces activités ont été nécessaires pour consolider l'étude de base, et les résultats finaux sont d'une qualité satisfaisante. ennova s'est donc soucieux à satisfaire au mieux de ses ressources les besoins du GT pour sa planification éolienne 2016.

En définitive, le décalage entre l'identification des besoins en avril 2016 et la réalité des travaux au 30 novembre 2016, est principalement dû à une sous-estimation de la complexité de la démarche et du nombre d'acteurs autour de celle-ci. En outre, le processus mis en place à ce jour garantit une planification négative/positive solide.

Abb. 8: Liste der ausserhalb ihres Mandats verrechneten Tätigkeiten, die von ennova SA in ihrem Positionspapier vom 30. November 2016 für den Staat Freiburg erstellt wurde²⁶³.

Aus der Rechnungsstellung von ennova SA geht weiter hervor, dass sich die von ennova SA weitergegebenen Leistungen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a und Urbaplan) auf Fr. 34'179,60 exkl. MwSt. (Atelier 11a)²⁶⁴ und Fr. 9'466,90 exkl. MwSt. (Urbaplan)²⁶⁵ belaufen.

Wenn man zu diesen Beträgen den von ennova SA für ihre eigenen Leistungen in Rechnung gestellten Gesamtbetrag von Fr. 99'462 exkl. MwSt. (oben) hinzurechnet, belaufen sich die

²⁶³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 30.

²⁶⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36 f. Die Rechnungsstellung von Atelier 11a erfolgt am 10. November 2016 über einen Betrag von Fr. 26'245,62 inkl. MwSt.: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 51. Der Betrag ist in zwei Beträge aufzuteilen, die auf die Konten von [REDACTED] (Atelier 11a) und [REDACTED] (L'Azuré) zu überweisen sind. Eine weitere Rechnung wird von [REDACTED] an L'Azuré ausgestellt (beinhaltet aber auch Atelier 11a) über einen Betrag von 7'934 Franken: Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Aufträge, 2-Ennova Kategorisierung, S. 52.

²⁶⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 36.

Gesambeträge die dem AfE von den drei Auftragnehmern in Rechnung gestellt wurden, somit auf **Fr. 143'108,50 exkl. MwSt.**²⁶⁶

Allerdings muss auch eine Rechnung von Urbaplan an ennova SA vom 28. Juni 2016 über einen All-inclusive--Betrag von **Fr. 10'224,25 (inkl. MwSt.)** berücksichtigt werden, der Fr. 9'233,50 Honorar und Fr. 233,40 Spesen sowie Fr. 757,35 MwSt. umfasst²⁶⁷. Aus den Details der Rechnung von Urbaplan geht hervor, dass diese die Leistungen abdeckt, die vom Beginn des Mandats (Januar 2016) bis zum 31. Mai 2016 erbracht wurden²⁶⁸.

Am **14. November 2016** richtete [REDACTED] ein Schreiben an [REDACTED] – der seit Ende September 2016 nicht mehr offiziell im AfE arbeitet²⁶⁹, d. h. er war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr durch einen Arbeitsvertrag und das damit verbundene Unterordnungsverhältnis gebunden und führte punktuelle Aufträge als externer Dienstleister der Verwaltung aus –, um ihm eine Offerte für den **Katalog der nicht berücksichtigten Standorte** zu übermitteln.²⁷⁰

Am **26. Februar 2017** vergab das AfE dann ein neues Mandat an ennova SA (deren Offerte vom 28. November 2016 datiert) mit dem Titel «Sachplan Windenergie – Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte – Kanton Freiburg» für einen Betrag von **Fr. 25'281,40 (inkl. MwSt.)**²⁷¹. Unter «Leistungen» erwähnt dieses Mandat erstens die Erstellung eines erläuternden Berichts, d.h. die «Ausarbeitung eines kurzen erläuternden Berichts über das Umfeld und das Ziel des Vorgehens (der sich auf den erläuternden Bericht des Mandats EB00507AA201601 vom Januar 2016 stützt)» und, zweitens ein Erläuterungsblatt pro Windkraftstandort, das aus der «Ausarbeitung eines erläuternden zusammenfassenden Blatts pro ausserplanmässigen Windkraftstandort, nach dem Vorbild des Blatts, das mit dem AfE in der Sitzung vom 4. November 2016 diskutiert wurde, bestehen wird»²⁷². Wie in Abb. 9²⁷³ dargestellt, soll eine Reihe von ausserplanmässigen Standorten untersucht werden.

²⁶⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 37.

²⁶⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47.

²⁶⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 47 ff.

²⁶⁹ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5.

²⁷⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 14.

²⁷¹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1.

²⁷² Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 1 f.

²⁷³ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.

Les sites hors planification sont sélectionnés en fonction de leur état de développement et/ou de leur présence dans le PDCant 2011, bases légales actuelles. Après discussion avec le SdE, les sites, objet de ce mandat, seraient. La liste de ces sites peut encore être discutée.

N°	Liste des sites catalogués (11)	Raison
1	Semsaies	PDCant 2011 Développé par [REDACTED]
2	Remaufens	Développé par Groupe E Greenwatt SA
3	Piamont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
4	Mont Vuarat	Développé par Groupe E Greenwatt SA
5	Nord de Romont	Développé par Groupe E Greenwatt SA
6	Les Paccots	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
7	Moléson	PDCant 2011 Développé par Groupe E Greenwatt SA
8	Les Merlas	PDCant 2011
9	Galmiz	PDCant 2011
10	Cressier-Courlevon	Développé par Groupe E Greenwatt SA
11	Norèz-Ponthaux	Développé par Groupe E Greenwatt SA

Une séance de coordination permettra de présenter les documents rédigés de manière pré-définitive. Une fois que le SdE aura validé le contenu et/ou amené les corrections nécessaires, les documents seront livrés en PDF.

Abb. 9: Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte mit Begründung, erstellt von ennova SA am 7. November 2016²⁷⁴.

Dieser neue Auftrag zwischen ennova SA und dem AfE enthält eine Vertraulichkeitsklausel, die diesmal Folgendes vorsieht: «Der Beauftragte unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen **ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers** ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden»²⁷⁵ (Hervorhebung stammt von den Verfasserinnen).

Am **24. April 2017** stellt die ennova SA im Rahmen des Mandats vom 14. Januar 2016 für die Festlegung von Windenergiestandorten («Etudes et rapport de priorisation des sites éoliens dans le canton de Fribourg», oben) dem AfE eine neue Rechnung über **Fr. 19'507,60 inkl. MwSt.**²⁷⁶. Diese Rechnung setzt sich aus folgenden Elementen zusammen, auf welche die Mehrwertsteuer von 8,0 % (1445,00 Franken) angewendet werden muss:

- Für die «Durchführung des Mandats» ein Betrag von **Fr. 10'487,60 zzgl. MwSt.**, was 66,8 Arbeitsstunden entspricht (Preis zzgl. MwSt./Std.: 157 Franken);
- Unter «Rechnung von Dritten»:
 - einen Betrag von **Fr. 5'806,80 ohne MwSt.** für «Atelier 11a – Biodiversität»;
 - ein Betrag von **Fr. 1'198,15 ohne MwSt.** für «Natura - Gutachten zum Fall Schwyberg»;

²⁷⁴ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 5.

²⁷⁵ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2.

²⁷⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 55.

- einen Betrag von **570 Franken zzgl. MwSt.** für «[REDACTED] – Gutachten zum Fall Schwyberg». ²⁷⁷

Die Rechnung der ennova SA für den Katalog der nicht berücksichtigten Windkraftstandorte wurde dem AfE am **17. Mai 2017** zugestellt. Diese Rechnung umfasst den Zeitraum von März bis Mai 2017 und beläuft sich auf einen Betrag von **Fr. 8'562,80 inkl. MwSt.** ²⁷⁸

d. Zusammenfassung der Ausgaben

Als Zusammenfassung sind in der folgenden Tabelle alle Rechnungen aufgeführt, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und an spezialisierte Auftragnehmer, die mit ennova SA zusammenarbeiten, bezahlt hat (Abb. 10) ²⁷⁹.

Canton de Fribourg
Mandant : Service de l'énergie
Suivi facturation

EWV 2016-2018

Note

GF n'a pas en possession le montant des mandats Skyguide lors du PDCant EXP, directement réglé par le SdE
Fribat est l'expert chauves-souris du Canton. Aucune facturation n'a été faite.

n°	Période	Mandataire	Montant HT	Intitulé mandat *			
				PDCant E	SNR	PDCant C	PDCant A
EB00507AA - 001	14.01.2016 - 30.04.2016	ennova	CHF 42'000	x			
EB00507AA - 002	01.05.2016 - 30.11.2016	urbaplan	CHF 9'487	x			
		Atelier 11a	CHF 34'180	x			
		ennova	CHF 57'462	x			
EB00507AA - 003	01.01.2017 - 31.03.2017	ennova	CHF 10'488	x			
		Atelier 11a	CHF 5'807	x			
		Natura	CHF 1'198	x			
		L'Azuré	CHF 570	x			
EB00507AA - 004	01.03.2017 - 31.05.2017	ennova	CHF 7'929		x		
FR_PDCant_Consultation_F01	01.12.2017 - 31.12.20217	ennova	CHF 707			x	
FR_PDCant_Consultation_F02	01.01.2018 - 28.02.2018	ennova	CHF 4'147			x	
FR_PDCant_Consultation_F03	01.05.2018 - 30.06.2018	ennova	CHF 6'689				x

Intitulé du mandat

PDCant EXP - EXAMEN PREALABLE >>> DEFINITION DES SITES EOLIENS FRIBOURGEOIS POUR LA PLANIFICATION CANTONALE EB00507AA201601_FR_CT
 PDCant - Définition des sites éoliens / Rapport et annexes
 Guide planification des parcs éoliens / Guide et annexes
 PDCant 2017 - Aide à l'élaboration
 Catalogue SNR >>> Catalogue des sites non retenus dans la planification FR (document interne)
 PDCant - CONS >>> Assistance pour réponses aux questions de la population après l'EXP
 PDCant - APP >>> Assistance suite aux retours d'EXP de l'ARE en vue de l'approbation du PDCant.

Abb. 10: Tabelle mit den Rechnungen, die das AfE im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans an ennova SA und die mit ennova SA zusammenarbeitenden spezialisierten Auftragnehmer bezahlt hat ²⁸⁰

In der obigen Tabelle werden bei den **Zahlungen an ennova SA** vier Leistungen in Verbindung mit einer Vertragsnummer genannt (EB00507AA-001 bis 004). Drei weitere Leistungen werden als «Beratungen» bezeichnet (FR_PDCant_Consultation_F01 bis F03).

²⁷⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 2-Ennova Kategorisierung, S. 56.

²⁷⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 16.

²⁷⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.

²⁸⁰ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1.

Beantwortung von Fragen der Bevölkerung nach der Vorprüfung» und eine Dienstleistung für Unterstützung nach EXP-Feedback von der Rückmeldung des ARE auf die Vorprüfung im Hinblick auf die Genehmigung des KantRP» (d. h. die Rückmeldungen des Bundesamts für Raumentwicklung [ARE]).

Es ist auch anzumerken, dass der Gesamtbetrag von Fr. 190'109,50 exkl. MwSt. und diese Zusammenfassung andere Tätigkeiten nicht berücksichtigen, die ebenfalls von verwaltungsexternen Auftragnehmern ausgeführt wurden (brunomüller Coaching + Beratung; Juvet Consulting).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der von ennova SA für ihre verschiedenen Leistungen in Rechnung gestellte Betrag zwar auf 129'421 Franken beläuft, dass jedoch sämtliche Rechnungen für die verschiedenen externen Auftragnehmer, darunter ennova SA, die für die Koordination der anderen Büros (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, ██████████) zuständig war, berücksichtigt werden müssen. Der Gesamtbetrag dieser Rechnungen beläuft sich auf Fr. 190'109,50 ohne Mehrwertsteuer.

3.2.3. ANDERE EXTERNE BEVOLLMÄCHTIGTE

Das Studium der Protokolle und ihrer Anhänge ermöglicht es, die Beteiligung mehrerer anderer Dienstleister als ennova SA in verschiedenen Phasen des Dossiers aufzudecken.

In der Phase der **Planungsvorbereitung** traten auf:

- die **Freiburger Niederlassung der Firma Urbaplan**²⁸¹, deren Ziel die «Ausführung von Dienstleistungen, die sich auf alle Bereiche beziehen, die den Raum und seine Entwicklung betreffen (...)», ist²⁸²;
- die **Firma L'Azuré - ██████████**²⁸³, mit Sitz in Neuchâtel, deren Ziel es ist, «öffentlichen Körperschaften, Unternehmen und Privatpersonen ihre wissenschaftlichen Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, um alle Ratschläge, Auskünfte, Analysen oder Synthesen in den Bereichen der angewandten Ökologie oder der Umweltwissenschaft zu liefern»²⁸⁴;

²⁸¹ Handelsregister, Freiburger Niederlassung der Urbaplan AG (CHE-478.690.183), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199024>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸² Handelsregister, Urbaplan SA (CHE-105.763.181), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/199023>, eingesehen am 27. Oktober 2023.

²⁸³ Handelsregister, L'Azuré - ██████████ (CHE-110.495.359), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁴ Handelsregister, L'Azuré - ██████████ (CHE-110.495.359), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/734605>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

- die Firma Atelier 11a - [REDACTED]²⁸⁵, deren Zweck mit demjenigen der Firma L'Azuré identisch ist²⁸⁶;

Hinweis: Die beiden letztgenannten Auftragnehmer (L'Azuré und Atelier 11a) scheinen zusammenzuarbeiten, da die Rechnungen für ihre Leistungen manchmal einen Briefkopf mit ihren beiden Logos aufweisen²⁸⁷.

- die Firma [REDACTED]²⁸⁸, für bestimmte Aufgaben, wobei der Zweck dieser Firma im «Betrieb eines Büros, das Dienstleistungen in den Bereichen Natur und Landschaft und Umwelttechnik anbietet (...)», besteht²⁸⁹.

Die Protokolle und Anhänge lassen erkennen, dass ennova SA eine Vermittler- und manchmal auch eine Koordinierungsrolle zwischen diesen externen Auftragnehmern und dem AfE übernahm.

Darüber hinaus wurden zwei zusätzliche Anbieter beauftragt, die jedoch nicht der Koordination von ennova SA²⁹⁰ unterlagen. Dabei handelt es sich um:

- die Firma [REDACTED]²⁹¹, die unabhängig von ennova SA mit der Erstellung eines Flugsicherungsberichts für bestimmte Gebiete beauftragt wurde²⁹²;
- [REDACTED]²⁹³, beauftragt zum Thema Fledermausschutz; da [REDACTED] der Fledermausexperte des Kantons ist, wurden keine Rechnungen ausgestellt²⁹⁴.

In der Phase der **Fertigstellung der Begleitdokumente zur Planung** wurden noch weitere externe Dienstleister in dieses Geschäft miteinbezogen:

²⁸⁵ Handelsregister, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁶ Handelsregister, Atelier 11a - [REDACTED] (CHE-318.754.620), Zweck, <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1425678>, eingesehen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁷ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate ,6-Atelier 11a - Der Bläuling, S. 27 ff.

²⁸⁸ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁸⁹ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), Zweck, [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁰ Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

²⁹¹ Handelsregister, [REDACTED] (CHE-[REDACTED]), [https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/\[REDACTED\]](https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/[REDACTED]), abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹² Rechnung von [REDACTED] an das Amt für Energie des Kantons Freiburg, Richtplan (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 11-[REDACTED], S. 5).

²⁹³ [REDACTED] Website, [https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED]), abgerufen am 28. September 2023.

²⁹⁴ Nachverfolgung der Rechnungsstellung des Kantons Freiburg, Ennova 2016-2018, Notiz (Schwarzer Ordner Konzept Windenergie_2015-2017_Externe Mandate, 4-Ennova PDCant, S. 1).

- die Firma **Asphalte Design**²⁹⁵ schliesst am 12. September 2016 einen Auftrag mit dem AfE ab, der das Layout des Berichts «Etude de base pour la définition des sites éoliens» (Grundlagenstudie zur Festlegung von Standorten für Windenergieanlagen) betrifft²⁹⁶;
- Die Firma «**brunomüller Coaching + Beratung**»²⁹⁷, die Herrn [REDACTED] gehört, der bis September 2016 beim AfE angestellt und Mitglied der AG war, erbringt zwischen September 2016 und Juli 2018 Leistungen für «Verschiedene Arbeiten im Zusammenhang mit dem Thema Windenergie und Sachplan» mit praktisch monatlichen Rechnungen;
- die Firma **Juvet Consulting Group**²⁹⁸ führte in der Person von [REDACTED] im April/Mai 2016 und dann von Juli bis September 2016 ebenfalls Aufgaben im Zusammenhang mit dem kantonalen Richtplan aus, die unter anderem in einer Honorarnote als «Überlegungen und Recherchen für das Thema Windenergie» und «Redaktion des Themas Windenergie» beschrieben wurden²⁹⁹.

Anmerkung: Bevor [REDACTED] Ende 2013 sein eigenes Büro für beratende Ingenieure gründete, leitete er fast 20 Jahre lang das Amt für Energie des Kantons Neuenburg³⁰⁰ und zwei Jahre lang (ad interim) die Firma ennova SA, als diese noch in der Förderung von Windparks tätig war³⁰¹.

Bei der **Kommunikationsarbeit** wurde die Agentur [REDACTED], vertreten durch Philippe Crausaz, ebenfalls beauftragt und begleitete den Prozess der Kommunikation der Planungsergebnisse³⁰².

²⁹⁵ Handelsregister, ASPHALTE DESIGN Sàrl (CHE-114.139.774), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/903682>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁶ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 9-Asphalte Design, S. 1.

²⁹⁷ Nur für die Monate Juli und August 2017 wurde keine Rechnung von brunomüller Coaching + Beratung gestellt; Rechnungen über mind. 2'000 Franken und max. 6'625 Franken mit einem Durchschnitt von rund 4'000 Franken (schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 5-[REDACTED]). Im September 2016 arbeitete [REDACTED] nur noch einen Tag pro Woche für das Amt für Energie, bevor er dieses ab dem 30. September 2016 verliess (Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 5 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen)).

²⁹⁸ Handelsregister, Juvet Consulting Group (CHE-473.021.543), <https://www.zefix.ch/fr/search/entity/list/firm/1177929>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

²⁹⁹ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 13-Juvet, S. 1 ff.

³⁰⁰ Arcinfo, Nouveau chef pour l'Energie, 23. April 2010, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/nouveau-chef-pour-l-energie-143312>, abgerufen am 28. September 2023.

³⁰¹ Öffentliches LinkedIn-Profil von [REDACTED], [https://ch.linkedin.com/in/\[REDACTED\]](https://ch.linkedin.com/in/[REDACTED]), abgerufen am 26. Oktober 2023.

³⁰² Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 23. März 2016, S. 1 und 4; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 11. April 2016, S. 2 f.; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. Mai 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 27. Juni 2016, S. 1; Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 30. August 2016, S. 1 (entschuldigt); Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 26. September 2016, S. 1 (entschuldigt) (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

4. THEORETISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Dieser Abschnitt beschreibt die theoretischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Intervention eines externen Akteurs in einen Verwaltungsprozess wie den der Planung. Dabei handelt es sich zum einen um Fragen der Governance, insbesondere im Zusammenhang mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben (4.1.), und zum anderen um rechtliche Fragen (4.2.). Die Analyse des Falles erfolgt im nächsten Abschnitt (*unten*, 5.), nachdem diese Herausforderungen erläutert wurden.

4.1 FRAGEN DER GOVERNANCE

Die kantonale Richtplanung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Diese kann bei der Ausführung ihrer Aufgabe gegebenenfalls auf externe Akteure zurückgreifen.

Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen wird angesichts eines **Mangels an Fachkenntnissen** oder angesichts **begrenzter Ressourcen als Vorteil** gesehen.³⁰³ Die Auslagerung wird möglicherweise als Mittel zur **Kostensenkung** gesehen.³⁰⁴ Sie kann auch eine Möglichkeit sein, **zeitlichen Zwängen** zu begegnen.

Die Schweiz weist eine **starke Tradition der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben** auf. Lange bevor sich in den 1980-er-Jahren das New Public Management entwickelte, haben Kantone und Gemeinden bereits Anfang des 20. Jahrhunderts auf private und halbprivate Dienstleister zurückgegriffen, um Aufgaben im öffentlichen Bereich zu erfüllen. Mit der zunehmenden Liberalisierung einiger Märkte hat sich diese Praxis weiterentwickelt.³⁰⁵

Die Externalisierung ist jedoch nicht ohne **Risiken** für die Governance.³⁰⁶ Zunächst einmal kann sie zu einer Form der «Verschmelzung» des öffentlichen Interesses führen. In der Tat kann der Einfluss externer Berater das Vorherrschen bestimmter **Privatinteressen** innerhalb

³⁰³ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schulthess, 2016, S. 11. Zum Bedarf an Spezialwissen siehe z.B. Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316.

³⁰⁴ Zur Kostenfrage siehe jedoch Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3316 f. sowie Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3370.

³⁰⁵ LADNER, Andreas, *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*, in: LADNER, Andrea/SOGUEL, Nils/EMERY, Yves/WEERTS, Sophie/NAHRATH, Stéphane (Hrsg.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave Macmillan, Cham., 2019, S. 60.

