

Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren: Optimierungsmöglichkeiten bei den Hochbauten des Kantons St.Gallen

Bericht der Regierung vom 22. März 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Auftrag	3
2 Ausgangslage und Aufbau des Berichts	3
3 Bau- und Honorarkosten im Benchmarking-Vergleich	3
3.1 Vorgehen	3
3.2 Externer Benchmarkingbericht – Grundlagen und Methodik	4
3.2.1 Kostenerfassung nach eBKP-H	4
3.2.2 Objekte des Benchmarking	7
3.3 Zentrale Ergebnisse Auswertung Benchmarkingvergleich	9
3.3.1 Objektart Spitäler/Gesundheitsbauten	10
3.3.2 Objektart Bildungsbauten	10
3.3.3 Objektart Spezialbauten	11
3.3.4 Objektart Wohnbauten	11
3.3.5 Übersicht Objektarten	12
3.4 Erkenntnisse Benchmarkingvergleich	12
4 Betriebswirtschaftliche und gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten	14
4.1 Betriebswirtschaftliche Optimierungsmöglichkeiten	15
4.1.1 Optimierung des Planeraufwandes mit der Neugestaltung des Immobilienmanagement	15
4.1.2 Honorierungsgrundsätze (Leistungsumschreibung und Honorar- berechnung)	17
4.2 Gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten	19
4.2.1 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen	20
4.2.2 Gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten auf Stufe Kanton und Gemeinden	21
5 Antrag	23

Zusammenfassung

In der Junisession 2014 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.14.01 «Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren neu regeln» gut. Mit dem Postulat wird die Regierung eingeladen, Bericht zu erstatten, wie sie künftig das Verhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren für Architekten, Ingenieure und Planer bei kantonalen Bauvorhaben regeln will. Darüber hinaus ist aufzuzeigen, auf welche Gesetze und Vorschriften der Kantonsrat direkt Einfluss nehmen kann, um die Planungskosten weiter zu senken. Die Forderung, das Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren neu zu regeln, gründet auf den parlamentarischen Beratungen der im Jahr 2014 vom Volk gutgeheissenen sechs Spitalvorlagen. Die vorberatende Kommission stellte dabei fest, dass heute bei kantonalen Bauvorhaben je nach Komplexität jeder dritte bis vierte Franken bei einem Bauprojekt an Architekten, Ingenieure und Planer fliessen und dass dies ein Missverhältnis sei gegenüber den anderen am Bau beteiligten Unternehmern.

Der erste Teil des vorliegenden Berichts beleuchtet anhand einer Benchmarking-Studie das aktuelle Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren bei den kantonalen Hochbauten. Konkret wurde mittels einer standardisierten Methodik das Verhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren von verschiedenen kantonalen und ausserkantonalen Hochbauvorhaben in den Bereichen Spitäler/ Gesundheitsbauten, Bildungsbauten und Spezialbauten ausgewiesen und verglichen. Dabei erwies es sich als schwierig, zum einen die Daten von vergleichbaren Bauobjekten zu erhalten und zum anderen die erhaltenen Daten miteinander zu vergleichen. Dementsprechend ist die Aussagekraft des durchgeführten Benchmarkings beschränkt. Als zentrales Resultat lässt sich zusammenfassend aber festhalten, dass das durchgeführte Benchmarking keine Hinweise auf ein bestehendes grundsätzliches Missverhältnis enthält und dass heute bei kantonalen Bauvorhaben auch nicht jeder dritte bis vierte Franken an Architekten, Ingenieure und Planer fliesst.

Der zweite Teil des Berichts leuchtet die Möglichkeiten aus, das bestehende Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren bei den kantonalen Hochbauten weiter zu optimieren. Einen zentralen Optimierungsansatz bildet dabei die laufende Neugestaltung des kantonalen Immobilienmanagements. Konkret wirken sich insbesondere die konsequente Ausrichtung des Investitionsentscheids auf den gesamten Lebenszykluskosten, die frühzeitig verlässliche Festlegung des Nutzerbedarfs wie auch des Projektrahmens durch den Kantonsrat und nicht zuletzt auch die Einführung von verbindlichen Immobilien-Standards (Flächen- und Baustandards) vorteilhaft auf das Baukosten-Honorar-Verhältnis aus.

Keinen Handlungsbedarf sieht die Regierung hinsichtlich der bestehenden Honorarpolitik. Die für das Hochbauamt geltenden Honorierungsgrundsätze für Planungsleistungen Dritter bauen auf anerkannten Grundlagen auf. Sie haben sich bewährt und werden auch von anderen öffentlichen Bauherren angewendet. Grundsätzlich unbestritten ist mit Blick auf die geltende Honorarpolitik auch, dass Architekten und Planer mit hochstehenden Leistungen zu einer hohen Lebensqualität im Kanton St.Gallen beitragen. Eine leistungsgerechte und faire Vergütung der Arbeit der Architekten und Planer bildet dafür eine unerlässliche Grundlage.