³⁰⁶ Siehe z. B. die in der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3313) festgestellten Risiken im Bereich der Transparenz. Der Bericht erwähnt auch die folgenden Risiken: Zugang zu vertraulichen oder geheimen Informationen; Verlust von Know-how; Ungleichbehandlung; Verhalten der externen Mitarbeitenden (siehe ebd., S. 3317 f.).

der Verwaltung fördern,³⁰⁷ insbesondere wirtschaftliche und kommerzielle **Interessen**. Eine zweite problematische Folge für die öffentliche Verwaltung besteht darin, dass die Auslagerung öffentlicher Aufgaben dazu führt, dass die Arbeit von Experten, die beauftragt und qualifiziert sind, eine Aufgabe kurzfristig zu erfüllen, langfristig dazu führt, **dass Staatsangestellte** oder sogar gewählte Vertreterinnen und Vertreter **ersetzt werden**.³⁰⁸

Die Praxis des Outsourcings hat zu Skandalen geführt und das Interesse der akademischen Welt geweckt. So kam es in der zweiten Hälfte der 2010-er-Jahre zu Skandalen (insbesondere die McKinsey-Affäre), welche die Idee der «Konsultokratie» aufkommen liessen. Studien haben gezeigt, dass die Praxis viel älter ist. Seit den 1940-er-Jahren greifen Berater bei ihren Tätigkeiten, welche die öffentliche Verwaltung betreffen, auf kommerzielle Techniken zurück; dabei stellt sich die Frage, ob diese Tätigkeiten dem öffentlichen Interesse dienen oder ihm widersprechen.³⁰⁹ Verschiedene Untersuchungen zur Konsultokratie zeigen nicht nur das Risiko ineffizienter Beziehungen zwischen Beratern und der öffentlichen Verwaltung, sondern auch das Risiko einer verminderten Entwicklung der Fähigkeiten und der Ethik der Beamten.³¹⁰ In diesem Zusammenhang kommen Seabrooke und Sending in ihrer Studie aus dem Jahr 2022 über den Einsatz von Beratern in der öffentlichen Verwaltung zum Schluss, dass eine öffentliche Verwaltung **externe Berater nur zur Durchführung spezifischer Aufgaben in spezialisierten Bereichen einsetzen sollte**.³¹¹ Hinzu kommt, dass der Staat sicherstellen muss, dass seine externen Auftragnehmer im öffentlichen Interesse tätig sind, d. h. die Grundsätze der Legalität, Neutralität und Loyalität beachten³¹² (zum rechtlichen Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten siehe *unten*, 4.3.2).

Aufgrund ihrer Art und ihres Umfangs ist die **Raumplanung** ein Bereich, der besonders anfällig für den Einfluss externer Akteure ist.³¹³ In einer Logik der Regulierung, in der der Gesetzgeber zahlreiche Vorstudien verlangt, handelt es sich in der Tat um einen Bereich, der verschiedene Expertisen erfordert, sei es juristischer, biologischer, administrativer oder technischer Art,

³⁰⁷ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

³⁰⁸ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 459.

³⁰⁹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹⁰ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹¹ SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹² SEABROOKE, Leonard/SENDING, Ole Jacob, «Consultancies in Public Administration», *Public Administration*, Vol. 100/3, 2022, S. 462.

³¹³ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 417.

ganz abgesehen von den politischen und sozialen Aspekten³¹⁴ Die zunehmende Komplexität des rechtlichen und regulatorischen Rahmens hat die Problematik des Fachwissens in den letzten Jahrzehnten noch verschärft. Im Vereinigten Königreich, dessen öffentliche Verwaltung mit knappen Ressourcen auskommen muss, hat sie sich in einer zunehmende Beteiligung des Privatsektors niedergeschlagen, insbesondere bei der Beratung in Fragen der Raumplanung.³¹⁵ Diese Nachfrage hat einen Markt für professionelle Dienstleistungen entstehen lassen, mit denen diese technischen Fragen beantwortet werden können.

Im Idealfall könnte die Entsendung von Mitarbeitern des Privatsektors dazu führen, dass den Beratern Werte vermittelt werden, die mit dem öffentlichen Interesse verbunden sind; umgekehrt kann die Einbeziehung von Beratern die Integration wirtschaftlicher und kommerzieller Interessen in die Verwaltung fördern und so zu einer Neukonzeptualisierung öffentlicher Werte beitragen.³¹⁶ Die zunehmende Interdependenz zwischen externen Akteuren und den für die Raumplanung zuständigen staatlichen Behörden führt dazu, dass es schwierig ist, die ideologische Rationalität der Verwaltung öffentlicher Politiken zu analysieren. Dieser Privatisierungsprozess wirft daher verschiedene Fragen der Governance auf, nämlich Fragen der demokratischen Legitimität, der Verantwortung und der Transparenz.³¹⁷

Schliesslich ist zu beachten, dass die regionale Governance der Raumplanung derzeit unter **Wettbewerbszielen, ungleicher Verteilung von Machtressourcen und der strukturellen Hilflosigkeit** der Regionalplanung leidet.³¹⁸ Die nationale Governance bei der Raumplanung schränkt den Handlungsspielraum der Kantone ein und kann, indem sie ihnen starke zeitliche Zwänge auferlegt (*oben*, 2.2), die **schnelle Auftragsvergabe** und die **Bevorzugung bekannter Partner begünstigen**, anstatt dass eine Ausschreibung durchgeführt und die geltenden Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten werden. Dieser Leistungszwang, welcher

³¹⁴ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 231.

³¹⁵ INCH, Andy/WARGENT, Matthew/TAIT, Malcolm, *Serving the public interest? Towards a history of private sector planning expertise in England*, Planning Perspectives, Vol. 38/2, 2023, S. 232.

³¹⁶ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 424-425. Siehe auch WEERTS, Sophie, *Valeurs*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 29-39; WEERTS, Sophie, *Ethique*, in: SOGUEL, Nils/BUNDI, Pirmin/METTLER, Tobias/WEERTS, Sophie (Hrsg.), *Comprendre et concevoir l'administration publique, Le modèle IDHEAP*, Lausanne, EPFL Press, 2023, S. 99-111.

³¹⁷ WARGENT, Matthew/PARKER, Gavin/STREET, Emma, *Chapter 38: Private Expertise and the Reorganization of Spatial Planning in England*, in: MOISIO, Sami/KOCH, Natalie/JONAS, Andrew E.G./LIZOTTE, Christopher/LUUKKONEN, Juho (Hrsg.), *Handbook on the Changing Geographies of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, S. 426.

³¹⁸ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, S. 182.

der öffentlichen Verwaltung auferlegt wird, erklärt zum Teil die Auslagerung von Aufgaben an externe private Auftragnehmer.³¹⁹ Eine Lösung für diese Machtasymmetrie, die durch die Einbeziehung externer Auftragnehmer entsteht, sind institutionelle Verfahren wie gegenseitige Kontrolle, Selbstorganisation oder die Planung kleiner Schritte³²⁰.

4.2 RECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Im Folgenden soll auf die rechtlichen Fragen eingegangen werden, die sich aus dem Planungsprozess ergeben. Diese gliedern sich in drei Bereiche: erstens das Legalitätsprinzip sowie der Einsatz externer Dienstleister und der Auftrag (4.2.1.), zweitens das Prinzip des öffentlichen Interesses und die Vermeidung von Interessenkonflikten (4.2.2.) und drittens die Verpflichtungen, die sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergeben (4.2.3.).

4.2.1. DAS LEGALITÄTSPRINZIP UND DER EINSATZ EXTERNER BEAUFTRAGTER SOWIE DER AUFTRAG

Zu den Verfassungsgrundsätzen, die für die öffentliche Verwaltung gelten, gehört auch das **Legalitätsprinzip**. Wie die Verfassungslehre erläutert, sind die in Artiel 5 Abs. 1 bis 4 BV verankerten Grundsätze staatlicher Tätigkeit als solche eigenständige Verhaltensnormen für den Staat, der sich daher an jeden einzelnen von ihnen halten muss.³²¹

Das Legalitätsprinzip hat zwei Komponenten. Die erste verlangt, dass der Staat im Einklang mit dem Gesetz handelt; die zweite stellt Anforderungen an das Gesetz, auf dessen 'Grundlage' der Staat zu handeln berechtigt ist.³²² Die erste Komponente ist im vorliegenden Fall besonders relevant, da sie besagt, dass **ein staatliches Organ seine Befugnisse und damit gegebenenfalls seine hoheitlichen Vorrechte nicht dadurch ausüben darf, dass es seine eigenen Ansichten über die Vorhersagen des formellen oder materiellen Gesetzgebers (Gesetzgeber und Verordnungsgeber) stellt, was die zu behandelnden Tatsachen, die zu befolgenden Verfahren, die zu verfolgenden Ziele, die anzuwendenden Mittel, die zu beachtenden Bedingungen, die zu berücksichtigenden Umstände, die zu bildenden, festzustellenden oder zu verneinenden Rechte und Pflichten usw. betrifft.**³²³

In einem Rechtsstaat ist eine **gesetzliche Grundlage nicht nur erforderlich, damit der Staat sein Handeln begründen, sondern auch, damit er eine ihm obliegende Aufgabe einem privaten Akteur übertragen kann** (bei letzterem Thema, ausser, wenn ein faktisches oder

³¹⁹ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, S. 11.

³²⁰ PÜTZ, Marco, *Power, Scale and Ikea: Analysing Urban Sprawl and Land Use Planning in the Metropolitan Region of Munich, Germany*, *Procedia - Social and Behavioural Sciences*, Vol. 14, 2011, S. 184.

³²¹ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 27.

³²² CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 36 f.

³²³ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 55.

virtuelles Monopol zugunsten des Staates besteht³²⁴). Eine staatliche Aufgabe entspricht nicht nur einem öffentlichen Interesse, sondern beruht auch auf einem verfassungsmässigen oder gesetzlichen Auftrag³²⁵. Im vorliegenden Fall gehören aus Sicht des Freiburger Kantonsrechts die Raumplanung (Art. 72 KV-FR), die Erhaltung der Natur und des kulturellen Erbes (Art. 73 KV-FR) sowie die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77 KV-FR) zu den öffentlichen Aufgaben des Kantons.

Die Anstellung externer Dienstleister erfolgt in der Regel im Rahmen des **Abschlusses eines Auftrags**, der das Standardbeispiel für einen Vertrag für selbstständige Tätigkeiten darstellt³²⁶. Die Untersuchung der Verwaltungspraxis in der Bundesverwaltung zeigt tatsächlich die Tendenz, auf die Artikel 394 ff. des OR zurückzugreifen.³²⁷ Der Auftrag gilt für alle - punktuellen oder für eine bestimmte Zeit abgeschlossenen - Dienstleistungsverträge, die kein Unterordnungsverhältnis des Arbeitsanbieters beinhalten und sich nicht auf das Ergebnis der Arbeit beziehen³²⁸. In dieser Art von Rechtsbeziehung verpflichtet sich der Auftragnehmer, dem Auftraggeber eine Dienstleistung zu erbringen, die sich auf jede Art von Tätigkeit erstreckt³²⁹. In dieser Hinsicht ist sie ein besonders interessantes Rechtsinstrument für Verwaltungen, die Personal für die Ausführung spezifischer oder punktueller Aufgaben gewinnen möchten.

Um jedoch tatsächlich von einem Auftrag sprechen zu können, muss der Vertrag **zwei Aspekte** aufweisen. Der erste Aspekt betrifft die **Besonderheit des Auftrags** im Vergleich zu anderen **Vertragstypen, mit denen er verwandt** ist, nämlich dem Werkvertrag und dem Arbeitsvertrag:

- Im Vergleich zum **Werkvertrag** erlegt der Auftrag dem Beauftragten eine Handlungspflicht auf. Dieser muss alles tun, um das erhoffte Ergebnis zu erreichen, kann aber nicht haftbar gemacht werden, wenn ihm dies nicht gelingt. Im Gegensatz dazu verlangt der Werkvertrag vom Auftragnehmer, ein Ergebnis zu liefern. Um festzustellen, ob es sich beim Vertrag um einen Auftrag oder einen Werkvertrag

³²⁴ BELLANGER, François, *Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schulthess, 2016, S. 57.

³²⁵ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 24.

³²⁶ SÄGESSER, Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG: vom 21. März 1997*, 1. Aufl., Stämpfli, 2007, Art. 57 N 15.

³²⁷ Der Rückgriff auf externe Dienstleister kann auch in einem Dienstleistungsvertrag konkretisiert werden. Im Falle des Auftrags wurde jedoch in einer von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle auf Bundesebene durchgeführten Fallstudie nachgewiesen, dass es sich in 72 % der Fälle aufgrund eines Unterordnungsverhältnisses zwischen dem Auftraggeber und dem Beauftragten um «Pseudo-Aufträge» handelte, ein Unterordnungsverhältnis, das dem Geist der Art. 394 ff. des OR widerspricht. Siehe Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 10. April 2014, BBl 2015 3329, S. 3348.

³²⁸ CR-CO I, WERRO, Intro. Art. 394 - 406h N 7.

³²⁹ CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 4.

handelt, ist der Inhalt des Vertrags massgeblich. Bei einem Werkvertrag bezieht sich das Versprechen des Schuldners auf das Ergebnis, das die Parteien vom Vertrag erwarten. Der Sachverständigenvertrag wird den Regeln des Auftrags oder denen des Werkvertrags unterliegen, je nachdem, ob das Ergebnis der Leistung objektiv festgestellt werden kann³³⁰. Wenn es keine klaren Vereinbarungen zwischen den Parteien gibt, muss dann festgestellt werden, ob das erwartete Ergebnis Gegenstand des Vertrags ist. Der Sachverständige, der einen technischen Bericht (...) verspricht, verpflichtet sich zur Ausführung eines Werks im Sinne von Artikel 363 OR³³¹, während derjenige, der verspricht, eine Dienstleistung zu erbringen, sich im Sinne von Artikel 394 OR verpflichtet.

- Im Vergleich zum **Arbeitsvertrag** befindet sich der Schuldner der Verpflichtung im Rahmen des Auftrags nicht in einem Unterordnungsverhältnis zum Gläubiger. Dieses Unterordnungsverhältnis, das beim Arbeitsvertrag vorhanden ist, stellt jedoch ein Element, das heikel zu bewerten ist, dar. Das Bundesgericht berücksichtigt andere Kriterien wie die Vergütung, die wirtschaftliche Autonomie und die Dauer³³².

Der zweite Aspekt betrifft die **spezifischen Pflichten, die dem Auftragnehmer auferlegt** werden. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das Obligationenrecht dem Auftragnehmer eine Pflicht zur «guten und getreuen» Erfüllung auferlegt (Art. 398 OR). Dieser Ausdruck bezieht sich auf zwei verschiedene Pflichten: die Sorgfaltspflicht und die Treuepflicht. Die erste verlangt vom Beauftragten, die notwendigen Handlungsmittel einzusetzen, um das von den Parteien gewünschte Ergebnis zu erreichen. Die zweite verlangt, dass der Auftragnehmer sich jeglicher Interessenskonflikte mit dem Auftraggeber enthält. Die Reichweite dieser Pflichten ist jedoch in bestimmten Punkten umstritten:

- So wird aus dem Auftrag auch eine **Verschwiegenheitspflicht** abgeleitet, die vom Auftragnehmer verlangt, über die Tatsachen, von denen er im Rahmen seiner Tätigkeit Kenntnis erlangt hat, Stillschweigen zu bewahren. Die Zuordnung dieser Pflicht zu den Sorgfalts- oder Treuepflichten ist in der Rechtslehre umstritten. Fest steht, dass sie dem Auftragnehmer eine allgemeine Pflicht auferlegt, Tatsachen, von denen er im Rahmen der Ausübung seines Auftrags Kenntnis erlangt hat, nicht zu offenbaren, eine Pflicht, deren Umfang und Tragweite im Übrigen je nach den Umständen des Falles variieren kann³³³.
- Die **Treuepflicht** verlangt, dass der Auftragnehmer **jeglichen Konflikt zwischen seinen persönlichen Interessen und denen des Auftraggebers vermeidet**. Diese Pflicht gilt nicht nur, wenn die Leistung für den potenziellen Auftragnehmer von persönlichem Interesse ist, sondern auch, wenn sie für einen anderen Auftraggeber von Interesse

³³⁰ BGE 127 III 328, JdT 2001 I 254.

³³¹ CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 25.

³³² CR-CO I, WERRO, Art. 394 N 27.

³³³ CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 22.

sein könnte. Die Rechtsprechung lässt jedoch eine Ausnahme zu, wenn der Beauftragte die Genehmigung der Auftraggeber erhalten hat oder wenn überprüft wurde, dass keine Gefahr von Interessenskonflikten besteht³³⁴.

Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung seit mehreren Jahrzehnten der Beizug von externen Personen mit einem Auftrag praktiziert. Im Hinblick auf das Erfordernis der Rechtmässigkeit hat dies den Gesetzgeber dazu veranlasst, spezifische gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. So sieht im Bundesrecht das **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)** die Möglichkeit vor, dass die Bundesverwaltung externe Berater beiziehen kann³³⁵. Der Einsatz von externen Beratern führte am 21. August 2002 zu einer Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)³³⁶. Die neue Bestimmung besagt: «Die Departemente und die Bundeskanzlei erlassen für sich Geschäftsordnungen. Darin können insbesondere geregelt werden: (...) d. der Beizug von externen Beraterinnen und Beratern durch Gruppen und Ämter»³³⁷.

Im vorliegenden Fall verfügt die Freiburger Kantonsverwaltung über eine gesetzliche Grundlage, um externe Auftragnehmer beiziehen zu können. Diese findet sich in **Artikel 64 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG-FR)**, der sich auf das Projektmanagement bezieht³³⁸. Nach dieser Bestimmung können «zur Sicherstellung von Planung, Steuerung und Ausführung von bestimmten Projekten (...) in der Verwaltung Arbeitsgruppen und andere geeignete Gremien oder Stellen gebildet werden; externe Sachverständige können darin Einsitz nehmen und die betroffenen externen Kreise können darin vertreten sein» (Abs. 1); in diesem Zusammenhang sorgt «[d]er Staatsrat (...) dafür, dass bedeutende Projekte auf geeignete Weise organisiert werden und über die nötigen materiellen und personellen Mittel verfügen; diese Projekte müssen bei den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben werden» (Abs. 2). Vor diesem Hintergrund **beauftragte der Staatsrat im Februar 2015 das AfE** – auf Antrag der VWBD³³⁹ und

³³⁴ CR-CO I, WERRO, Art. 398 N 29.

³³⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), insbesondere Art. 57 Abs. 1 RVOG.

³³⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

³³⁷ Art. 29 Abs. 1 lit. d RVOV, AS 2002 2827.

³³⁸ Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (LOCEA-FR; [SGF 122.0.1](#)).

³³⁹ Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3).

indirekt des AfE³⁴⁰ – mit der Einsetzung der AG, mit der ausdrücklichen Erlaubnis, einen externen Auftragnehmer hinzuzuziehen.³⁴¹

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Einsatz externer Dienstleister unabhängig von der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene im Rahmen der Reform von 2008 im Zusammenhang mit der **Neuorganisation der ausserparlamentarischen Kommissionen** zu wichtigen Entwicklungen geführt hat³⁴². Der Bundesrat hat im Übrigen klargestellt, dass es sich «in diesem Fall sowohl um eine Ad-hoc-Kommission (Expertenkommission) als auch um einzelne Spezialisten» handelt³⁴³. In seinem Bericht «Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung» präzisierte der Bundesrat jedoch die **Tätigkeiten, die unter ein Mandat fallen**. Es handelt sich dabei um «Beratungsaufträge», «wissenschaftliche Studien, Gutachten, Analysen» oder ein «Mandat zur Beratung in politischen Fragen»³⁴⁴.

4.2.2. DIE WAHRUNG DES ÖFFENTLICHEN INTERESSES UND DIE VERMEIDUNG VON INTERESSENKONFLIKTEN

Das öffentliche Interesse ist ein zweiter Verfassungsgrundsatz³⁴⁵. Diese Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses bindet alle staatlichen Behörden, einschliesslich der öffentlichen

³⁴⁰ E-Mail von [REDACTED] an [REDACTED] vom Montag, 23. Februar 2015, 13:00 Uhr (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, RE_ Séance CE 24_2_15 - objet 19); diese Datei dokumentiert Gespräche zwischen dem damaligen Staatsrat [REDACTED] und dem Direktor des AfE [REDACTED] über die Formulierung der Notiz vom Februar 2015 an den Staatsrat.

³⁴¹ Notiz der VWBD an den Staatsrat für die Sitzung vom 9. Februar 2015 - Evaluation des Windenergiepotenzials des Kantons Freiburg - Antwort auf das Postulat P2027.13, 27. Januar 2015 (Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, 20150127_Note CE_Potentiel éolien_P2027_13_V02, S. 3): «Antrag – Der Staatsrat wird eingeladen: 1. Die vorliegende Notiz zur Kenntnis zu nehmen; 2. das Amt für Energie zu beauftragen, ihm bis spätestens Ende 2016 einen Vorschlag zur Änderung des Themas Windenergie des kantonalen Richtplans zu unterbreiten. Zu diesem Zweck wird das AfE eine Arbeitsgruppe bilden, welche die betroffenen Ämter des Staates einbezieht, und kann auf einen externen Auftragnehmer zurückgreifen »

³⁴² Die Reform der ausserparlamentarischen Kommissionen hat die Frage der externen Berater nicht aus der Welt geschafft, die zu einer Reihe von Gesprächen zwischen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats und dem Bundesrat geführt hat. Siehe den 2006 von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats erstellten Bericht (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über den Einsatz von Experten durch die Bundesverwaltung: Umfang, Wettbewerb und Steuerung, 13. Oktober 2006, BBl 2007 1561). Für die nachfolgenden Berichte siehe Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Bericht über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311, S. 3317 f; Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381.

³⁴³ Bundesrat, Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, 7. Oktober 2014, BBl 2015 3381, S. 3385.

³⁴⁴ Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, S. 4, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁴⁵ Der oben erwähnte Artikel 5 BV legt ebenfalls fest, dass «[d]ie Tätigkeit des Staates [...] einem öffentlichen Interesse entsprechen [muss]» (Art. 5 Abs. 2 BV). In ähnlicher Weise sieht Art. 4 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV-FR; [SRF 10.1](#)) vor: «Jedes staatliche Handeln (...) liegt im öffentlichen Interesse»

Verwaltung³⁴⁶, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene, auch im Kanton Freiburg³⁴⁷. Es handelt sich um einen **unbestimmten Begriff** mit unscharfen und wechselnden Konturen³⁴⁸. Diese Ungewissheit hängt damit zusammen, dass es in einem demokratischen Staat generell dem politischen Prozess obliegt, diesen Begriff zu konkretisieren, was bedeutet, dass es grundsätzlich dem zuständigen Gesetzgebungsorgan obliegt, das Werturteil (*Wertung*) zu fällen, aufgrund dessen ein bestimmtes soziales Bedürfnis als im öffentlichen Interesse liegend eingestuft wird oder nicht³⁴⁹.

Dieser Prozess unterliegt jedoch weiterhin einem **rechtlichen Rahmen**, der bei der Definition des öffentlichen Interesses³⁵⁰, einschliesslich der Achtung der Grundrechte und anderer Grundsätze, welche die Tätigkeit des Staates regeln, oder auch der geltenden Verfahrensanforderungen, wie der Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens, berücksichtigt werden muss.

Der Grundsatz des öffentlichen Interesses hat Auswirkungen auf den Prozess der **Interessenabwägung**, der einer Entscheidung der öffentlichen Verwaltung vorausgeht und insbesondere im Bereich der Raumplanung stattfindet. Wie Schindler erläutert, ist es Aufgabe der Verwaltung, eine Interessenabwägung vorzunehmen, die notwendigerweise ein Ermessenselement enthält. Dabei sollte sich die öffentliche Verwaltung nicht völlig von externen Interessen abschotten, sondern vielmehr dafür sorgen, dass diese verschiedenen Interessen angemessen berücksichtigt werden können⁶⁵.

Die **Spezialgesetzgebung** setzt manchmal einen genaueren Rahmen für die Abwägung dieser Interessen. Zu nennen ist hier beispielsweise Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Naturschutz, der die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar betrifft. Darüber hinaus erklärt Dubey: Vor dem Hintergrund der Menge und Vielfalt der auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen unterwirft der Gesetzgeber die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben bzw. die Koordination bestimmter staatlicher Aufgaben manchmal integrierten oder komplexen Methoden der Interessenabwägung, wie derjenigen der Planung (vgl. z. B. Art. 2 RPG; Art. 44a USG) oder derjenigen der formellen und materiellen Koordination (vgl. insbesondere Art. 25a RPG).

³⁴⁶ Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 159 f.

³⁴⁷ Art. 4 KV-FR; siehe Art. 56 Abs. 1 Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Freiburg vom 17. Oktober 2001 (LPers-FR; [SGF 122.70.1](#)): «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen.»

³⁴⁸ Siehe z. B. SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 161; CR-Cst., DUBEY, Art. 5 N 73.

³⁴⁹ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

³⁵⁰ CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 76.

Ausserdem lassen sich bestimmte **Kriterien** identifizieren, anhand derer **ein Verhalten oder ein Prozess als dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend betrachtet** werden kann (Negativdefinition). Für Schindler liegt ein **Interessenkonflikt, der dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft**, in zwei Hauptfällen vor, nämlich in Fällen, in denen persönliche Interessen von öffentlichen Bediensteten betroffen sind, und in Fällen, in denen private oder besondere Interessen betroffen sind³⁵¹. Ausserhalb dieser Annahmen ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung berechtigt ist, bestimmte spezifische Aufgaben mit einem gewissen Grad an Parteilichkeit aktiv zu verfolgen, solange sie bestimmte Interessen nicht systematisch und in einer Weise ignoriert, die mit den ihr übertragenen Aufgaben, die von Verwaltungsbehörde zu Verwaltungsbehörde unterschiedlich sein können, unvereinbar ist³⁵².

Die Frage nach der Wahrung des öffentlichen Interesses führt daher im Umkehrschluss zu derjenigen nach **Interessenkonflikten**, die ebenfalls ein **sich entwickelnder Begriff** ist. Bestimmte Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung, die in der Vergangenheit als zulässig galten, sind heute nicht mehr zulässig, wie z. B. die Bevorzugung lokaler Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die öffentliche Verwaltung, und zwar aufgrund neuer (öffentlicher) Interessen wie «Marktliberalismus und Schutz der öffentlichen Gelder»³⁵³ (zum Vergaberecht siehe ausserdem *unten*, 4.2.3).

Da der Interessenskonflikt das Gegenteil der Wahrung des öffentlichen Interesses ist, ist die **Vermeidung** des ersteren wichtig. In der Schweiz leidet die Entfaltung einer Kultur der Prävention von Interessenkonflikten jedoch unter einer Reihe von **strukturellen Einschränkungen**, nämlich dem Fehlen eines allgemeinen Statuts für öffentliche Beamte, dem begrenzten Angebot an Schulungen in Interessenkonflikten für Mitglieder öffentlicher Behörden und der grossen Nähe zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern. Die Lehre fügt hinzu, dass in der Schweiz in einer partizipativen, auf politische Autonomie (self-government) ausgerichteten Demokratie die öffentliche Verwaltung einen grösseren

³⁵¹ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 163.

³⁵² SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 164.

³⁵³ «Whereas, for example, over thirty years ago it was completely normal and legally permissible for a community to give preference to local firms when awarding building contracts, such a practice would not be tolerated today.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 161.

Handlungsspielraum bei der Vermeidung von Interessenkonflikten genießt³⁵⁴, was nicht ohne Risiko für die Wahrung des öffentlichen Interesses ist³⁵⁵.

Im Vergleich zu anderen Gewalten gelten für die öffentliche Verwaltung weniger hohe Anforderungen als für die Judikative³⁵⁶ (die einer strengen Pflicht zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unterliegt), wenn auch höhere als für die Legislative (die geringeren Ausstandspflichten unterliegt³⁵⁷, wenn es solche gibt³⁵⁸). Uhlmann identifiziert **verschiedene rechtliche Anforderungen, die für die öffentliche Verwaltung gelten:**

- Sie muss **unparteiisch** sein. Wie der Autor erklärt, ist «[d]iese Pflicht ein integraler Bestandteil des Rechts auf gleiche und gerechte Behandlung vor Verwaltungsinstanzen (Art. 29 Abs. 1 BV³⁵⁹). Der erforderliche Grad ist zwar nicht derselbe wie bei der Unabhängigkeit von Richtern; persönliche Interessen der beteiligten Mitarbeiter oder eine besondere Beziehungsnähe zu einer Partei sind aber in jedem Fall ausgeschlossen»³⁶⁰.

³⁵⁴ «In a participatory democracy geared to self-government, such as that in Switzerland, however, the legislature grants greater latitude and discretion to administrative bodies, leaving it to some extent up to them to develop and add substance to the meaning of public interest in an ongoing micro-political process.» SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 176.

³⁵⁵ Wie Dubey ausführt, «vertraut man staatlichen Organen vorbehaltlos die Aufgabe an, das öffentliche Interesse zu definieren, das gerade ihre Tätigkeit orientieren und leiten soll, so geht man natürlich das Risiko ein, dass die Individuen, die diese Organe bilden, behaupten, dass ihre persönlichen oder kategorialen Interessen ein öffentliches Interesse darstellen» (CR-BV, DUBEY, Art. 5 N 74).

³⁵⁶ Siehe auch die Antwort des Freiburger Staatsrats an Thierry Gachet: «Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Bestimmungen über den Ausstand für die Mitglieder von Verwaltungsbehörden weniger streng sind als für Justizbehörden. In der Regel lassen Stellungnahmen, die Teil der normalen Ausübung von Regierungs-, Verwaltungs- oder Managementfunktionen sind, sobald sich die Behörde mit der notwendigen Zurückhaltung äussert, keinen Schluss auf den Anschein der Befangenheit zu und können einen Ausstand nicht rechtfertigen, da sonst die Gefahr besteht, dass das Verwaltungsverfahren seines Sinns entleert wird. Bei Exekutivbehörden ist zu berücksichtigen, dass ihre Funktion mit einer Kumulierung verschiedener Aufgaben einhergeht, von denen einige politischer Natur sind. Im Gegensatz zu einem Gericht sind die Regierungsbehörden nicht allein für die neutrale Anwendung des Rechts zuständig, um eine Entscheidung über den ihnen vorgelegten Streitfall zu treffen. Sie tragen gleichzeitig eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Diese Zunahme der offiziellen Interventionen liegt somit im öffentlichen Interesse und ist systemimmanent; sie stellt nicht bereits eine unzulässige Voreingenommenheit dar.» (Staatsrat, Antwort auf das Schreiben von ██████████, Eoliennes - plan directeur - Groupe E, 18. Juni 2021; Ordner « Document divers », Conseil d'Etat et Grand Conseil, fr_DECS-LACE_réponse ██████████_planification éoliennes, S. 3).

³⁵⁷ Siehe z. B. Art. 56 ff. des Grossratsgesetzes des Kantons Freiburg vom 6. September 2006 (GRG; [SGF 121.1](#)).

³⁵⁸ Auf Bundesebene sind Parlamentarier nicht an eine solche Ausstandspflicht gebunden (siehe Art. 11 Abs. 3 Gesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; [SR 171.10](#)) e contrario), ausser in Ausnahmefällen, z. B. bei der Ausübung der Oberaufsicht (siehe Art. 11a ParlG).

³⁵⁹ Für den Kanton Freiburg siehe Art. 29 Abs. 1 KV.

³⁶⁰ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 212 f.

- Sie muss die **Gleichbehandlung** respektieren (Art. 8 BV). Diese Pflicht gilt jedoch nur für Situationen, die als ähnlich zu betrachten sind³⁶¹.
- Sie ist aufgrund der **Grundrechte zur Neutralität** verpflichtet. In Verbindung mit Artikel 27 BV (Wirtschaftsfreiheit) ist beispielsweise Artikel 94 BV zu nennen: «Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» (Abs. 1), wobei Abweichungen von diesem Grundsatz zwingend «in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet» sein» müssen (Abs. 4). Wie Uhlmann ausführt, «legt die Bundesverfassung im Bereich der Wirtschaft also eine strikte Neutralitätspflicht des Staates fest»³⁶².
- Sie ist zur **Zurückhaltung** verpflichtet, auch wenn sie der Exekutive und damit einer politischen Instanz untergeordnet ist³⁶³. Die öffentliche Verwaltung ist jedoch nicht zu strikter Neutralität verpflichtet und kann sich zum Beispiel für oder gegen eine Vorlage aussprechen³⁶⁴.
- Sie ist gemäss Legalitätsprinzip (*oben*) an **Neutralitätsanforderungen** gebunden, die **sich aus der Verfassung und dem Gesetz ergeben**, insbesondere wenn die Verwaltung von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch machen muss³⁶⁵.

Im **Kanton Freiburg** wurden die Verpflichtungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses und zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen konkretisiert. Diese sind eher klassisch und in drei Rechtsbereichen angesiedelt, die, wie Schindler betont, zur Vermeidung von Interessenkonflikten beitragen: das Beamtenrecht, das Staatsorganisationsrecht und das Verfahrensrecht³⁶⁶. Diese regulative Logik zur Vermeidung von Interessenkonflikten findet sich im Freiburger Kantonsrecht:

- Art. 66 des **Gesetzes über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG-FR; SGF 122.70.1)** betrifft ungerechtfertigte Vorteile und besagt: «Es ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersagt, in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für sich oder andere Vorteile zu beanspruchen, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Die

³⁶¹ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 213 f.

³⁶² UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 214.

³⁶³ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 218 ff.

³⁶⁴ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 108/4, 2007, S. 220.

³⁶⁵ UHLMANN Felix, *Die Neutralität der Verwaltung*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 108/4, 2007, S. 217 f.

³⁶⁶ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 169 ff. Was das ebenfalls von Schindler erwähnte Strafrecht betrifft, so fällt dieses unter das Bundesrecht; siehe insbesondere Art. 322^{ter} ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 ([SR 311.0](#)).

Bestimmungen der Strafprozessordnung bleiben vorbehalten». Art. 67 StPG-FR zu den Nebenbeschäftigungen sieht vor: «Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen keiner Gewinn bringenden oder die Tätigkeit beim Staat beeinträchtigenden Nebenbeschäftigung nachgehen ohne besondere schriftliche Ermächtigung der Direktion oder der Anstalt, der sie unterstehen». Art. 70 StPG-FR sieht vor: «Für den Ausstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten die Artikel 21-25 VRG».

- Das **Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung vom 16. Oktober 2001 (SVOG-FR)** präzisiert die Grundsätze, welche die Tätigkeit der **Kantonsverwaltung** regeln. Gemäss Artikel 44 Abs. 1 SVOG-FR (Allgemeine Grundsätze) muss «[d]ie Kantonsverwaltung (...) rationell, leistungsfähig und transparent organisiert werden». Artikel 55 SVOG-FR sieht vor: «Die Direktionen und Verwaltungseinheiten handeln zweckmässig und rationell; sie beachten die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots» (Abs. 1), und: «Sie werden so geführt, dass sie ihre Ziele erreichen, und nutzen zu diesem Zweck ihre Mittel optimal; zudem richten sie ihre Leistungen auf die Erwartungen der Empfängerinnen und Empfänger aus» (Abs. 2).
- Im Bereich des **Verfahrensrechts** schliesslich gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Freiburg vom 23. Mai 1991 (VRG-FR) und ist insbesondere für den Staatsrat und die Organe der Kantonsverwaltung anwendbar (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRG-FR), aber auch für «Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen» (Art. 2 Abs. 1 Bst. d VRG-FR). Gemäss Art. 8 VRG, der sich mit den allgemeinen Grundsätzen befasst, sorgt die Behörde «unter Wahrung der Rechte der einzelnen für die Verwirklichung des öffentlichen Interesses» (Abs. 1); dabei beachtet sie die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben und des Willkürverbots (Abs. 2). Bei der Ausübung ihres Ermessens richtet sie sich «nach objektiven und vernünftigen Kriterien» (Art. 9 Abs. 1 VRG-FR). Art. 21 VRG-FR betrifft die Ausstandsgründe.
- Zu beachten ist, dass Schindler im Zusammenhang mit dem Verfahrensrecht auch die **Spezialgesetzgebung** erwähnt, z. B. jene im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder des Umweltschutzes³⁶⁷ (zum öffentlichen Beschaffungsrecht siehe *unten*, 4.2.3).

Diese rechtlichen Antworten, so nützlich sie auch sein mögen, weisen im Hinblick auf den konkreten Fall, um den es hier geht, Grenzen auf. Sie behandeln nicht die Hypothese des externen Auftragnehmers, wie es bei den Bestimmungen des **StPG** der Fall ist, **das nicht für**

³⁶⁷ SCHINDLER, Benjamin, *Conflict of Interest and the Administration of Public Affairs - A Swiss Perspective*, in: PETERS, Anne/HANDSCHIN, Lukas (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012, S. 173 f.

«Personen, die mit dem Staat in einem Auftragsverhältnis oder öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis stehen», gilt, da diese Personen «den Bestimmungen des Obligationenrechts oder den spezifischen Bestimmungen des öffentlichen Rechts» unterstehen (Art. 3 Abs. 5 StPG-FR). Auch die anderen Bestimmungen bieten keine Lösungen. So gilt das VRG-FR insbesondere nicht für verwaltungsinterne Handlungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VRG-FR).

Abgesehen davon hat die Problematik der Regelung von Interessenkonflikten in der Schweiz zu weiteren Entwicklungen geführt, auf die hier hingewiesen werden soll. Zu erwähnen ist beispielsweise der **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern vom 19. August 2021** mit dem Titel «**Beizug von externen Expertinnen und Experten**»³⁶⁸. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) formuliert darin unter anderem die folgenden Beobachtungen und Empfehlungen:

- **«Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter:** Die Kommission stellt fest, dass der Kanton Bern über keine gesamtkantonale Strategie verfügt, wie mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll. Aus Sicht der Kommission ist zentral, dass dies definiert wird und dabei der Grundsatz gelten muss, mehr auf Eigenleistung zu setzen und den Einsatz Dritter so weit als möglich zu reduzieren. Das Kantonspersonal muss mehr Eigenverantwortung übernehmen und die zentralen Aufgaben selber ausüben.
- **Klare Vorgaben für die Vergabepaxis:** Wird die Vergabe eines Auftrages an Dritte in Betracht gezogen, fehlen momentan klare Vorgaben, auf welchen sich eine Entscheidung abstützen kann. Zusätzlich zur Strategie, wie grundsätzlich mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll, braucht es aus Sicht der Kommission somit Vorgaben für die Vergabepaxis. Es muss klar sein, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Auftrag extern vergeben werden kann. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Einsatz von externen Beratungen sehr unterschiedlich und teilweise unwirtschaftlich erfolgt. Bevor externe Aufträge vergeben werden, braucht es somit eine dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kosten/Nutzen-Überlegungen.
- **Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren:** (...) [Es gibt] keinen gesamtsstaatlichen Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle über abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit Dritten. Eine wichtige Grundlage, um dies überhaupt zu ermöglichen, sind eine einheitliche IT-Systemlandschaft und saubere Datenstrukturen. Des Weiteren erkennt die Kommission die Notwendigkeit für eine zentrale Beschaffungsstelle für Dienstleistungsaufträge, damit Synergien genutzt und somit Kosten eingespart werden können. Die GPK schlägt zudem vor, einen Pool von

³⁶⁸ Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

Fachspezialisten und Fachspezialistinnen einzurichten, um einerseits mit bestehenden Personalressourcen einen gesamtstaatlichen Austausch zu ermöglichen und andererseits mit zusätzlichen internen Expertinnen und Experten mehr auf Eigenleistung zu setzen. Schliesslich ist es wichtig, dass der Kanton gesamtstaatliche Controllingmechanismen einführt. ...»³⁶⁹

Darüber hinaus wurde in einigen Instanzen auf **Bundesebene** eine Präventionslogik umgesetzt, die auf einem risikoorientierten Ansatz beruht:

- In Beantwortung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) wird im **Bericht des Bundesrates von 2013 über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten**³⁷⁰ der Zusammenhang zwischen solchen **Aufträgen** und den sich aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht ergebenden Anforderungen hervorgehoben (*unten*, 4.2.3).
- Der **Bericht von 2014 über die externen Mitarbeiter der Bundesverwaltung**³⁷¹ der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats richtet sechs Empfehlungen an den Bundesrat, nämlich:
 - 1) Festlegung und Konkretisierung einer allgemeinen Strategie für alle Departemente und die Bundeskanzlei für den Einsatz von externen Mitarbeitern;
 - 2) Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens;
 - 3) Klärung der Rechtsgrundlagen, auf denen der Einsatz externer Mitarbeiter beruht;
 - 4) bessere Kenntnis der Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens;
 - 5) Verbesserung der internen und externen Transparenz als Grundlage für die Verwaltung des Haushalts und des Personalbestands;
 - 6) systematische Anwendung der PSP [Personensicherheitsprüfung] und Kenntnis des Ergebnisses vor der Aufnahme der Tätigkeit.

³⁶⁹ Grosser Rat des Kantons Bern, Beizug von externen Expertinnen und Experten - Ergebnisse der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission, 19. August 2021, S. 3, <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/dba0197952884951be1545c154af54e1-332/1/Beilage-Bericht-de.pdf>, abgerufen am 27. Oktober 2023.

³⁷⁰ Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Häberli-Koller (09.4011) über Aufträge der Bundesverwaltung an externe Experten: Klarheit schaffen über Studien- und Beratungsaufträge des Bundes an private Experten, 30. Oktober 2013, https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list/rapports.html, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁷¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung vom 7. Oktober 2014, BBl 2015 3311. Siehe dazu auch Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung vom 10. April 2014, BBl 2015 3329.

- Das Reglement der **Pensionskasse des Bundes PUBLICA**³⁷² sieht in Art. 13 zur Compliance³⁷³ vor: «Interessenbindungen, welche die Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten, sind gegenüber den jeweiligen Entscheidungsinstanzen vor der Fällung des Entscheids offen zu legen» (Abs. 1). Diese Pflicht gilt für die Angestellten von PUBLICA, aber auch für «Berater und Beraterinnen sowie Beauftragte, die nicht bei PUBLICA angestellt sind, soweit sie an Entscheidungsprozessen von PUBLICA beteiligt sind» (Abs. 2).
- Kapitel 3 des **2016 vom BFE erstellten «Leitfaden zur Optimierung der Praxis bei der Planung von Windparks»** betrifft «Vorschläge zur Optimierung der Praktiken im Bereich der verschiedenen Aufgaben»³⁷⁴. Er schlägt unter anderem vor, «zu informieren» und empfiehlt den Kantonen in diesem Zusammenhang, auf «einen unabhängigen Auftragnehmer des Projektentwicklers zurück[zu]greifen, um die Mitwirkung im kantonalen Richtplan sicherzustellen»³⁷⁵.

4.2.3. DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSRECHT

Die letzte rechtliche Herausforderung, die im Rahmen dieser Studie identifiziert wurde, betrifft die Frage des öffentlichen Beschaffungsrechts.

Zunächst muss daran erinnert werden, dass der Staat nicht immer über **die Dienstleistungen und Güter** verfügt, die ihm **zur Verfügung stehen, so dass** er vor der Alternative des «*make or buy*» stehen kann. Der Staat entscheidet sich dann für die Option, die ihm am besten gefällt³⁷⁶, die also den Beizug von Personen oder Unternehmen aus der Privatwirtschaft zur Erfüllung verschiedener Arten von Aufgaben beinhalten kann³⁷⁷. Aus der Sicht des allgemeinen Verwaltungsrechts wird die Beschaffung von Dienstleistungen (aber auch von Lieferungen) dann als eine **Hilfstätigkeit**, die aber notwendig ist, um die staatliche Aufgabe zu erfüllen, betrachtet und bedarf keiner gesetzlichen Grundlage³⁷⁸ (zum Legalitätsprinzip siehe *oben*, 4.2.1). Die **verfassungsrechtliche Grundlage der Haupttätigkeit** ermöglicht es, diese Nebentätigkeit des Staates zu rechtfertigen³⁷⁹. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass die Erstellung von Studien oder Gutachten vom Staat oder von externen Dienstleistern

³⁷² HÄNNI, Dominique, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique (Auf dem Weg zu einem Integritätsprinzip für die öffentliche Verwaltung)*, Schulthess, 2019, S. 225 § 581.

³⁷³ Reglement über die Compliance vom 23. August 2012, [Microsoft Word - 2012.08.23 Compliance-Reglement d \(Stand 10.04.2014\)](#).

³⁷⁴ BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, S. 21 ff.

³⁷⁵ BFE, Leitfaden zur Optimierung der Planungspraxis für Windparks, 31. März 2016, <https://pubdb.bfe.admin.ch/fr/publication/download/8467>, S. 22.

³⁷⁶ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 29 § 68; HÄNNI, Peter/STÖCKLI, Andreas, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stämpfli, 2013, S. 238 § 704.

³⁷⁷ TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Schulthess, 2018, S. 76 § 222.

³⁷⁸ TSCHANNEN, Pierre/ZIMMERLI, Ulrich/MÜLLER, Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Stämpfli, 2014, S. 138.

³⁷⁹ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 32, § 74.

durchgeführt werden kann, sofern sie mit der Erfüllung einer öffentlichen Hauptaufgabe in Verbindung gebracht werden kann.

Es ist zu beachten, dass der Bundesrat in seinem **Bericht von 2013 über die von der Bundesverwaltung an externe Experten vergebenen Aufträge**³⁸⁰ (oben, 4.2.2) klar darauf hinweist, dass der Beizug von externen Beauftragten dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt.

In dieser Hinsicht und wie bereits erwähnt, ist der Staat, der mit einem Dritten in eine vertragliche Beziehung treten will, um ein Bauvorhaben zu verwirklichen oder Lieferungen oder Dienstleistungen zu erwerben, bereits durch den **verfassungsrechtlichen Rahmen** gebunden. Er muss unter Wahrung der Gleichheit der Wettbewerber und unter Berücksichtigung des für die öffentlichen Finanzen günstigsten Angebots handeln (Art. 27 und 94 BV). Diese Leitprinzipien ergeben sich aus der Tatsache, dass der Staat Steuern erhebt und deshalb von ihm erwartet wird, dass er bei den öffentlichen Ausgaben sparsam ist. Zudem muss der Staat dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der liberalen Wirtschaftsordnung folgen und gewährleisten, dass alle Konkurrenten gleiche Chancen haben, und dann denjenigen auswählen, der für die Ausführung der Leistung am geeignetsten ist.

Darüber hinaus legt das öffentliche Beschaffungsrecht die **Bedingungen für die Vergabe von Aufträgen durch den Staat** genauer fest, die unter Beachtung des freien Marktes organisiert werden müssen³⁸¹, vorbehaltlich der gesetzlich ausgenommenen Aufträge³⁸². Es bezieht sich auf alle Verträge, die von der öffentlichen Hand mit (privaten) Anbietern über den Erwerb von Lieferungen, Bauten oder Dienstleistungen geschlossen werden³⁸³. Solche Verträge können die Einstellung von Beratern betreffen, um die Methode der Staatsverwaltung oder ein Computersystem zu verbessern oder um einen Plan für ein neues Museum zu erstellen³⁸⁴. Den Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen unterliegen die Zentralverwaltung (Departemente, Ämter, Dienststellen oder auch Verwaltungseinheiten), die dezentralisierten Einheiten und privatrechtliche Einheiten, die mit einer Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Verwaltung beauftragt sind³⁸⁵.

³⁸⁰ Bundesrat, Bericht als Antwort auf das Postulat Häberli-Köllner (09.4011) zu Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung: Transparenz bei den Expertenmandaten der Bundesverwaltung, 30. Oktober 2013, <https://www.efd.admin.ch/de/berichte>, abgerufen am 25. Oktober 2023.

³⁸¹ Art. 94 BV; Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; [SR 943.02](#)).

³⁸² Internationale Abkommen und die IVöB sehen die Nichtanwendung des Vergaberechts in bestimmten Fällen vor, wie etwa bei unentgeltlich erworbenen Aufträgen oder auch bei Aufträgen, deren Vergabe die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährden würde. Die Rechtsprechung hat auch die Fälle der sogenannten In-House-, Quasi-In-House- und In-State-Verträge hinzugefügt.

³⁸³ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

³⁸⁴ TANQUEREL, Thierry, Manuel de *droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 77 § 225.

³⁸⁵ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 44 § 110 ff.

Angesichts des zeitlichen Rahmens dieser Studie ist das öffentliche Beschaffungsrecht vor den Reformen von 2019 relevant. Genauer gesagt wurden öffentliche Aufträge, die auf kantonaler oder kommunaler Ebene und gemäss der Kompetenzverteilung³⁸⁶ abgeschlossen wurden, damals durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994 oder aIVöB)³⁸⁷ geregelt, zu der die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen des jeweiligen Kantons hinzukam. So hatte der Kanton Freiburg das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998³⁸⁸ und das Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen vom 28. April 1998³⁸⁹ verabschiedet.

Das auf kantonale Beschaffungen anwendbare Beschaffungsrecht lehnt sich direkt an die anwendbaren Bestimmungen des internationalen Rechts sowie an das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen an³⁹⁰. Im Allgemeinen hat das öffentliche Beschaffungsrecht den Zweck, die Grundsätze der Gleichbehandlung der Anbieter und der Unparteilichkeit bei der Vergabe, der Verhältnismässigkeit, der Transparenz des Verfahrens und des Rechts auf Beschwerde gegen Vergabeverfahren zu gewährleisten³⁹¹. Es unterscheidet vier Arten von Verfahren³⁹²: das offene Verfahren³⁹³, das selektive Verfahren³⁹⁴, das Einladungsverfahren³⁹⁵ und das freihändige Verfahren³⁹⁶.

³⁸⁶ BGE 130 I 156 (163).

³⁸⁷ Interkantonale Vereinbarung von 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB 1994; [SGF 122.91.2](#)). Die IVöB 1994 trat am 21. Mai 1996 im Kanton Freiburg in Kraft. Sie wurde am 15. März 2001 revidiert; die revidierte Fassung trat im Kanton Freiburg am 28. Januar 2003 in Kraft. Die IVöB wurde am 15. November 2019 aktualisiert; der Kanton Freiburg trat der neuen IVöB vom 15. November 2019 (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen 2019 vom 15. November 2019 (IVöB 2019; [SGF 122.91.3](#))) mit Gesetz vom 1. Februar 2022 bei und sie trat am 1. Januar 2023 in Kraft.

³⁸⁸ Das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Februar 1998 ([SGF122.91.1](#)) wurde am 8. November 2002 geändert. Die Vorschriften von 1998 wurden anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. Februar 2022 (ÖBG; [SGF 122.91.1](#)), das am 1. Januar 2023 in Kraft trat, überarbeitet. Die letztgenannte Gesetzgebung wird durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 12. Dezember 2022 (ÖBR; [SGF 122.91.11](#)) ergänzt.

³⁸⁹ Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; [SGF 122.91.11](#)).

³⁹⁰ Diese Regelung wurde durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB; [SR 172.056.1](#)) ersetzt, das am 12. Januar 2022 in Kraft trat.

³⁹¹ Die aIVöB nennt noch weitere allgemeine Grundsätze, wie den Verzicht auf Verhandlungsrunden, die Einhaltung der Ablehnungsvoraussetzungen (die sich in der Forderung nach Unparteilichkeit wiederfindet), die vertrauliche Behandlung von Informationen, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Arbeitsbedingungen.

³⁹² Art. 13 Abs. 1 und a. 2 aBöB; Art. 17 BöB; Art. 12 aIVöB.

³⁹³ Art. 14 aBöB; Art. 18 nBöB; Art. 12 Abs. 1 a aIVöB

³⁹⁴ Art. 15 aBöB; Art. 19 nBöB; Art. 12 Abs.1 b aIVöB.

³⁹⁵ Art. 20 nBöB; Art. 12 Abs. 1 b^{bis} aIVöB.

³⁹⁶ Art. 16 aBöB; Art. 21 nBöB; Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB; TANQUEREL, Thierry, *Manuel de droit administratif*, 2^e ed., Schulthess, 2018, S. 79 §227.

Das **freihändige Verfahren** ermöglicht es einer Vergabestelle, einen Vertrag mit einem Anbieter abzuschliessen, ohne eine Ausschreibung durchzuführen³⁹⁷. Es kann unter bestimmten Bedingungen angewendet werden, z. B. wenn kein Anbieter die Eignungskriterien erfüllt oder wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt und wenn es keine angemessene Alternative gibt.³⁹⁸ Die Zuhilfenahme dieses Verfahrens entbindet die Vergabestelle jedoch nicht von der Einhaltung der Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz. Darüber hinaus muss sie, wenn sie dieses Verfahren zu Hilfe nimmt, auch die in Anhang 2 der IVöB³⁹⁹ festgelegten Schwellenwerte einhalten. Im vorliegenden Fall ist der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens auf 150'000 Franken exkl. MWST festgelegt.⁴⁰⁰

Die **Bestimmung des Wertes** einer vom Staat zu beschaffenden Dienstleistung liegt in der Verantwortung der Vergabestelle, die an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden ist.⁴⁰¹ Das bedeutet, dass eine Vergabestelle keine Bewertungsmethode wählen darf, die zu einer zu niedrigen Schätzung des Wertes eines bestimmten Auftrags führt, in der Absicht, die Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts zu vermeiden⁴⁰². Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Behörde eine geplante Beschaffung in zahlreiche Komponenten oder Lose zerlegt, wodurch sie unter den Schwellenwerten bleibt, die für einzelne Aufträge festgelegt wurden.⁴⁰³ Im Schweizer Beschaffungsrecht ist das Verbot der Unterteilung des Auftrags zur Umgehung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich verankert.⁴⁰⁴

Die Überschreitung der Schwellenwerte stellt eine heikle Frage dar, da es schwierig ist, im Voraus zu wissen, wie gross der Auftrag letztendlich sein wird.⁴⁰⁵ Das

³⁹⁷ Art. 12 Abs. 1 Bst. c aIVöB.

³⁹⁸ Art. 9 aÖBR.

³⁹⁹ Art. 7 Abs. 1^{bis} aIVöB. Dasselbe Prinzip ist auch im Rahmen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen.

⁴⁰⁰ Die Schwellenwerte für Dienstleistungsaufträge variieren je nach anwendbarem Recht. Auf Bundesebene liegt der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge bei 230'000 Franken, ohne Mehrwertsteuer (Art. 6 Abs. 1 b aBöB). Die Schwellenwerte wurden im Rahmen der Revision von 2019 nicht neu bewertet. Vgl. Anhang 2 IVöB vom 25. November 1994 und IVöB vom 15. November 2019.

⁴⁰¹ Art. 5 Abs. 3 BV; DI CICCIO, Dominique, *Le prix en droit des marchés publics: le prix comme valeur du marché et comme critère d'examen de l'offre*, Schulthess, 2022, N 290; POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 197 § 398; TRÜEB, Hans Rudolf, *Wettbewerbsrecht II Kommentar*, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, Böb-94, Art. 7 N 2.

⁴⁰² POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 2^e éd., Stämpfli, 2023, S. 197 § 398.

⁴⁰³ POLTIER, Etienne, *Droit des marchés publics*, 1^e éd., Stämpfli, 2014, S. 138 § 218.

⁴⁰⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die neue Vergaberegulung die Regel in Art. 15 Abs. 3 1. Satz BoeB und IVöB präzisiert hat, indem sie besagt, dass bei der Schätzung des Wertes eines Auftrages «alle zu vergebenden Leistungen oder Vergütungen, die in einem engen sachlichen oder rechtlichen Zusammenhang stehen, zu berücksichtigen sind».

⁴⁰⁵ BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

Bundesverwaltungsgericht ist der Ansicht, dass die Vergabebehörde das Recht hat, sich zu irren, solange sie gutgläubig handelt.⁴⁰⁶ Seiner Meinung nach tut sie es sicherlich nicht, wenn sie im Voraus weiss, dass die vergebene Leistung nicht ausreichen wird, um das erwartete Projekt zu verwirklichen, sich aber daran hält, um unter den Schwellenwerten zu bleiben.⁴⁰⁷ Für die Beurteilung, ob der Schwellenwert erreicht ist, ist daher die **vorherige Schätzung der Vergabestelle** ausschlaggebend und nicht der Wert, der aus dem Vergabeentscheid hervorgeht.⁴⁰⁸ Die Vergabestelle muss objektive Gründe vorlegen.⁴⁰⁹

Die Rechtsprechung hat die Elemente, die bei der Bestimmung des Wertes zu berücksichtigen sind, näher erläutert. So hatte das Bundesverwaltungsgericht angegeben, dass es bei einem Bauauftrag darum geht, die wirtschaftliche oder technische Verbindung zwischen den einzelnen Arbeiten zu berücksichtigen.⁴¹⁰ In Analogie dazu ging die Lehre davon aus, dass der Begriff des **sachlichen und rechtlichen Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Leistungen** auch bei anderen Auftragsarten zu beurteilen sei. Diese Auslegung findet sich auch in der Rechtsprechung und wurde in das neue öffentliche Beschaffungsrecht übernommen.⁴¹¹ Daher müssen die Tatsachen in jedem konkreten Fall beurteilt werden, und der Verwaltungsgrundsatz von Treu und Glauben muss es ermöglichen, zu sagen, ob Leistungen so miteinander verbunden sind, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellen.⁴¹² Für das Bundesverwaltungsgericht stehen Leistungen beispielsweise dann in einem engen Zusammenhang, wenn sie vernünftigerweise nicht unabhängig voneinander erworben werden können, insbesondere weil sie denselben Zweck erfüllen, von derselben Person erbracht werden müssen oder eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten nicht wünschenswert ist.⁴¹³

Die **2019 durchgeführte Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts** brachte mehrere wesentliche Entwicklungen bei der Auswahl des Anbieters und der Transparenz mit sich. So wurde die Wahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots durch das günstigste Angebot⁴¹⁴

⁴⁰⁶ BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4; BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

⁴⁰⁷ BVGer B.4657/2009 (06.08.2009), Erw. 4.6.3.

⁴⁰⁸ BVGer B-2278/2008; BVGer B-3158/2011 (12.07.2011), Erw. 2.1.4.

⁴⁰⁹ TRÜEB, Hans Rudolf, Wettbewerbsrecht II Kommentar, OESCH, Matthias/WEBER, Rolf H./ZÄCH, Roger (Hrsg.), 2011, BöB-1994, Art. 15 N 11.

⁴¹⁰ BVGer B-579/2015 (19.03.2015); BVGer B-913/2012 (28.03.2012); BVGer B-6837/2010 (15.03.2011).

⁴¹¹ BVGer B-3260/2019 (03.10.2019): Wenn eine Vergabestelle mehrere Bauaufträge für die Errichtung eines Bauwerks vergibt, ist ihr Gesamtwert - und nicht der Wert jedes einzelnen Auftrags - für die Beurteilung, ob der Schwellenwert für Bauaufträge (Bauwerkregel) erreicht ist, ausschlaggebend (vgl. BVer B-3260/2019 (03.10.2019)). BVGE 2009/18 E. 2.4 und Ref.; Urteil des BVGer B-913/2012, oben erwähnt E. 4.2.1 und Ref.; siehe auch zu diesem Punkt Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BBl 2017 1695, Sp. 1767).

⁴¹² ZUFFEREY, Jean-Baptiste/MAILLARD Corinne/MICHEL Nicolas, *Droit des marchés publics: présentation générale, éléments choisis et code annoté*, Ed. universitaires Fribourg, 2002, S. 82.

⁴¹³ BVGer B-3260/2019 (03.10.2019).

⁴¹⁴ Art. 41 nAIMP.

ersetzt; das Qualitätskriterium wurde dem Preis gleichgestellt.⁴¹⁵ Die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Interessenkonflikten, illegalen Absprachen, die den Wettbewerb beeinträchtigen, und Korruption wurden ebenfalls verstärkt. So wird ausdrücklich festgelegt, dass die Vergabestelle unter anderem transparent, objektiv und unparteiisch handeln muss,⁴¹⁶ aber auch Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige wettbewerbsbeeinträchtigende Absprachen und Korruption ergreifen,⁴¹⁷ und die Gleichbehandlung der Anbieter in allen Phasen des Verfahrens sicherstellen muss.⁴¹⁸

Die verstärkte Korruptionsbekämpfung, insbesondere durch eine erhöhte Transparenz, wurde insbesondere in der neuen Freiburger Regelung umgesetzt. So bestimmt Art. 6 des ÖBR: «Um zu prüfen, ob die Anbieterinnen und Anbieter die Teilnahmebedingungen und die Eignungskriterien erfüllen, kann die Auftraggeberin oder der Auftraggeber unter Berücksichtigung des jeweiligen Auftrags insbesondere bestimmte Nachweise verlangen».⁴¹⁹ Sie oder er kann die Anbieter auch auffordern, eine Ehrenerklärung oder eine Bestätigung der Einhaltung von Verhaltensregeln zur Verhinderung von Korruption vorzulegen.⁴²⁰

⁴¹⁵ Art. 29 nBGM, Art. 29 nIVöB. Das neue Bundesgesetz fügt weitere Kriterien wie Angemessenheit, Fristen, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Verschiedenes oder auch Fachkompetenz hinzu (Art. 29 Abs. 1 nBöB).

⁴¹⁶ Art. 11 Bst. a BöB, Art. 11 Bst. a IVöB.

⁴¹⁷ Art. 11 Bst. b BöB, Art. 11 Bst. b IVöB.

⁴¹⁸ Art. 11 Bst. c BöB, Art. 11 Bst. c IVöB.

⁴¹⁹ Art. 6 ÖBR.

⁴²⁰ Anhang 1 Art. A1-1, a) 5, ÖBR.

2. ANALYSE

5.1 EINLEITUNG

Dieser Bericht befasst sich mit der Vergabe eines **externen Auftrags** durch die Freiburger Kantonsverwaltung an die Firma ennova SA im Rahmen der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans (*oben*, 1.).

Wie erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.) wurde ennova SA mit den folgenden **Aufgaben** beauftragt:

- Erstellung von Studien und eines Berichts zur Priorisierung von Windenergiestandorten (erster Auftrag vom 14. Januar 2016);
- Koordinierung der anderen Auftragnehmer sowie die Teilnahme an Sitzungen mit verschiedenen Interessengruppen (d. h. Dienststellen der Kantonsverwaltung und externe Auftragnehmer) (Nachtrag vom 25. April 2016);
- Erstellung des Katalogs der nicht berücksichtigten Standorte (zweiter Auftrag vom 26. Februar 2017).

Es handelt sich folglich um die **Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe** (zu diesem Aspekt und den damit verbundenen Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlichen Fragen siehe *oben*, 4.1 und 4.2).

In diesem Abschnitt wird der Fall analysiert, um die Fragen zu beantworten, die der vorliegenden Studie zugrunde liegen (*siehe oben*, 1.). Zunächst werden die Hauptprobleme des Falles aufgezeigt (5.2) und anschliessend die sechs Fragen beantwortet (5.3).

5.2. VERDEUTLICHUNG DER PROBLEME

5.2.1. DIE ÜBERSCHNEIDUNG VON ÖFFENTLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN

Die öffentliche Politik im Bereich der erneuerbaren Energien schliesst eine **Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren** ein. Diese verschiedenen Akteure verfolgen unterschiedliche Ziele. So streben die Behörden die Umsetzung der öffentlichen Politik an, die sie sich im Bereich der erneuerbaren Energien gegeben haben. Eines der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente ist die Raumplanung. Im vorliegenden Fall fällt diese Planung in den Zuständigkeitsbereich des Kantons. Für die Durchführung von Projekten zur Errichtung von Windenergieanlagen sind hingegen Wirtschaftsakteure, die privat oder halbstaatlich sein können, zuständig. Der erste Prozess ist administrativer Art, während der zweite wirtschaftlicher Art ist.

Die **von den verschiedenen Akteuren verfolgten Interessen** können sich **überschneiden**. So kann ein Verfahren zur Revision des kantonalen Richtplans durch die Behörden und die Standortsuche durch Projektentwickler dazu führen, dass sich die öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen gegenseitig kreuzen und das öffentliche Interesse in den Hintergrund gerät. Im Bereich der Windenergieanlagen wird eine solche Hypothese sogar in der Empfehlung des BAFU angedeutet, das betont, dass sowohl bei der Richtplanung als auch bei der Nutzungsplanung zum Zeitpunkt einer Planrevision bereits Projekte existieren

können, die in sehr unterschiedlichem Projektierungsstadium sind⁴²¹. Falls in Kantonen mit Windenergiepotenzial bereits konkrete Projekte geplant sind, können diese – abhängig vom Projektierungs- bzw. Untersuchungsstand – als Festsetzung oder Zwischenergebnis in den Richtplan aufgenommen werden⁴²².

Die Ursache für die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen ist die **Beteiligung von Wirtschaftsakteuren mit einem direkten Interesse an der administrativen Planungsphase**. Diese Wirtschaftsakteure können nicht nur private, sondern auch staatliche oder halbstaatliche Unternehmen sein, wie Groupe E / Greenwatt oder die ennova SA (zu diesen Akteuren und ihren Merkmalen siehe *oben*, 3.2). Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung kann eine solche Situation auch positiv gewertet werden, wenn sie der öffentlichen Sache, der Realisierung der vom Staat verfolgten Politik und ihrer Umsetzungsstrategie dient.

Im vorliegenden Fall ist die Interessenverflechtung bei der ennova SA erkennbar, da sie zu den wirtschaftlichen Akteuren gehört, die in der Entwicklung erneuerbarer Energien im Kanton Freiburg gemäss den Zielen der öffentlichen Hand aktiv sind, aber auch eine Beratungsfunktion zur Unterstützung der öffentlichen Behörden ausübt⁴²³. Obwohl ennova SA behauptete, ab 2014 ihre Tätigkeit weiterentwickelt zu haben und neu als Planungsbüro aktiv sei, um die Kantonsverwaltung bei der Raumplanung zu unterstützen, **veranschaulichen die früheren und späteren Aktivitäten von ennova SA dieses Problem der oben genannten Verflechtung**. Es gibt mehrere Elemente, die diese Verflechtung bestätigen:

- Erstens ist ennova SA eine **Gesellschaft, die vollständig im Besitz** [REDACTED] **ist, die ihrerseits Windenergieprojekte fördern**. Darüber hinaus wird in der Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115 Folgendes ausgeführt: «Nach Auskunft der Groupe E, die im Rahmen dieses parlamentarischen Vorstosses dazu befragt wurde, sind die SIG und die Groupe E Greenwatt eine Partnerschaft miteinander eingegangen. Dank dieser Partnerschaft konnte die Groupe E Greenwatt einen Anteil von 50 % am Windpark Montagne de Buttes (ein ursprünglich von den SIG entwickeltes Projekt mit 19 Windturbinen im Val-de-Travers, das derzeit vor Bundesgericht hängig ist) und einen gleich hohen Anteil am Projekt Monts de Boveresse (ein ebenfalls von der SIG initiiertes Projekt im Val-de-Travers, das im

⁴²¹ BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 9, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

⁴²² BFE/BAFU/ARE, Empfehlung zur Planung von Windenergieanlagen, Die Anwendung von Raumplanungsinstrumente und Kriterien zur Standortwahl, 1. März 2010, S. 33, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/infrastruktur/empfehlung_zur_planungvonwindenergieanlagen.pdf, abgerufen am 26. Oktober 2023.

⁴²³ So würde ennova SA das Ingenieurbüro für [REDACTED] darstellen, genauso wie andere Ingenieurbüros mit anderen Projektentwicklern verbunden sind.

kantonalen Richtplan von Neuenburg aufgeführt ist) übernehmen. Die Groupe E Greenwatt und die SIG haben zudem vereinbart, dass die SIG allenfalls eine Beteiligung von bis zu 33 % an den im KRP aufgeführten Projekten «Massif du Gibloux» und «Côte du Glaney» übernehmen könnten, falls diese Projekte von der Groupe E Greenwatt realisiert werden.»⁴²⁴

- Zweitens nahm die ennova SA mit Schreiben vom 30. September 2015 Kontakt mit dem Vorsteher des AfE auf und teilte ihm mit, dass das Unternehmen am Prozess teilnehmen wolle, um **«seine Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»**⁴²⁵
- Drittens führte die ennova SA noch Windmessungen durch und baute die **Messmasten erst im Sommer 2016 ab**. Auch wenn diese Tätigkeit den Freiburger Behörden gemeldet worden war und somit transparent war, fiel sie noch unter die Prospektionstätigkeit, die von der ennova SA nach eigenen Angaben 2014 eingestellt worden war.
- Ein vierter Punkt betrifft die **früheren, aber auch die späteren Aktivitäten** der ennova SA. Obwohl die Vertreter von ennova SA - wie auch die Freiburger Kantonsverwaltung - behaupten, dass sich die Aktivitäten des Unternehmens auf die eines Planungsbüros beschränken, zeigen die Statuten des Unternehmens, dass es jederzeit über diese Aufgabe hinausgehen kann (*unten*, 5.2.2). In der Tat nennen diese Statuten unter den Unternehmenszielen weiterhin auch den Bau und die Förderung von Windkraftprojekten und nicht nur die Funktion eines Planungsbüros. Ende 2014, kurz vor der Umwandlung der ennova SA, wurden zwischen der Gesellschaft und diversen Gemeinden Zusammenarbeitsvereinbarungen über Windkraftprojekte unterzeichnet, die zwar letztlich nicht umgesetzt wurden, aber Zweifel an der sowohl subjektiven als auch objektiven Unparteilichkeit von ennova SA aufkommen lassen. Selbst wenn ein externer Beauftragter einwandfrei arbeitet und faktisch kein wirtschaftliches Interesse hat, wie die ennova SA im Übrigen behauptet⁴²⁶ (subjektive Unparteilichkeit), können die äusseren Umstände dennoch den Anschein einer Befangenheit auf objektiver Ebene erwecken. Daher kann es nicht als ausreichend angesehen werden, wenn der Staatsrat und das AfE betonen, dass das Planungsbüro ennova SA **«zu Beginn seines Auftrags für den KRP keinen anderen Auftrag im Kanton**

⁴²⁴ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴²⁵ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

⁴²⁶ Siehe z. B. die Aussagen des Direktors von ennova SA: ZANASCO Jean-Louis, «*Ich sehe keinen Interessenkonflikt*», La Liberté, 21. Dezember 2021, <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/je-ne-vois-pas-de-conflit-d-interets-630184>, abgerufen am 31. Oktober 2023. Herr [REDACTED] erwähnt insbesondere, dass aus methodologischer Sicht die durchgeführten Arbeiten einem «wissenschaftlichen Prozess entsprechen, den man nicht 'verdrehen' kann».

ausser demjenigen hatte, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage eines Windmessmasts beinhaltete, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde»⁴²⁷ (wir heben hervor).

Letztendlich scheint die Verflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen angesichts der Marktrealitäten im Energiebereich teilweise unvermeidlich zu sein, stellt aber auch ein Risiko im Hinblick auf die Wahrung des öffentlichen Interesses dar. Auch wenn die starken zeitlichen Zwänge, denen die Freiburger Kantonsverwaltung unterworfen war (*siehe oben, 2.2.*), sowie die strukturelle Schwäche der regionalen Raumplanungsbehörden (*siehe oben, 4.1.*) anzuerkennen sind, **erfordert ein solches Umfeld, dass die öffentliche Verwaltung mit doppelter Vorsicht vorgeht.** Im vorliegenden Fall lassen die früheren und späteren Aktivitäten der ennova SA nicht darauf schliessen, dass ihr Tätigkeitsbereich perfekt auf Raumplanungsaktivitäten beschränkt war. Mit der Inanspruchnahme ihrer Dienste ging die Verwaltung das Risiko ein, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu beeinträchtigen.

5.2.2. DAS RISIKO VON INTERESSENKONFLIKTEN

Aufgrund der allgemeinen Grundsätze, die ihre Tätigkeit leiten, darunter die Wahrung des öffentlichen Interesses, ist die öffentliche Verwaltung verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte zu vermeiden (*oben, 4.3.2*). Sie muss dafür sorgen, dass wirtschaftliche Interessen nicht das öffentliche Interesse dominieren, nach dem sich der Verwaltungsprozess richten muss, z. B. durch die Einführung von Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht.

Interessenkonflikte müssen nicht nur von der öffentlichen Verwaltung, sondern auch bei ihren **externen Auftragnehmern** vermieden werden. Dies betont übrigens auch der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Erteilt eine Dienststelle des Staats einen Auftrag, muss sie sich vergewissern, dass der Auftragnehmer über die nötigen Kompetenzen verfügt und fähig ist, eine qualitativ hochstehende Arbeit abzuliefern, und dies unter Beachtung der geltenden Gesetze und der ethischen und berufsethischen Grundsätze, die die Situation verlangt.»⁴²⁸

Der Prozess der Vergabe von zwei Aufträgen an die ennova SA, die Ausführungsbedingungen sowie die eigentliche Ausführung dieser Aufträge zeigen, dass **das Risiko eines Interessenkonflikts thematisiert wurde. Allerdings geht aus den Unterlagen nicht hervor,**

⁴²⁷ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴²⁸ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 6 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

ob diese Frage umfassend analysiert wurde, um sicherzustellen, dass keine gegenwärtigen oder zukünftigen Interessenkonflikte bestehen, und zwar sowohl bei der Vergabe der Aufträge (*siehe unten, a.*) als auch bei ihrer Ausführung (*siehe unten, b.*).

a. In der Phase der Auftragsvergabe

Bereits in der ersten Sitzung der AG wurde die Idee eines partizipativen Ansatzes diskutiert, bei dem alle Interessengruppen im Bereich der Entwicklung erneuerbarer Energien einbezogen werden sollten. Unter diesen Akteuren wurde auch **Groupe E / Greenwatt** genannt. Das AfE schlug vor, die Firma nicht zu einem Vollmitglied der AG zu machen, sondern sie als Beobachter einzubeziehen.

Die anschliessenden Diskussionen zeigen, dass **einige Mitglieder der AG ein Risiko von Interessenkonflikten in Bezug auf Groupe E / Greenwatt identifiziert hatten**. In diesem Zusammenhang sei an die Vorbehalte von [REDACTED] und des ANL bezüglich der vom AfE vorgeschlagenen Beteiligung von Greenwatt erinnert sowie an ihre Bemerkung, dass bei anderen ähnlichen Projekten eine Juristin oder einen Juristen in die Arbeiten einbezogen worden sei⁴²⁹. Diese Bedenken hat das ANL dem AfE ein erstes und dann ein zweites Mal mitgeteilt und darum gebeten, dass seine Bedenken auch den anderen Mitgliedern der AG mitgeteilt werden. Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Thematik in den Sitzungen der AG allgemein angesprochen wurde, ohne dass jedoch die ausdrücklich vom ANL vorgebrachten Anregungen ausführlich diskutiert wurden⁴³⁰.

Im Austausch, der zunächst zwischen dem AfE und dem ANL und dann zwischen dem AfE und dem Rest der AG stattfand, wurden die vom ANL geäusserten Bedenken mit der Begründung abgetan, dass **Greenwatt nicht in die AG selbst integriert oder direkt beauftragt würde und dass die AG bei Bedarf die von Greenwatt empfohlenen Büros beauftragen würde**:

- Siehe z. B. das E-Mail von [REDACTED] vom 8. September 2015 an [REDACTED], in der [REDACTED] als Kopie aufgeführt ist: «So sollten wir keinen Zielkonflikt mit Greenwatt oder anderen Promotoren kriegen, da sie nicht in die Arbeitsgruppe integriert sind»;⁴³¹
- Siehe auch das E-Mail von [REDACTED] vom 24. September 2015 an die AG: «Groupe E / Greenwatt wird nicht Mitglied des Teams werden. Wir werden sie in einem ersten

⁴²⁹ E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Freitag, 3. September 2015, 09:35 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 54 f.). Siehe auch: E-Mail von Frau [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Montag, 14. September 2015, 08:44 (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 24).

⁴³⁰ Arbeitsgruppe, Protokoll der Sitzung vom 1^{er} Oktober 2015, S. 6 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen).

⁴³¹ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Dienstag, 8. September 2015, 08:36 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courrier_courriels, S. 25).

Teil am Donnerstag, 1.10.15. über ihre Projekte und externen Büros befragen. Danach werden wir direkt mit diesen Büros in Kontakt treten und ihnen falls erforderlich ein Mandat erteilen, damit wir die Informationen direkt von ihnen erhalten. Falls wir zu einem späteren Zeitpunkt wieder Infos von Groupe E / Greenwatt brauchen, werden wir genau gleich vorgehen.»⁴³²

Auch der Staatsrat erklärt in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse wiederholt, dass «weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation ein Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt wurde»⁴³³.

Obwohl die AG Greenwatt letztlich nicht als Beobachter einbezog, empfangen die Mitglieder der AG in der zweiten Sitzung der AG einen ihrer Vertreter, Herrn [REDACTED]. Aus der beigefügten Präsentation und den im Protokoll wiedergegebenen Äusserungen geht hervor, dass Herr [REDACTED] **solide Empfehlungen für Planungsbüros, darunter ennova SA, ausgesprochen hat.**

Die **Wahl der ennova SA** wurde später in einer von [REDACTED] verfassten Notiz begründet, in der es heisst: «Für die AG war es wichtig, dass sie einerseits von **neutralen Mandatsträgern** begleitet werden konnte, die über ausgewiesene Kompetenzen in ihren jeweiligen Bereichen verfügten und bereit waren, über ein Jahr lang intensive Arbeit zu leisten. Andererseits benötigte die AG die Dienste eines Spezialisten/Experten mit einem breiten Überblick über alle durchzuführenden Arbeiten und einer hohen Kompetenz in der Planung eines Windparks»⁴³⁴. Es gibt jedoch **keine Hinweise in den Protokollen der AG-Sitzungen oder in anderen Dokumenten des damaligen Dossiers dafür, dass vor einer Auftragsvergabe eine Diskussion über die Kriterien stattgefunden hat, die der externe Auftragnehmer für die Begleitung der Arbeit der AG erfüllen sollte.** Darüber hinaus lässt sich in den Akten kein **Due-Diligence-Verfahren** durch die AG oder das AfE mit konkreten Massnahmen erkennen, mit denen sie sich vorab von der Unabhängigkeit dieser Planungsbüros und speziell von ennova SA hätten überzeugen können.

⁴³² E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 24. September 2015, 11:25 Uhr (Ordner «Documents divers», Documents divers Service de l'énergie, Divers échanges de courriel, S. 22).

⁴³³ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-160, Windparks: Fragwürdige Unabhängigkeit der Studien über die Windmessung, 28. Juni 2021, S. 4 (Ordner «Documents divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-160_Parcs_oliens_V01). Siehe auch: «Der Staatsrat ruft jedoch in Erinnerung, dass der kantonale Richtplan weder der Groupe E Greenwatt noch einer anderen Organisation einen Auftrag für den Bau von Windparks auf den Gebieten erteilt, die darin festgelegt sind.» Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-186, Windenergie im Kanton Freiburg nach dem Übertragen der Initiative an die Gemeinden, 14. September 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-186_Windenergie_Kanton_Freiburg_V01).

⁴³⁴ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

In den Antworten des Staatsrats wird auf verschiedene parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit dem Auftrag der ennova SA auf die **Vertraulichkeitsklausel** (Massnahme der Verwaltung) sowie auf die **Deontologie der Beauftragten** (Massnahme des Auftragnehmers selbst) verwiesen. Als Beispiele seien die folgenden Auszüge aus Stellungnahmen des Staatsrats angeführt. Diese Auszüge erwähnen Massnahmen, die nach Ansicht des Staatsrats die öffentliche Verwaltung in die Lage versetzt haben, die Unabhängigkeit der ennova SA sicherzustellen (die fettgedruckten Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Die Firma Ennova ist seit 2014 als Planungsbüro tätig. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass es in der Schweiz nur wenige Planungsbüros gibt, die über ausreichend Erfahrung und Expertenwissen im Windenergiebereich verfügen, um die Erwartungen der Arbeitsgruppe für die Windenergieplanung im Kanton Freiburg zu erfüllen. Der gewählte Auftragnehmer musste auch in der Lage sein, der Arbeitsgruppe eine Person mit ausreichend Erfahrung zur Verfügung zu stellen, die für die gesamte Dauer des Auftrags verfügbar blieb. **Bevor das AfE der Ennova den Auftrag für die Fachbegleitung der Arbeitsgruppe vergab, hat es abgeklärt, ob die Ennova unabhängig und nicht bereits an kantonalen Projekten zur Entwicklung von Windparks für die SIG oder die Groupe E Greenwatt SA oder einen anderen Bauträger beteiligt ist.** Das Amt war darüber informiert, dass die Ennova Ende 2015 eine Messkampagne auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard zu Ende führte und dass das verwendete Material noch abmontiert werden musste, sobald es die Wetterverhältnisse zuliesse. **Zudem wurde im Vertrag zwischen dem AfE und der Firma Ennova ausdrücklich erwähnt, dass der Auftragnehmer der Schweigepflicht untersteht und dafür sorgt, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur weitergegeben werden. Der Vertrag hielt ausserdem fest, dass das geistige Eigentum an allen erarbeiteten Unterlagen und gesammelten Resultaten beim AfE bleibt.»**⁴³⁵
- Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475: «Was die Auftragnehmer betrifft, **sind sie an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten.** Was spezifisch das Planungsbüro Ennova SA betrifft, so hatte es zu Beginn seines Auftrags für den KRP keinen anderen Auftrag im Kanton ausser demjenigen, der auf dem Gemeindegebiet von Le Châtelard kurz vor dem Abschluss stand und die Demontage

⁴³⁵ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauf der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

eines Windmessmasts beinhaltet, wie bereits bei anderer Gelegenheit dargelegt wurde.»⁴³⁶

- Ibd: «**Bezüglich der Frage, ob die Beauftragung eines Planungsbüros einen allfälligen Interessenkonflikt aufwirft, wenn seine Aktien in Händen einer Firma sind, die Beziehungen zu einem im Kanton aktiven Projektträger pflegt, und/oder wenn das Büro für diesen Projektträger für Studien ausserhalb des Kantons tätig ist, verweist der Staatsrat ebenfalls auf seine Antwort auf die Anfrage 2021-CE-115 der Grossrätinnen Solange Berset und Antoinette de Weck und auf seine Antwort auf die vorangehende Frage. Darin wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Dienststellen des Staats die Möglichkeit haben müssen, Spezialisten beizuziehen. Zudem wurde dargelegt, dass der Rahmen der Studien genau festgelegt war und die Dienststellen die Aufgabe haben, die durchgeführten Analysen im Detail zu prüfen. Die Studien wurden im Übrigen veröffentlicht und die beauftragten Planungsbüros sind an ihr Berufsgeheimnis gebunden und müssen die Regeln der Vertraulichkeit in Verbindung mit ihren Aufträgen einhalten.**»⁴³⁷

Die in den oben genannten Auszügen angeführten Elemente unterstreichen zwar die getroffenen Massnahmen. **Diese reichen jedoch nicht aus, um die Unparteilichkeit des Auftragnehmers zu gewährleisten.** Eine Geheimhaltungsklausel ist beispielsweise nicht geeignet, Interessenkonflikte in Schranken zu halten und sicherzustellen, dass ein externer Auftragnehmer im öffentlichen Interesse handelt. Sie soll vielmehr verhindern, dass Informationen ausserhalb des Bereichs, in dem sie geteilt werden (Raumplanung), zirkulieren, garantiert aber nicht, dass der Auftragnehmer nicht versucht, den Prozess durch die von ihm gelieferten Informationen zu beeinflussen. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass der zweite Auftrag, den die ennova SA erhalten hat, vorsieht, dass die Vertraulichkeitsklausel über die während des Auftrags gesammelten Informationen von der Kantonsverwaltung aufgehoben werden kann⁴³⁸. Schliesslich hält das AfE in einem Schreiben vom 22. Oktober 2015 an ennova SA fest, dass «das Unternehmen, mit dem Sie in Kontakt stehen, Groupe E Greenwatt, ebenfalls zu den Ansprechpartnern des Kantons gehört. **Sie wird daher über den Fortschritt der Arbeiten informiert**»⁴³⁹ (Hervorhebung hinzugefügt).

Darüber hinaus zeigen die Antworten des Staatsrats, dass er sich **bewusst dafür entschieden hat, mit einer Organisation zusammenzuarbeiten, die bereits über Fachkenntnisse und**

⁴³⁶ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁷ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergiedossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴³⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 3-Ennova SNR, S. 2: «Der Auftragnehmer unterliegt der Vertraulichkeitsklausel und wird dafür sorgen, dass keine Informationen ausserhalb der Arbeitsstruktur ohne vorherige Genehmigung des Auftraggebers weitergegeben werden.»

⁴³⁹ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 17.

Informationen im Bereich der Windenergieentwicklung verfügt. Nach Aussage des Staatsrats hat die öffentliche Verwaltung «abgeklärt, ob die Ennova unabhängig ist.»⁴⁴⁰ Auch hier gibt es keine Unterlagen, die belegen, dass gründliche Überlegungen zu organisatorischen Massnahmen angestellt wurden, die eine Informationsschranke zwischen der Gutachtertätigkeit und den potenziellen anderen Aktivitäten des Unternehmens gewährleisten. Darüber hinaus betont der Staatsrat zwar, dass die Auftragnehmer ans Berufsgeheimnis gebunden sind, er erläutert jedoch weder, was es beinhaltet, noch wie es rechtlich oder vertraglich verankert ist.

Zu einem späteren Zeitpunkt erklärte [REDACTED], dass «es in der Schweiz nicht viele Spezialisten auf diesem Gebiet gibt, vor allem aufgrund der wenigen Windenergieanlagen, die im Land gebaut wurden. Zudem seien einige von ihnen in laufende Projekte im Kanton involviert. Aus diesem Grund hat das AfE zunächst [REDACTED] kontaktiert, um das Interesse des Büros an der Fortsetzung der bis 2014 durchgeführten Studien zu erfragen.»⁴⁴¹ Das Büro habe abgelehnt, weil es der Ansicht war, dass eine genaue Kenntnis des Kantons erforderlich sei, und weil es nicht genug Zeit hatte⁴⁴². Das AfE habe daraufhin weiter sondiert und «Auskünfte bei anderen Kantonen, dem Bund und dem Verein Suisse Eole eingeholt.»⁴⁴³ Der Vorsteher des AfE erwähnt in seiner später verfassten Notiz mehrere andere Planungsbüros und begründet die Entscheidung, die ennova SA zu beauftragen, wie folgt: «Unter den Planungsbüros, die hervorstachen und mit denen das AfE Kontakt aufgenommen hat, hätten einzelne noch eine Fachperson besonders für die Analyse der Windmessungen beiziehen müssen (z.B. Basler&Hofmann), andere waren noch im Kanton tätig (z.B. [REDACTED], das für Groupe E arbeitete, [REDACTED] für [REDACTED] oder [REDACTED], das auch als Entwickler tätig war). Am Ende blieben nur noch die Büros NES, das sich zurückzog, und Ennova übrig.»⁴⁴⁴ Laut [REDACTED] [REDACTED] wurden also alle diese Büros ausgeschlossen, mit Ausnahme der ennova SA, die mit [REDACTED] verbunden war und damals als ideale Kandidatin erschien⁴⁴⁵. Anhand der Unterlagen scheint die Entscheidung, ennova SA zu beauftragen, jedoch nicht Gegenstand eingehender Diskussionen innerhalb der AG gewesen zu sein.

⁴⁴⁰ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 5 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁴¹ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴² Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴³ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁴ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁵ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

Was schliesslich die **anderen Büros** betrifft, **die unter der Koordination von ennova SA gearbeitet haben**, ist daran zu erinnern, dass diese auch ausdrücklich in der Präsentation von [REDACTED] vor der AG genannt wurden, in der es heisst, dass «Greenwatt gerne bereit ist, all ihre Studien, ihre Bruttodaten, ihre Fachkenntnisse und/oder ihre Kontakte zu den betroffenen Gemeinden zu teilen», aber dass «sie aus Gründen der Vertraulichkeit und aufgrund wirtschaftlicher Risiken wünschen würde, dass Sie die gleichen Auftragnehmer verpflichten wie wir».⁴⁴⁶ In Bezug auf diese anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan) heisst es in der vom Vorsteher des AfE verfassten Notiz ausserdem, dass «die Sachlage für die direkt betroffenen Mitglieder der GT sehr klar war, zumal die Beträge, die für die noch durchzuführenden Studien vorgesehen werden mussten, auf einige zehntausend Franken geschätzt wurden»⁴⁴⁷, und dass diese Auftragnehmer alles Büros sind, die der Kantonsverwaltung bekannt sind⁴⁴⁸. In Anbetracht der Unterlagen und der vom Vorsteher des AfE angegebenen Elemente gab die Wahl der anderen Auftragnehmer in der AG keinen weiteren Anlass zur Diskussion, zumal diese Büros der Verwaltung bekannt waren.

Im Gegensatz zu den anderen Büros spielt ennova SA jedoch eine Schlüsselrolle, da sie die Koordination aller anderen Auftragnehmer übernimmt.

In Anbetracht dessen hätte eine vorsichtige Haltung eingenommen werden müssen, die a priori zu einer Risikoanalyse der ambivalenten Aktivitäten von ennova SA und zu einer eingehenden Diskussion innerhalb der AG in Absprache mit der Hierarchie des AfE hätte führen müssen.

Denn der einfache Vergleich mehrerer Elemente legt die Dissonanz zwischen dem offen, was das Unternehmen zu tun behauptet, und dem, was es tatsächlich tun kann.

So behauptete die ennova SA einerseits nachträglich, dass sie ihre Aktivitäten seit 2014 neu ausgerichtet habe. So gibt das Unternehmen im Rückblick, der sich im Anhang zu seiner E-Mail vom 5. September 2022 an den Grossen Rat befindet, Folgendes an: «Seit der Übernahme der gesamten Aktien der Firma ennova durch die [REDACTED] im Jahr 2014 hat die ennova jegliche Erkundung von Windenergiestandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt, abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit dem Abbau des Messmasts abgeschlossen wurde.»⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Anhang zum Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. Oktober 2015 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Protokolle und Präsentationen, S. 296).

⁴⁴⁷ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁸ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁴⁹ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 1, Anlage in einer E-Mail von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

Ausserdem: «Im Gegensatz zu dem, was die Windkraftgegner andeuten, konnte ennova strikt nichts unternehmen, das die Ergebnisse zu ihrem eigenen Vorteil, dem [REDACTED] oder dem Dritter hätte verändern können. (Und selbst wenn ennova irgendeinen Einfluss hätte ausüben können, hätte das Unternehmen strikt kein Interesse daran gehabt, dies zu tun.»⁴⁵⁰

Andererseits heisst es in den **Statuten der ennova SA von 2012**⁴⁵¹, dass die Gesellschaft folgende Ziele verfolgt:

- «Identifizierung, Analyse, Planung, Förderung, Entwicklung, Projektmanagement und Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien hinsichtlich aller technischen und administrativen Aspekte;
- Suche, Entwicklung und Strukturierung von Investitionsmöglichkeiten für private oder institutionelle Investoren im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien;
- Kauf und Verkauf von Unternehmen oder Projekten, die im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien stehen;⁴⁵²
- Kredite aktivieren, um dies zu erreichen;
- zur Förderung der Energieeffizienz - insbesondere im Bereich des Hochbaus, der Produktion und der Nutzung erneuerbarer Energien - Gutachten verfassen, Projekte leiten sowie Schulungs- und Informationsaktivitäten organisieren und leiten;
- Bau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien".⁴⁵³

Auf der **Website der ennova SA (Stand: 9. Oktober 2023)** heisst es schliesslich noch, dass sich das Unternehmen lediglich als «Unternehmen, das auf die Entwicklung von Windenergieprojekten in der Schweiz spezialisiert ist», bezeichnet und angibt, dass «die seit Mai 2014 zu 100 % von [REDACTED] übernommene ennova deren Grundsätzen und Leitlinien folgt»⁴⁵⁴. Weiter erwähnt sie die in Entwicklung befindlichen Windenergieprojekte und frühere Aufträge, die sie in den Kantonen Bern, Neuenburg, Freiburg, Tessin, Luzern und Aargau durchgeführt hat⁴⁵⁵.

⁴⁵⁰ Ennova SA, Historique des activités d'ennova dans le canton de Fribourg, S. 2, Anlage in einer E-Mail vom Montag, 5. September 2022, 17:28 Uhr von Herrn [REDACTED] an die Mitglieder des Büros des Grossen Rates und die Fraktionsvorsitzenden (Ordner «Document divers», Conseil d'Etat et Grand Conseil, Plan cantonal éolien).

⁴⁵¹ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie, d.h. im Oktober 2023, war diese Version formell nicht mehr in Kraft, obwohl der in der neuen Version vom 24. Februar 2017 angegebene statutarische Zweck der ennova SA praktisch identisch ist.

⁴⁵² An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Statuten 2017 leicht geändert wurden. Das Unternehmen kann seither «Unternehmen oder Projekte im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien kaufen, *sich an ihnen beteiligen, sie gründen* und verkaufen» (Hervorhebung hinzugefügt).

⁴⁵³ Art. 2 Statuten der ennova SA vom 1. Juni 2012, <https://hrc.ne.ch/hrcintapp/rdfsFile?id=735995300000064531012>.

⁴⁵⁴ Website von Ennova SA, Startseite, [ennova SA | Entwicklung von Windenergieprojekten | Freiburg](#), abgerufen am 5. September 2023.

⁴⁵⁵ Website von Ennova SA, Prestations et références, Mandats réalisés, <https://www.ennova.ch/prestacionsetreferences>, abgerufen am 6. September 2023.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass im Hinblick auf ihre Aktivitäten im Kanton Freiburg «die ennova SA seit 2014 als Planungsbüro tätig ist» (so die vom Staatsrat verwendete Formulierung)⁴⁵⁶, doch aus ihren im Handelsregister eingetragenen Statuten und aus ihrer Website geht hervor, dass die **ennova SA für Aktivitäten gegründet wurde, die über die einfache Durchführung von Studien über das Windpotenzial hinausgehen.**⁴⁵⁷

b. In der Phase der Auftragsausführung

Der **Staatsrat betonte** in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse **den begrenzten Einfluss der ennova SA** und die Tatsache, dass es die AG war, die den Prozess steuerte (fettgedruckte Passagen wurden von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- So erklärt der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115: «Folglich spielte die Firma Ennova zwar eine wichtige, aber **bei Weitem keine entscheidende Rolle** in diesem Dossier. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren stark an den Studien beteiligt, die von den Auftragnehmern durchgeführt wurden, und am Ende war es die Arbeitsgruppe, die alle Unterlagen und jeden Schritt der Windenergieplanung bis zu ihrer Aufnahme in den kantonalen Richtplan (KRP) validiert hat».⁴⁵⁸
- Ebenso betont der Staatsrat in seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, dass «die Verantwortung der durchgeführten Arbeiten stets beim Staat und seinen Dienststellen liegt, die verpflichtet sind, die Einzelheiten entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen. **Die beauftragten Unternehmen haben mit diesem Überprüfungsverfahren nichts zu tun.** Da der Bund seine Kriterien im Konzept Windenergie Schweiz klar festgelegt hat und diese von der Arbeitsgruppe für die Vergabe des Auftrags übernommen wurden, **hatten die Auftragnehmer keinen Spielraum, um einen Vorteil für sich oder für ein anderes Unternehmen daraus zu ziehen.** Weiter ist zu erwähnen, dass alle Studien zügig veröffentlicht wurden, sobald sie abgeschlossen waren, und nie mit handfesten Argumenten widerlegt wurden. Zudem wurde an den zahlreichen Informationssitzungen, insbesondere für die Gemeinden, die im Rahmen der Vernehmlassung zum KRP an mehreren Orten im Kanton organisiert wurden, die Windenergieplanung stets besonders thematisiert.

⁴⁵⁶ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

⁴⁵⁷ Siehe jedoch die Erklärung von [REDACTED] vor der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates, Sitzung vom 1. April 2022: «Es ist zu beachten, dass ennova ein Planungsbüro ist und nicht ein Entwickler-Investor wie Greenwatt. Es hatte keine andere Funktion als die eines Planungsbüros». (Ordner «Document divers», Geschäftsprüfungskommission, Extrait_de_PV_CFG_01-04-2022, S. 9).

⁴⁵⁸ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-115, Verkauft der Staatsrat den Kanton an die SIG (Genfer Industriebetriebe) für den Bau von Windparks?, 26. Mai 2021, S. 5 (Ordner «Document divers», Parlamentarische Vorstösse, fr_RCE_2021-CE-115_Implantation_oliennes_Final).

Dem ist noch anzufügen, dass die Studien, das Thema Windenergie und die Projektblätter des KRP von den Bundesbehörden validiert worden sind.»⁴⁵⁹

Was den erläuternden Bericht von 2017 betrifft, so erwähnt er Folgendes: «Die Bewertung bestimmter Kriterien **hat die Arbeitsgruppe verschiedenen Auftragnehmern übertragen, die in jeder Phase vom Vertreter der jeweils zuständigen Dienststelle in der Arbeitsgruppe koordiniert werden.** Diese Auftragnehmer sind im Kantonsgebiet tätig und folglich mit allen Besonderheiten bestens vertraut. **Die übrigen Kriterien wurden von der Arbeitsgruppe festgelegt.**»⁴⁶⁰

Die Studien, die zur Vorbereitung der Revision des Kapitels Windenergie notwendig waren, beinhalteten zwar eine regelmässige und strukturierte Arbeit der Arbeitsgruppe, in der die verschiedenen staatlichen Stellen vertreten waren, daneben war **ennova SA** aber doch auf drei verschiedenen Ebenen tätig, wie aus den Akten hervorgeht.

Erstens **koordinierte** die **ennova SA den Prozess.** Dies beinhaltete die Koordination der verschiedenen externen Auftragnehmer, was sich insbesondere darin zeigte, dass **ennova SA** mit den anderen Auftragnehmern korrespondierte und die Rechnungen dieser Auftragnehmer entgegennahm und sie an das AfE weiterleitete.

Zweitens **schlug sie die Formulierung der Kriterien für die Bestimmung der Standorte vor.** In diesem Rahmen bestimmte das Unternehmen die Methodik, die für die Festlegung der Standorte verwendet wurde, oder konnte sie zumindest massgeblich beeinflussen⁴⁶¹. Zumindes einige dieser methodischen Entscheidungen ermöglichen es, den Planungsprozess zu lenken. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass mehrere **methodische Fragen** zu Diskussionen zwischen **ennova SA** und den Mitgliedern der AG⁴⁶² geführt haben. Als Beispiel sei der folgende Auszug aus einer E-Mail zitiert, die Herr [REDACTED] am 8. Februar 2016 an Frau [REDACTED] zum Standort Schwyberg geschickt hat, als die Frage zur Debatte stand, ein touristisches Kriterium hinzuzufügen, was der Vertreter von **ennova SA** nicht befürwortete: «[Der Standort Schwyberg] könnte nicht so gut abschneiden, wenn man

⁴⁵⁹ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 3 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

⁴⁶⁰ Siehe Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 47 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 51).

⁴⁶¹ Siehe den Zwischenbericht, der ein Raster zur Zusammenfassung der Kriteriengruppen enthält. Die Methodik wird auch vom Auftragnehmer vorgeschlagen (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 56 f).

⁴⁶² Siehe z. B. E-Mail von Herrn [REDACTED] an Herrn [REDACTED] vom Freitag, 18. März 2016, 15:47 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenzen, Ennova, S. 86). Siehe auch E-Mail von Herrn [REDACTED] (Amt für Wald, Wild und Fischerei) an Herrn [REDACTED] vom Donnerstag, 19. Mai 2016, 16:32 (Gelber Ordner Arbeitsgruppe_Windkraftprojekt Kanton Freiburg, Korrespondenz, S. 37 f).

ihn mit den gewählten Kriterien bewertet...»⁴⁶³ Darüber hinaus wurden bestimmte methodische Entscheidungen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, die im April 2016 im Zusammenhang mit der Bewertung der Kriterien durchgeführt wurde, von mehreren Organisationen kritisiert (diese Kritik wird teilweise mit dem Vorwurf ergänzt, dass der Prozess offenbar zu wenig unabhängig und partizipativ war). Als Beispiele seien die folgenden Auszüge genannt:

- Auszug aus der Stellungnahme des [REDACTED]: «Es ist zu beachten, dass die fraglichen Kriterien kaum Gegenstand vertiefter wissenschaftlicher Studien waren. Es ist daher notwendig, dass für jeden geplanten Standort eine sehr seriöse Studie durchgeführt wird, sowohl in Bezug auf die natürliche Umwelt als auch auf die Auswirkungen der Maschinen auf die einheimische und/oder durchziehende Fauna. Diese Studien müssen von öffentlichen Instituten durchgeführt werden, die nachweislich neutral sind und über die entsprechenden technischen und wissenschaftlichen Instrumente verfügen. Die Erfahrungen am Schwyberg sind in dieser Hinsicht besonders sprechend.»⁴⁶⁴
- Auszug aus der Stellungnahme von Helvetia Nostra: «Es ist uns nicht klar, wie diese Beurteilungskriterien vom AfE des Kantons Freiburg zusammengestellt wurden. Wir erachten die Bereitstellung des erläuternden Berichts als unerlässlich für eine vollständige Beurteilung der Bewertungskriterien.»⁴⁶⁵
- Mehrere Organisationen fordern, dass bestimmte Kriterien als Ausschlusskriterien gelten (was einen grossen Einfluss auf die Interessenabwägung hat); siehe z. B. die Stellungnahme von SVS/BirdLife.⁴⁶⁶
- Die Stellungnahme von Sauvez les Préalpes wirft der AG einen «schweren Verstoß» vor, da die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und den Tourismus nicht berücksichtigt wurden, und prangert die dahinter stehenden privaten Interessen an.⁴⁶⁷
- Die Stellungnahme der Vereinigung Vents contraire hält Folgendes fest: «Es wäre nötig, das Windkraftpotenzial korrekt und von einem neutralen Institut bewerten zu lassen. (...) Wir finden es erstaunlich, dass Umweltverbände wie BirdLife Schweiz, [REDACTED]

⁴⁶³ E-Mail von Herrn [REDACTED] an Frau [REDACTED] vom Montag, 8. Februar 2016, 10:14 (grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Ennova, S. 92).

⁴⁶⁴ [REDACTED], Planification éolienne FR, Evaluation des critères d'évaluation par le [REDACTED], 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, [REDACTED], S. 3).

⁴⁶⁵ Helvetia Nostra, Stellungnahme von Helvetia Nostra: Evaluation des critères d'évaluation (sites éoliens du plan directeur cantonal), 20. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Helvetia Nostra, S. 13).

⁴⁶⁶ SVS/BirdLife, Stellungnahme von SVS/BirdLife: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Kanton Freiburg, [REDACTED], S. 6).

⁴⁶⁷ Sauvez les Préalpes, Stellungnahme von Sauvez les Préalpes: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Sauvez les Préalpes, S. 9).

■, ProNatura oder andere nicht in der Arbeitsgruppe vertreten sind. Ihre Arbeitsgruppe trägt eine grosse Verantwortung für die Studien, die sie durchführen wird, und für die Standortwahl. Eine breitere Beteiligung wäre interessant gewesen.»⁴⁶⁸

Hierzu hat die AG zwar eine **öffentliche Informationsveranstaltung** organisiert, die im April 2016 stattgefunden hat. In diesem Zusammenhang hat sie im Rahmen einer **öffentlichen Vernehmlassung** verschiedenen Akteuren die Möglichkeit gegeben, zu den einzelnen Kriterien Stellung zu nehmen. **Aus den Akten geht jedoch nicht hervor, welche Diskussionen die AG anschliessend geführt hat, und zwar sowohl in Bezug auf die Sitzung selbst als auch auf die Vernehmlassungsantworten.** Es ist zwar zu betonen, dass sich das AfE / die AG stets für einen partizipativen Ansatz ausgesprochen hat, doch die Aktenlage liefert nicht genügend Anhaltspunkte für die Schlussfolgerung, dass der Prozess der Interessenabwägung (von der AG vorbereitet und dann vom Staatsrat durchgeführt) ausgewogen war.

Drittens schliesslich wurde die ennova **AG direkt mit der Erstellung der im Namen der AG veröffentlichten Berichte beauftragt.** Sie war es, die im Auftrag des AfE (2016) den 2017 veröffentlichten erläuternden Bericht verfasste, in dem der Planungsansatz der öffentlichen Verwaltung erläutert wird⁴⁶⁹. Dieser Bericht stellt die AG in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses und betont die Objektivität des Prozesses⁴⁷⁰ und das Bestreben der AG, im öffentlichen Interesse zu handeln⁴⁷¹, während ennova SA in diesem Bericht so dargestellt wird, als habe sie lediglich eine koordinierende Rolle übernommen⁴⁷². In ähnlicher Weise werden im Leitfaden zur Planung von Windparks (2017) die Auftragnehmer hervorgehoben, darunter die ennova AG, die mit der «allgemeinen Koordination» betraut ist, während die «Redaktion und Konzeption» des Berichts Herrn ■■■■■, dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe⁴⁷³, zugeschrieben wird. Die folgenden Auszüge aus einer E-

⁴⁶⁸ Vents contraires, Stellungnahme von Vents contraire: Evaluation des critères d'évaluation, 30. Mai 2016 (Gelber Ordner Éolien_Étude d'évaluation 2016_Canton de Fribourg, Vents contraire, S. 12).

⁴⁶⁹ Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht).

⁴⁷⁰ Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 60 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 64).

⁴⁷¹ Siehe z.B. Service de l'énergie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. 77: «Devant le grand nombre de résultats, et parfois la grande amplitude de ceux-ci, le groupe de travail a décidé de prendre en compte les résultats des 20 acteurs du territoire au même que ceux émis par les 5 services représentés au sein de la groupe de travail. Dieses transparente Vorgehen hatte also zum Ziel, die Gesamtheit der Ergebnisse zu harmonisieren, ohne die Interessen bestimmter Akteure stärker zu gewichten als andere, und dies im gemeinsamen Interesse» (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, Erläuternder Bericht, S. 83).

⁴⁷² Amt für Energie, Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Mai 2017, S. III (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Erläuternder Bericht, S. 3).

⁴⁷³ Amt für Energie, Guide de planification des parcs éoliens, Mai 2017, S. 3 (Gelber Ordner Etude pour la définition des sites éoliens - rapport explicatif, Etat de Fribourg - AfE - Guide de planification des parcs éoliens).

Mail, die [REDACTED] (ennova SA) am 12. August 2016 an die AG bezüglich des erläuternden Berichts schickte, legen jedoch ein anderes Vorgehen nahe⁴⁷⁴:

- «[Der erläuternde Bericht] wurde so verfasst, dass der Leser versteht, dass die AG sich den Prozess zu eigen gemacht hat. Er wurde mit der Hand von [REDACTED], dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, 'geschrieben'».
- «Ich habe die Stellungnahmen der 20 externen Akteure (Gemeinden, NGOs, Vereine usw.) und ihre Gewichtungsvorschläge so bearbeitet, als wären sie in die Wahl der AG eingeflossen... Ich sage, ich habe den Durchschnitt der 20 Akteure + 5 Ämter der AG genommen und die Rangfolge der Standorte entsprechend festgelegt... Das ist nicht ganz falsch (aber auch nicht ganz richtig...), da die gleichen Standorte im Durchschnitt der AG einerseits und der externen Akteure andererseits deutlich hervortraten, aber in einer etwas anderen Reihenfolge.
- «Zur "Begründung" der Tatsache, dass wir letztlich sechs Standorte auswählen, die zusammen mehr als 280 Gwh/Jahr (175% der Windenergieziele für 2030) erreichen: Der aufmerksame Leser wird diese etwas "wackelige" Begründung in Frage stellen (...) Für eine Produktion von 160 Gwh/Jahr wären nur die ersten drei Standorte notwendig. Sehen Sie sich daher die vorgeschlagene Begründung an und konsolidieren Sie sie gegebenenfalls.»

Die Behauptung, die Auftragnehmer, darunter die ennova SA, hätten nur eine begrenzte Autonomie und die AG habe eine proaktive Führungsrolle, lässt sich nicht aus den Akten herauslesen. Es stimmt zwar, dass die AG die Berichte und Arbeiten der Auftragnehmer validierte, aber es bleibt dabei, dass es in erster Linie die ennova SA war, die als Koordinatorin der externen Auftragnehmer und als Verfasserin der Syntheseberichte die eigentliche Steuerung der Studien innehatte. Aufgrund des Umfangs ihrer Aufgaben im Rahmen der Auftragsausführung und der Tatsache, dass sie bei den internen Sitzungen der AG und mit anderen Akteuren nahezu omnipräsent war, verfügte die ennova AG über einen Handlungsspielraum, der es ihr ermöglichte, Einfluss auf den Inhalt der Planung zu nehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Elemente, die den Autorinnen der vorliegenden Studie zur Verfügung stehen, nicht den Schluss zulassen, dass die öffentliche Verwaltung proaktiv gehandelt hätte, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Aus den Akten geht weder hervor, ob es im Kanton Freiburg einen offiziellen Mechanismus zur Vermeidung von Interessenkonflikten mit externen Auftragnehmern gibt, noch ob die AG zu diesem Zweck konkrete Massnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht oder vertragliche Massnahmen ergriffen hat.

5.2.3. BESCHAFFUNGSRECHT

⁴⁷⁴ E-Mail von Herrn [REDACTED] an u.a. Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED], Herrn [REDACTED], Herrn [REDACTED] und Herrn [REDACTED] vom Freitag, 12. August 2016, 17:38 (Grauer Ordner Éoliennes_Correspondances, Ennova, S. 25).

Das heute geltende Beschaffungsrecht sieht ausdrücklich vor, dass die Auftraggeberin bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen transparent, objektiv und unparteiisch handelt⁴⁷⁵, dass sie Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption trifft⁴⁷⁶ und dass sie in allen Phasen des Verfahrens auf die Gleichbehandlung der Anbieterinnen achtet⁴⁷⁷. Diese Grundsätze waren nicht im Beschaffungsrecht von 1994 enthalten, das zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe an die ennova SA galt (Abschluss des ersten Auftrags am 14. Januar 2016; zu diesem Rechtsrahmen siehe *oben*, 4.2.3); allerdings waren die öffentlichen Körperschaften bereits verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung im Wettbewerb zu beachten⁴⁷⁸. Sie waren **verpflichtet, die Regeln des Vergabeverfahrens einzuhalten, insbesondere was die Bestimmung des Auftragswerts betraf.**

Für die Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans griff die Verwaltung auf verschiedene Auftragnehmer zurück, die unterschiedliche Aufgaben übernahmen⁴⁷⁹. Zu diesen Akteuren gehörte die ennova SA, die vom AfE zweimal beauftragt wurde und deren erster, 2016 abgeschlossener Auftrag mit einem Nachtrag ergänzt wurde, der zweimal überschritten wurde (*oben*, 3.2.2). Zur Erinnerung: Die Vergabe eines Vertrags im freihändigen Verfahren ist legal, wenn der Auftragswert unter dem Schwellenwert von 150'000 Franken ohne Mehrwertsteuer liegt (siehe *oben*, 4.2.3).

Im vorliegenden Fall lassen sich anhand der Akten verschiedene Argumente identifizieren, mit denen die öffentliche Verwaltung ihre Entscheidung für ein freihändiges Verfahren rechtfertigt. So etwa werden namentlich die Vorreiterrolle der öffentlichen Hand im Bereich der Windenergie (der Bund hatte sein Windenergiekonzept noch nicht verabschiedet) und der Druck, schnell zu handeln, die Tatsache, dass der "ideale" Kandidat für dieses Mandat, [REDACTED], der zuvor bereits mit der Verwaltung zusammengearbeitet hatte, nicht bereit und in der Lage war, einen neuen Auftrag zu übernehmen⁴⁸⁰, und schliesslich das Bedürfnis, mit Personen zu arbeiten, die das Terrain kannten⁴⁸¹, erwähnt.

⁴⁷⁵ Art. 11 Bst. a BÖB.

⁴⁷⁶ Art. 11 Bst. b BÖB.

⁴⁷⁷ Art. 11 Bst. c BÖB.

⁴⁷⁸ Art. 27 BV; BGBM; Art. 15 Abs. 1 BÖB (1994).

⁴⁷⁹ Die Anbieter und Arten von Aktivitäten sind folgende: ennova SA (Analyse, Koordination, Redaktion), Atelier 11a (Analyse), l'Azuré (Analyse), Urbaplan (Analyse), [REDACTED] (Analyse), [REDACTED], [REDACTED] (Analyse), brunomüller Coaching + Beratung (administrative Unterstützung), Juvet Consulting (Redaktion), Asphalt design (Kommunikation), [REDACTED] (Kommunikation). Unter Vorbehalt von [REDACTED] wurden alle ausgeführten Leistungen vergütet.

⁴⁸⁰ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸¹ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit); DEEF/DIME, «Présentation du dossier des

All diese Argumente wurden jedoch erst nach der Vergabe – wenn nicht gar nach der Ausführung – der Aufträge an ennova SA vorgebracht. **Die Akten und insbesondere die Protokolle der AG, die zu Beginn des Prozesses die Frage der öffentlichen Ausschreibung angesprochen hatten, können nicht dokumentieren, dass eine solche Analyse vor der Vergabe der Aufträge durchgeführt wurde.**

Im Zusammenhang mit der **Entscheidung für ein freihändiges Verfahren** ist ausserdem Folgendes zu erwähnen (fettgedruckte Passagen sind von den Autorinnen dieses Berichts hervorgehoben):

- In einer Präsentation von [REDACTED] (Staatsrat und Vorsteher der VWBD), [REDACTED] (Leiter des AfE) und [REDACTED] (Leiterin des BRPA) vor der Konferenz der Oberamtmänner am 14. Juli 2022⁴⁸² wird in den "Backup-Slides" erwähnt, dass im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans angesichts der "sehr kurzen" Frist und des Umfangs der Planungsaufgabe **«ein öffentliches Vergabeverfahren für jeden Auftrag und jede Etappe die Zielerreichung geradezu unmöglich gemacht hätte»**.⁴⁸³
- In seiner Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475 erklärte der Staatsrat: **«Wenn der Kanton und die Gemeinden für all ihre Aktivitäten nur noch Planungsaufträge an Fachbüros vergeben können, die nicht mit im Kanton aktiven Unternehmen gearbeitet haben oder künftig keine Aufträge von diesen mehr annehmen können, dann würde kein einziges Fachbüro mehr für öffentliche Körperschaften arbeiten. Um alle eventuellen Interessenkonflikte zu vermeiden, hätte folglich ein ausländisches Planungsbüro beigezogen werden müssen, was unrealistisch war: Unkenntnis des Geländes (Raum, Geografie, Umwelt, Natur und Landschaft, Fauna usw.), fehlende Kenntnis der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, namentlich was das Verhältnis zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden betrifft.»**⁴⁸⁴

In seiner Notiz erwähnt [REDACTED] noch Folgendes:

- **«Die Planungsgrundlagen waren auf Bundesebene noch nicht endgültig festgelegt» und «bestimmte kantonale Kriterien mussten noch vom Lenkungsausschuss des**

éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸² DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14. Juli 2022 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, de_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸³ DEEF/DIME, «Présentation du dossier des éoliennes - Thème éolien du PDCant», Conférence des Préfets, 14 juillet 2022, Slide 38 (Ordner «Document divers», Présentations diverses, fr_Presentation_Conf_Prefets_14-07-2022_avec backup).

⁴⁸⁴ Staatsrat, Antwort auf den parlamentarischen Vorstoss 2021-CE-475, Wie unparteiisch ist das Amt für Energie im Windenergie-dossier des Kantons Freiburg?, 8. Februar 2022, S. 4 (Ordner «Document divers», Interventions parlementaires, fr_RCE_2021-CE-475_Berset_Chassot_Impartialit).

KantRP genehmigt und/oder mit den von der Planung betroffenen Freiburger Akteuren diskutiert werden». Folglich **«war es unmöglich, bereits zu Beginn des Projekts einen umfassenden Spezialisten-/Expertenauftrag zu vergeben oder die anderen sektoralen Spezialistenaufträge zu Beginn des Projekts zu vergeben.** Daher wurde das Projekt in Etappen durchgeführt, wobei am Ende jeder Etappe eine Bestandsaufnahme, die Beschreibung des weiteren Vorgehens für die nächste Etappe und die Vergabe der entsprechenden Arbeiten erfolgte.»⁴⁸⁵

- **«Die Büros Atelier 11a und l'Azuré galten in der Westschweiz, wenn nicht gar landesweit als Referenz und arbeiteten bereits für den Kanton (ANL, AfU, WaldA), die Gemeinden, die Umweltorganisationen (■■■■■, Pro Natura, ■■■■■, ...) und die Projektentwickler.** Was den Planungsauftrag an Urbaplan betrifft, so führte dieses Büro bereits Raumplanungsarbeiten für die RUBD durch und es machte Sinn, es ebenfalls im Rahmen der Windenergieplanung zu beauftragen, zumal **der Betrag des Auftrags auf einige Tausend Franken geschätzt worden war.**»⁴⁸⁶

Allerdings gibt es wiederum **keine Hinweise dazu in den Protokollen oder in anderen Dokumenten.** Darüber hinaus erklären die verschiedenen oben aufgeführten Darlegungen zwar die Entscheidung der öffentlichen Verwaltung, ohne Ausschreibung vorzugehen, doch sind **die zeitliche Dringlichkeit** (ausser sie entsteht durch unvorhersehbare Ereignisse) und **der Umfang der Planungsaufgabe keine relevanten Kriterien gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht.** Vielmehr ist gemäss den gesetzlichen Grundalgen in erster Linie der Marktwert ausschlaggebend dafür, ob eine Ausschreibung durchgeführt werden muss oder nicht.

Zur Erinnerung: In Artikel 9 Bst. c aÖBR-FR (die im vorliegenden Fall anwendbare Bestimmung) waren die folgenden Bedingungen vorgesehen, um sich für ein freihändiges Verfahren zu entscheiden:

«Art. 9 Freihändiges Verfahren (Art. 12 Abs. 1 Bst. c IVöB)

Der Auftraggeber kann einen Auftrag unabhängig vom Auftragswert direkt und ohne Ausschreibung vergeben, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) Im offenen oder selektiven Verfahren geht kein Angebot ein, oder die Eignungskriterien werden von keinem Anbieter erfüllt.
- b) Alle im offenen oder selektiven Verfahren eingereichten Angebote wurden aufeinander abgestimmt, oder keines dieser Angebote entspricht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung.
- c) Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative.

⁴⁸⁵ Amt für Energie, interne Notiz von ■■■■■ über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 4 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁶ Amt für Energie, interne Notiz von ■■■■■ über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 f. (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

- d) Aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wird die Beschaffung so dringlich, dass kein offenes oder selektives Verfahren durchgeführt werden kann.
 - e) Auf Grund unvorhersehbarer Ereignisse werden zur Ausführung oder Abrundung eines zuvor im Wettbewerb vergebenen Auftrags zusätzliche Leistungen notwendig, deren Trennung vom ursprünglichen Auftrag aus technischen und wirtschaftlichen Gründen für den Auftraggeber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Der Wert der zusätzlichen Leistungen darf höchstens die Hälfte des Werts des ursprünglichen Auftrags ausmachen.
 - f) Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen müssen dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden, weil nur dadurch die Austauschbarkeit mit bereits vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist.
 - g) Der Auftraggeber beschafft Erstanfertigungen von Gütern (Prototypen) oder neuartige Dienstleistungen, die auf sein Ersuchen im Rahmen eines Forschungs-, Versuchs-, Studien- oder Neuentwicklungsauftrages hergestellt oder entwickelt werden.
 - h) Der Auftraggeber vergibt einen neuen gleichartigen Auftrag, der sich auf einen Grundauftrag bezieht, der im offenen oder selektiven Verfahren vergeben wurde. Er hat in der Ausschreibung für den Grundauftrag darauf hingewiesen, dass für solche Aufträge das freihändige Vergabeverfahren angewendet werden kann.
 - i) Der Auftraggeber beschafft Güter an Warenbörsen.
 - j) Der Auftraggeber kann Güter im Rahmen einer günstigen, zeitlich befristeten Gelegenheit zu einem Preis beschaffen, der erheblich unter den üblichen Preisen liegt (insbesondere bei Liquidationsverkäufen).
- (...) "

Es ist auch daran zu erinnern, dass gemäss alVÖB der Schwellenwert für die Anwendung des freihändigen Verfahrens bei 150 000 Franken exkl. MWST lag (vgl. *oben*, 4.2.3).

Was die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** betrifft, so zeigt die Abrechnung der von ennova SA an die AG übermittelten Rechnungen, dass die im Rahmen der Revision des Kapitels Windenergie des kantonalen Richtplans bezahlten Beträge unter dem Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MwSt. lagen und somit ein freihändiges Verfahren, d. h. ohne vorherige Ausschreibung, erlaubten. Im Fall der ennova SA beläuft sich der in Rechnung gestellte Gesamtbetrag für den Zeitraum von Januar 2015 bis Mai 2017 (d. h. ohne Beratungskosten) auf 117 879 Franken ohne Mehrwertsteuer.

Wie bereits erwähnt (*oben*, 4.2.3), ist die **Bestimmung des Werts der zu beschaffenden Dienstleistung** jedoch eine komplexere Angelegenheit, die nicht allein auf der Grundlage der endgültigen Rechnungsstellung durch einen bestimmten Akteur bestimmt werden kann. Es ist Aufgabe der Vergabestelle, den Wert als Ganzes vorab zu schätzen. Dabei ist sie an den

Grundsatz von Treu und Glauben gebunden. Sie darf die Beschaffung nicht in mehrere Lose aufteilen, um die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen. Zudem ist die Aufteilung in einzelne Lose nur zulässig, wenn die Leistungen klar voneinander unterschieden werden können.

In casu und wie bereits erwähnt (*oben*, 3.2.2.d.; siehe auch *oben*, 4.2.3), **waren die verschiedenen Leistungen, die von den verschiedenen externen Auftragnehmern (ennova SA, Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) erbracht wurden, und die mit den Vernehmlassungen verbundenen Leistungen so miteinander verbunden, dass sie in Wirklichkeit einen einzigen Auftrag darstellten.** In dieser Hinsicht spielte ennova SA, indem sie eine koordinierende Tätigkeit ausübte, auch die Rolle eines Relais bei den Rechnungen, die von anderen Planungsbüros, an das AfE adressiert wurden; diese Planungsbüros wurden von Greenwatt empfohlen. Diese Praxis verstärkt die Idee einer Verbindung zwischen diesen Auftragnehmern, zumal auf der Grundlage der Akten die übrigen externen Auftragnehmer, die an der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie mitgewirkt haben, nicht auf die gleiche Weise vorgegangen sind, um ihre Rechnungen an das AfE zu richten.

Folglich ist **der Gesamtwert des Auftrags höher als die für die Leistungen der ennova SA in Rechnung gestellten Beträge.** Berücksichtigt man die Untervergabe der Aufträge von ennova SA an andere spezialisierte Büros und die Leistungen im Zusammenhang mit den Vernehmlassungen, so übersteigt das vom AfE an ennova SA vergebene Mandat den geltenden Schwellenwert von 150 000 Franken exkl. MWST, weshalb **eine Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen.** Tatsächlich beläuft sich der Gesamtwert des Auftrags somit auf Fr. 190'109,50 exkl. MWST.

In diesem Zusammenhang muss zwar berücksichtigt werden, dass **es schwierig ist, den Wert eines Auftrags im Voraus zu schätzen.** Die Überschreitung der Schwellenwerte ist in der Tat nicht immer vorhersehbar. Diesbezüglich präzisiert die vom Vorsteher des AfE im Jahr 2023 verfasste Notiz, dass die verschiedenen Aufträge auf einige Tausend Franken geschätzt worden seien:⁴⁸⁷ «S'agissant des spécialistes environnementaux, la donne était très claire pour les membres directement concernés GT, **d'autant que les montants à engager pour les études encore à réaliser avaient été évaluées [sic] à quelques dizaine de milliers de francs**» (Hervorhebung **hinzugefügt**). Eine solche Behauptung ist jedoch überraschend, da die Verwaltung bereits über einen Anhaltspunkt verfügte, nämlich den an [REDACTED] gezahlten Betrag (*oben*, 3.2.2.a.), d. h. 99 725 Franken⁴⁸⁸.

Wie bereits erwähnt, **lässt sich anhand der Akten nicht nachweisen, ob die Frage der öffentlichen Ausschreibung von der AG eingehend untersucht wurde.** Allerdings kündigt das AfE in seinem Schreiben vom 22. Oktober 2015 in Antwort auf ein Schreiben der ennova SA

⁴⁸⁷ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

⁴⁸⁸ Schwarzer Ordner Windkraftkonzept_2015-2017_Externe Mandate, 1-[REDACTED], S. 1.

dieser an, dass «Studien mit einer breiteren Tragweite ebenfalls durchgeführt werden müssen **(kantonale Studie zur inneren Sicherheit und Festlegung relevanter Ausschlusskriterien im kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei der Bearbeitung laufender Anträge, kantonale Studie Avifauna / Fledermäuse und Integration der Ergebnisse in den kantonalen Richtplan oder Unterstützung bei laufenden Anträgen)**» (wir heben hervor). Das AfE fügt hinzu, dass «in diesem Stadium des Verfahrens die verschiedenen vom Thema betroffenen Akteure, darunter ennova erneuerbare Energien und insbesondere auch die Kreise des Umwelt-, Landschafts- und Tierschutzes sowie die Gemeinden und die Promotoren, kontaktiert und voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2016 einbezogen werden.»⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

5.3. ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN

In diesem Unterabschnitt werden die verschiedenen im Postulat gestellten Fragen beantwortet. Zur Erinnerung: Diese Fragen werden ausschliesslich in Bezug auf die Governance und die öffentlich-rechtlichen Herausforderungen analysiert (*oben*, 1.).

5.3.1. FRAGE 1: VON DER VWBD AUFGESTELLTES VERFAHREN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER UNABHÄNGIGKEIT EINES EXTERNEN EXPERTEN

In Bezug auf die erste Frage («Wie lautet das von der VWBD aufgestellte Verfahren, um die Unabhängigkeit eines externen Experten zu prüfen? Welche Kriterien werden angewendet?») ist in den Akten kein bestimmtes, von der VWBD aufgestelltes Verfahren ersichtlich, nach dem die Unabhängigkeit eines externen Experten geprüft wird. Die juristische Prüfung hat ihrerseits ergeben, dass nach den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis die Verwaltung verpflichtet ist, umsichtig vorzugehen, wobei vor allem dann besondere Umsicht angezeigt ist, wenn das Umfeld besonders dynamisch ist und wirtschaftliche und kommerzielle Interessen vorhanden sind. Eine Änderung des rechtlichen Rahmens, namentlich des SVOG-FR oder zumindest der Erlass einer Weisung über die Sorgfaltspflichten, die die Dienststellen und Direktionen bei der Vergabe von Arbeiten an externe Auftragnehmer anwenden müssen, würde Interessenkonflikten besser vorbeugen. Diesbezüglich wird auf die in diesem Bericht erwähnte gute Praxis des Bundes und der Kantone verwiesen (*oben*, 4.2.2).

5.3.2. FRAGE 2: ANWENDUNG DIESES VERFAHRENS AUF DEN VORLIEGENDEN FALL

In Bezug auf die zweite Frage («Wie wurde dieses Verfahren im vorliegenden Fall angewendet?») geht die Antwort auf diese Frage aus der Antwort auf Frage 1 hervor.

5.3.3. FRAGE 3: BEI DRITTEN ERLEDIGTE SCHRITTE

In Bezug auf die dritte Frage («Wie wurde gegenüber Dritten geprüft, ob ennova wirklich frei von jeglichen Aufträgen bei Windenergie-Entwicklern ist?») wird erneut auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Die interne Notiz des Vorstehers des AfE präzisiert, dass er zuerst erfolglos das Büro [REDACTED] für den Auftrag angefragt hat und sich anschliessend bei anderen Kantonen, beim Bund und beim Verein Suisse Eole nach Auftragnehmern erkundigte, bevor er schliesslich die ennova SA kontaktierte. Doch aus den Akten gehen keine spezifischen Schritte hervor, die das AfE und die Arbeitsgruppe im Rahmen dieser Auskunftsanfragen unternommen hätten, um sich der Unbefangenheit der ennova SA zu versichern.

5.3.4. FRAGE 4: BERICHT DURCH DIE FIRMA GARRAD HASSAN

Zur vierten Frage («Warum hat die VWBD den Bericht der Firma Garrad Hassan nicht berücksichtigt, der die Arbeitsweise der ennova sehr harsch kritisiert?») liefern die den Verfasserinnen dieses Berichts übermittelten Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [REDACTED] [REDACTED], und den Vorsteher des AfE, [REDACTED]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu dem besagten, im Postulat erwähnten Bericht zu erhalten.

Per E-Mail vom 21. August 2023 antwortete [REDACTED] den Auftragnehmerinnen, dass der Staat Freiburg «nicht über das besagte Dokument verfügt» und «auch nicht weiss, welche Organisation es in Auftrag gegeben hat (vielleicht [REDACTED] oder der Staat Genf). Wenn Sie es jedoch wünschen, können wir gerne einige Nachforschungen bei [REDACTED] oder/und dem Staat Genf anstellen, um zu sehen, ob eine dieser Organisationen es uns/Ihnen zur Verfügung stellen kann.» Die Auftragnehmerinnen stimmten diesem Vorschlag zu.

Anschliessend übermittelte [REDACTED] den Auftragnehmerinnen per E-Mail vom 5. September 2023 ein 16-seitiges PDF-Dokument mit dem Titel «Rapport GH du 04 octobre 2013 - note technique modèle financier - 120238-FRPR-T-01-B.pdf». Aus dem von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleiteten E-Mail-Austausch geht hervor, dass dieses Dokument über [REDACTED] beschafft wurde. Die von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitete E-Mail wurde von Herrn [REDACTED] (auch Direktor von ennova SA) im Namen [REDACTED] verfasst (mit Kopie an [REDACTED]). Der Inhalt des E-Mails von Herrn [REDACTED], die anschliessend von Herrn [REDACTED] an die Auftragnehmerinnen weitergeleitet wurde, lautet wie folgt:

«Guten Tag meine Herren,

Wir haben heute die Genehmigung von DNV (www.dnv.com/) - einem Unternehmen, das Garrad Hassan integriert hat - erhalten, Ihnen den Bericht vom Oktober 2013 (anbei) zu übermitteln.

Zusammenfassend erwähnt der Bericht zwei kurze Schlussfolgerungen zu den CAPEX und OPEX der 'damals' von ennova entwickelten Windkraftprojekte:

Diese Studie analysiert die 18 Windkraftprojekte, die zu dieser Zeit von der Firma ennova (siehe Seite 4) entwickelt wurden, an [REDACTED] eine Minderheitsbeteiligung (20 %) hielt.

Von diesen 18 Projekten befinden sich

- 7 im Kanton Jura
- 4 im Kanton Waadt
- 3 im Kanton Bern
- je 1 Projekt in den folgenden Kantonen: Aargau, Neuenburg und Solothurn

- 1 Projekt im Kanton Freiburg: «Le Châtelard», die nur eine der vielen Gemeinden (10) des grossen Gebiets darstellt, das in der aktuellen kantonalen Planung «Massif du Gibloux» genannt wird und einer der sieben im kantonalen Richtplan eingetragenen Standorte ist.

Für dieses letzte Projekt (angegeben in der ennova-Historie, die ich Ihnen geschickt habe):

Wir erinnern daran, dass - abgesehen von der Gemeinde Châtelard, wo die Arbeit von ennova im Sommer 2016 mit der Demontage des Messmastes abgeschlossen wurde - ennova seit der Übernahme von 100 % der Aktien der Gesellschaft ennova durch [REDACTED] Mitte 2014 jegliche Suche nach Windkraftstandorten im Kanton Freiburg und alle Arbeiten für die Entwicklung von Windparks eingestellt hat. Ab Januar 2016 arbeitete ennova als Fachbüro im Auftrag des Staates Freiburg im Rahmen der Erarbeitung des Themas Windenergie des Richtplans.

Wir erinnern auch daran, dass [REDACTED] im Rahmen des Auftrags, das der Staat Freiburg an ennova vergeben hat, freiwillig die Winddaten des Standorts [REDACTED] zur Verfügung gestellt haben. Dieses einzige Windkraftprojekt [REDACTED] im Kanton Freiburg wurde vor allem deshalb aus der kantonalen Planung ausgeschlossen, weil die Windbedingungen am Standort ungünstig sind und ein hohes Konfliktpotenzial mit Zugvögeln besteht.

Wir stehen dem Amt für Energie und dem IDEHAP für Fragen und Erläuterungen voll und ganz zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen,

[REDACTED]

Leiter Entwicklung Windenergie - Geschäftsführer ennova SA (...) [REDACTED]»

In ihrem Bericht («Financial model technical input review»⁴⁹⁰) fasst die Firma Garrad Hassan ihre Beobachtungen wie folgt zusammen:

- a) In Bezug auf die CAPEX (capital expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

«Main conclusions are as following:

⁴⁹⁰ Amt für Energie, interne Notiz von [REDACTED] über die Windenergieplanung und den Auftrag der Ennova SA, Januar 2023, S. 3 (Ordner «Document divers», fr_NTE_AfE_Procédure_Mandat_Ennova).

- WTG Capex should be updated to rematch with Repower indicative offer for 3.2M114 93 and 123 m hub height.
- BoP Capex assumptions are built upon preliminary actual offers made for the most advanced WFs and reasonable in-house modelling tools. However, BoP Capex are deemed slightly conservative and **better prices may be obtained in the future through bidder competitions.**
- Mitigations measures budget should be included in the SIG FM.
- **Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable.** Again, in Europe, construction management is undertaken by third party for EUR75,000 and EUR150,000 per WF.⁴⁹¹ (wir heben hervor)

In Bezug auf den ersten oben hervorgehobenen Punkt («better prices may be obtained in the future through bidder competitions») wird lediglich angedeutet, dass bessere Preise durch eine Ausschreibung erzielt werden könnten, und nicht, dass ein schwerwiegender Verstoss seitens ennova SA vorliegen würde.

In Bezug auf den zweiten oben hervorgehobenen Punkt («Current ennova value of CHF 130,000/MW is not acceptable») stellt Garrad Hassan fest, dass «[t]his is at the very high end of our expectations and GLGH understands that this is a typo. In Europe mature markets, construction monitoring is undertaken by third party company for a cost of between EUR75,000 and EUR150,000"». ⁴⁹² Der Bericht stellt also fest, dass es sich wahrscheinlich um einen Tippfehler und nicht um eine schwerwiegende Pflichtverletzung seitens ennova SA handelt.

b) In Bezug auf die OPEX (operating expenditures) stellt der Bericht Folgendes fest:

«Main conclusions are as following:

- WTG O&M cost should increase over the WF timeline as per the recommendation given in 6.3.1.
- Although minor, budget should be included for civil BoP maintenance.»⁴⁹³

In diesem Punkt stellt der Bericht daher fest, dass die Schätzung von ennova SA nach oben korrigiert werden sollte.

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Bericht zwar, dass die Schätzungen der ennova SA korrigiert werden. Er scheint aber keine schwerwiegenden Fehler aufzudecken, die der ennova SA angelastet werden könnten und die die öffentliche Verwaltung des Kantons Freiburg hätten alarmieren müssen (die dem Vorsteher des AfE zufolge keine Kenntnis von

⁴⁹¹ Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.

⁴⁹² Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 13.

⁴⁹³ Bericht der Firma Garrad Hassan vom 4. Oktober 2013, Dokument Nr. 120328-FRPR-T-01, S. 16.

diesem Dokument hatte, bevor es dem Staat Freiburg von den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde.)

Dem ist jedoch anzufügen, dass das Dokument, das den Verfasserinnen dieses Berichts vorgelegt wurde, vor allem technischer Art ist, wie übrigens aus seinem Titel («Financial model technical input review») hervorgeht. Aufgrund des Fachgebiets der Verfasserinnen dieses Berichts und da sich die vorliegende Studie auf Fragen der Führung und des öffentlichen Rechts beschränkt (vgl. Punkt 1 weiter oben), können sich die Verfasserinnen nicht zum fachlichen Inhalt des Dokuments äussern.

5.3.5. FRAGE 5: ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN

In Bezug auf die fünfte Frage («Unterstand dieser Auftrag nicht den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens angesichts des Gesamtbetrags, der den Auftragnehmern des Kapitels Windenergie des KantRP ausgezahlt wurde?») geht aus der vorliegenden Studie hervor, dass der Auftrag der ennova SA hätte öffentlich ausgeschrieben werden müssen und nicht im freihändiges Verfahren hätte vergeben werden dürfen. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass es bei der Ausarbeitung des Kapitels Windenergie eine Verbindung zwischen den Leistungen der Firma ennova SA und jenen der anderen externen Auftragnehmer (Atelier 11a, L'Azuré, Urbaplan, [REDACTED]) gab. Alle Leistungen zusammengerechnet ergeben einen Wert von Fr. 190 109,50 ohne MWST, was über der Grenze von 150 000 Franken ohne MWST für das freihändige Verfahren liegt.

5.3.6. FRAGE 6: UNABHÄNGIGKEIT DER VWBD VON GROUPE E

Bezüglich der sechsten Frage («Wie unabhängig ist die VWBD von Groupe E in Anbetracht der Tatsache, dass diese Firma in den Energiefonds eingezahlt hat, aus dem die Auftragnehmer des Kapitels Windenergie, darunter die ennova, bezahlt wurden? Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Fonds verwendet?»), liefern die Aktenstücke keine Informationen zu diesem Thema.

Die Auftragnehmerinnen kontaktierten daher den Auftraggeber (über den [REDACTED] [REDACTED], und den Vorsteher des AfE, [REDACTED]) per E-Mail vom 18. August 2023, um weitere Informationen zu diesem Fonds zu erhalten.

Mit E-Mail vom 21. August 2023 übermittelte Herr [REDACTED] den Auftragnehmerinnen folgende Erklärungen:

«Der Fonds wird durch das Gesetz vom 12. Mai 2011 über den kantonalen Energiefonds geregelt https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.4/versions/5395

Die Finanzverwaltung verwaltet den Fonds.

Das Amt für Energie ist für die administrative Verwaltung und die Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen zuständig. Sie berichtet der FinV regelmässig über die Situation des Fonds.

Der Fonds und seine Buchhaltung werden einmal jährlich vom Finanzinspektorat geprüft. Es wird systematisch ein Bericht erstellt, der in die Bilanz des Staates aufgenommen wird.

Die finanziellen Mittel des Fonds werden hauptsächlich in Anwendung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.1/art/11 und seines Ausführungsreglements https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/770.11 sowie aufgrund von Entscheidungen des Staatsrats oder ausnahmsweise der VWBD eingesetzt.

Der Fonds wird hauptsächlich aus dem Staatshaushalt und aus den Pauschalbeiträgen des Bundes für das Gebäudeprogramm gespeist. Im Zeitraum 2012–2021, d. h. während 10 Jahren, wurde der Fonds auch durch die Umverteilung einer ausserordentlichen Dividende von 3,4 Mio. Franken pro Jahr, die der Staat aus dem Betriebsergebnis Groupe E erhält, ohne besondere Zuweisung gespeist.»

Die Prüfung der Gesetzesgrundlagen hat ergeben, dass kein Verstoss gegen die Rechtsgrundsätze vorliegt, die für die Verwaltungstätigkeit gelten. Insbesondere lässt der rechtliche Rahmen, der die Funktionsweise des Energiefonds regelt, nicht den Schluss zu, dass Groupe E durch die Speisung des Fonds hätte einen derartigen Einfluss gewinnen kann, dass die Unbefangenheit der öffentlichen Verwaltung des Kantons Freiburg und besonders der VWBD beeinträchtigt worden wäre.

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Der vorliegende Bericht hat eine Reihe von echten Herausforderungen bezüglich Governance und rechtlicher Aspekte aufgezeigt. Deren rechtliche Analyse zeigte mehrere Probleme und Dysfunktionen auf, die **zusammengefasst** werden sollen, bevor der Verwaltung und dem Staatsrat **Empfehlungen** vorgelegt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der **Kontext**, in dem der Fall ennova SA / Kapitel Windenergie angesiedelt ist, mit zwei öffentlichen Politiken zusammenhängt: der Energie- und der Raumplanungspolitik. Beide Politikbereiche sind auch für die Wirtschaft von Interesse. Die Energiepolitik ist zudem für den Staat besonders sensibel, da sie nicht nur ein für unsere modernen Gesellschaften lebensnotwendiges Gut (Elektrizität) betrifft, sondern auch ein Wirtschaftsgut in einem liberalisierten Marktumfeld. Der Staat kann daher in zweifacher Hinsicht eingreifen: Er fungiert als Regulierer (über seine zuständigen Verwaltungsstellen, die die Energiepolitik steuern und sogar ihre Umsetzung überwachen), kann aber auch als Beteiligter auftreten (über die auf dem Markt tätigen staatlichen Unternehmen). Darüber hinaus bedeutet die Umsetzung einer öffentlichen Politik auf regulatorischer Ebene die Mobilisierung einer Vielzahl von Instrumenten (Gesetze, Pläne, Strategien, Konzepte usw.). Diese tragen zu einer Antizipation und Prospektion bei, was eine Reihe von Analysen im Vorfeld erfordert, die sich auf spezifische technische Fragen beziehen können, aber auch eine Kontextualisierung und eine Abwägung der Interessen erfordern können, was im Rahmen eines partizipativen oder konsultativen Prozesses erfolgen kann. Dies war vorliegend der Fall, da das AfE die Aufgabe hatte, das Kapitel Windenergie des kantonalen Richtplans vorzuschlagen, der seinerseits einer Revision unterzogen wurde, die einer anderen Arbeitsgruppe übertragen wurde.

Ausserdem war eine **Interessenverflechtung** angesichts der laufenden Verwaltungsverfahren und der Tatsache, dass private und halbstaatliche Entwickler bereits Investitionen getätigt hatten, um die Möglichkeiten für wirtschaftliche Entwicklungen im Bereich der Windenergieanlagen auszuloten, absehbar. Im vorliegenden Fall stand die ennova SA tatsächlich auf beiden Seiten: auf der Seite der Wirtschaftsorganisationen, die mit dem Ziel der Entwicklung von Windenergieanlagen zu wirtschaftlichen Zwecken handelten, und auf der Seite der externen Auftragnehmer, welche die für das Planungsverfahren zuständigen Verwaltungsstellen berieten, um eben diese Entwicklung zu ermöglichen.

Die Analyse hat gezeigt, dass dieser Umstand **der Verwaltung bekannt war** (so äussert die ennova SA in ihrem Schreiben vom 30. September an das AfE den Wunsch, «ihre Interessen bei Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Windparks Gibloux, Misery-Courtion und Semsales zu vertreten»⁴⁹⁴). Die Verwaltung nahm jedoch keine Interessenabwägung vor, um zu klären, ob es angezeigt ist, die Dienste eines solchen Unternehmens in Anspruch zu nehmen. Wenn die Verwaltung nicht ohne die Expertise eines Entwicklers und seines Planungsbüros arbeiten konnte, hätte sie einerseits organisatorische Massnahmen ergreifen können, um sicherzustellen, dass sie die effektive Leitung der Arbeitsgruppe innehatte, insbesondere indem sie die Koordinationstätigkeiten bei sich behielt und ein strenges

⁴⁹⁴ Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promoter-Firma, S. 18.

Verfahren zur Bewertung der Qualität der Studien festlegte. Andererseits hätte ein Verfahren zur Beteiligung der verschiedenen Interessengruppen diesen die Möglichkeit gegeben, ihre Standpunkte darzulegen.

Aus **vergaberechtlicher** Sicht geht schliesslich aus dem Schreiben des AfE an ennova SA vom 22. Oktober hervor, dass die Verwaltung eine ausreichend klare Vorstellung von den zu erfüllenden Aufgaben hatte, die in diesem Schreiben detailliert aufgeführt waren⁴⁹⁵. Ebenso musste sich die Verwaltung des Betrags bewusst sein, den ein solcher Auftrag angesichts des zuvor mit [REDACTED] geschlossenen Vertrags kosten könnte. Zudem ist es schwer haltbar, dass die verschiedenen Leistungen, die den einzelnen Planungsbüros übertragen wurden, getrennte Leistungen darstellten, dies angesichts der Aufzählung im Schreiben an ennova SA vom 22. Oktober 2015, des Rechnungsstellungsprozesses mit ennova SA als Vermittler und der direkten Empfehlung der einzelnen Büros durch den Vertreter von Groupe E.

Die Fallstudie der ennova SA ermöglicht es, organisatorische Probleme und potenzielle Fehleinschätzungen aufzuzeigen. Im Allgemeinen zeigt sie einen Mangel an Risikoantizipation. Die öffentliche Verwaltung des Kantons scheint nicht über einen **allgemeinen Prozess zur Kontrolle von Interessenkonflikten** zu verfügen, der seit der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen unerlässlich geworden ist. Im Rahmen der Inanspruchnahme von technischen Gutachten verfügt sie auch nicht über ein Verfahren zur Qualitätsbewertung. In Ermangelung eines solchen Verfahrens und angesichts der Bedeutung des Kampfes gegen die globale Erwärmung und der wirtschaftlichen Herausforderungen im Energiebereich scheint es nicht unangebracht, eine gewisse Vorsicht im Entscheidungsprozess der Verwaltung zu verlangen, wenn sie beabsichtigt, von den Kompetenzen eines Akteurs zu profitieren, der wirtschaftliche Interessen verfolgt. Die Akten enthalten im vorliegenden Fall aber keine Hinweise dafür, dass eine vertiefte Prüfung vorgenommen worden wäre, um die Risiken abzuschätzen (siehe *oben*, 5.2.2.a., zum Vergleich zwischen den Erklärungen von ennova SA und den öffentlich verfügbaren Informationen über sie, d. h. Handelsregister und Website).

Letztendlich können auf der Grundlage der in diesem Bericht untersuchten Elemente verschiedene Empfehlungen an den Staat Freiburg formuliert werden, und zwar sowohl zur Vermeidung von Interessenkonflikten als auch zum Einsatz von externen Auftragnehmern.

Empfehlungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen:

- **Festlegung eines Prozesses**, in dem die vom Projekt der Verwaltung betroffenen **Interessen frühzeitig und iterativ kartographiert** werden (Erstellung einer Richtlinie).

⁴⁹⁵ Schreiben des AfE an ennova SA betreffend: Begleitgruppe Richtplan Windenergie vom 22. Oktober 2015 (Grauer Ordner Windkraftanlagen_Korrespondenz, Promotoren-Firma, S. 17).

- **Festlegung eines Mitwirkungsverfahrens für umfangreiche nichtrechtsetzende Instrumente**, das einen zeitlichen Rahmen und den Umfang der Beteiligung festlegt (Erstellung einer Richtlinie).
- **Schulung des Staatspersonals in Bezug auf Interessenkonflikte** (welche Formen sie annehmen können, welche Ursachen sie haben und welche Folgen sie für den Staat und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben).
- **Externe Überwachungsmechanismen für Bereiche mit hohem Potenzial für Interessenkonflikte einrichten** und/oder bestehende Prozesse durch interne Sensibilisierungskampagnen aufwerten (z. B. durch das «Vier-Augen-Prinzip» oder die Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen).

Empfehlungen zur Inanspruchnahme externer Auftragnehmer im Rahmen der internen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung:

- **Festlegung der Situationen, die den Einsatz externer Mandatsträger rechtfertigen** (Bedarf an technischer und punktueller Expertise, die in der Verwaltung nicht vorhanden ist; Arbeitsüberlastung aufgrund externer Umstände, z. B. mehrere gleichzeitig laufende politische Projekte, die bei der Tätigkeit der betreffenden Verwaltungseinheit Druck aufsetzen; Bedarf an externer Intervention, die einen unabhängigen Blick gewährleistet).
- **Definition der Bedingungen und Modalitäten der Verpflichtung** entsprechend jeder Situation (in einer internen Richtlinie oder durch eine Änderung des SVOG-FR).
- **Einführung einer Pflicht**, vor der Inanspruchnahme von externen Auftragnehmern zu prüfen, ob **keine Interessenkonflikte vorliegen** (*Sorgfaltspflicht*). Hierfür ist eine Änderung des gesetzlichen Rahmens (SVOG-FR) nötig.
- **Einführung eines Verfahrens zur Überwachung der Einhaltung der *Sorgfaltspflicht*** (durch eine interne Richtlinie und organisatorische Massnahmen).
- **Sicherstellen, dass die öffentliche Verwaltung stets die Kontrolle über die an externe Auftragnehmer übertragenen Aufgaben behält**, nicht nur indem der genaue Zweck des Bezugs externer Auftragnehmer im Auftrag erwähnt wird, sondern auch indem intern und im Voraus die Ziele festgelegt werden, die die Verwaltung mit dem Auftrag verfolgt (durch eine interne Richtlinie).
- **Erstellung von Standardklauseln**, die in Aufträge aufgenommen werden können und die sich auf vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Interessenkonflikte sowie auf die Frage der Vertraulichkeit von Daten und die Bedingungen für die Aufhebung der Vertraulichkeit beziehen⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ BAUME, Sandrine, *La délégation: sa rationalité, ses risques et leurs remèdes*, in: FAVRE, Anne-Christine/MARTENET, Vincent/POLTIER, Etienne (Hrsg.), *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*, Schultess, 2016, S. 16.