Der zweite Teil des Berichts macht abschliessend auch deutlich, dass der Handlungsspielraum des Kantonsrates bezüglich gesetzgeberischen Optimierungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Baukosten-Honorar-Verhältnisses eng begrenzt ist. Der Grossteil der massgebenden Vorschriften ist durch den Bundesgesetzgeber oder durch interkantonale Konkordate vorgegeben. Einzig das Baugesetz und die Bauvorschriften im kantonalen Energiegesetz ermöglichen einen gewissen Handlungsspielraum. So eröffnet das sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindliche neue Planungs- und Baugesetz mit der Standardisierung, Harmonisierung, Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren neue Ansätze zur Reduktion der Planungs- bzw. der Honorarkosten. Auch bei der Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich steht dem Kantonsrat ein gewisser Spielraum offen, um die Planungs- bzw. die Honorarkosten im Kanton St.Gallen zu beeinflussen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht zum Postulat 43.14.01 «Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren neu regeln».

1 Auftrag

Der Kantonsrat hiess am 4. Juni 2014 auf Antrag der Regierung das Postulat 43.14.01 «Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren neu regeln» mit folgendem Wortlaut gut: «Im Rahmen der Beratungen der sechs Spitalvorlagen stellte die vorberatende Kommission fest, dass heute bei kantonalen Bauvorhaben je nach Komplexität jeder dritte bis vierte Franken bei einem Bauprojekt an Architekten, Ingenieure und Planer fliesst. Das ist ein Missverhältnis gegenüber den anderen am Bau beteiligten Unternehmern. Die Regierung wird deshalb eingeladen, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten, wie sie künftig das Verhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren für Architekten, Ingenieure und Planer bei kantonalen Bauvorhaben regeln und reduzieren will. Dabei soll sie sich einerseits an der Komplexität des Bauvorhabens und andererseits an den unterschiedlichen Anforderungen des eBKP für Planer, Fachingenieure und weiteren Spezialisten orientieren. In einem zweiten Teil ist aufzuzeigen, auf welche Gesetze und Vorschriften der Kantonsrat direkt Einfluss nehmen kann, um die Planungskosten weiter zu senken.»

2 Ausgangslage und Aufbau des Berichts

Die vorberatende Kommission zu den im Jahr 2014 vom St.Galler Stimmvolk gutgeheissenen Spitalbauvorlagen stellte bei kantonalen Bauvorhaben ein generelles Missverhältnis zwischen den gesamten Baukosten und den Honoraren fest. Konkret stützte sich diese pauschale Feststellung auf den in den Spitalbaubotschaften ausgewiesenen Kostenberechnungen ab.

Der vorliegende Bericht ist im nachfolgenden Abschnitt 3 darauf ausgerichtet, die grundsätzlich aufgeworfenen Fragen zum Verhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren bei kantonalen Hochbauvorhaben auf der Basis einer breiteren Faktenbasis zu beantworten. Wie lassen sich methodisch sauber die Baukosten und die Honorare in der geforderten eBKP-Welt vergleichen? Besteht im Hochbautenbereich des Kantons St.Gallen tatsächlich ein generelles Missverhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren? Konkret wird im Rahmen einer extern erarbeiteten Benchmarking-Studie zum einen die Höhe des Baukosten-Honorar-Verhältnis bei mehreren kantonalen Hochbauvorhaben aus den Bereichen Spitäler/Gesundheitsbauten, Bildungsbauten und Spezialbauten mittels einer standardisierten Methodik ausgewiesen. Zum anderen werden die erarbeiteten Ergebnisse mit vergleichbaren Bauten anderer Kantone verglichen. Abschnitt 4 des Berichts leuchtet die Möglichkeiten aus, um die Honorarkosten für die Erstellung kantonalen Hochbauten im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Betrachtung auf einer möglichst optimalen Höhe zu halten. Dabei wird zwischen den betriebswirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten aus der Sicht des Managements und den gesetzgeberischen Optimierungsmöglichkeiten aus der Sicht der Politik unterschieden.

3 Bau- und Honorarkosten im Benchmarking-Vergleich

3.1 Vorgehen

Das Hochbauamt beauftragte im Frühling 2015 die Firma Bau-Data AG, ein ausgewiesenes Büro für Baukosten und Baumanagement, mit der Erfassung des Verhältnisses zwischen Bau- und Honorarkosten von verschiedenen kantonalen und ausserkantonalen Bauvorhaben wie auch mit der Analyse und Beurteilung des erstellten Datensatzes im Sinne eines umfassenden Benchmarking. Als

Grundlage dienen sollten die Kostenvoranschläge und soweit vorhanden die Bauabrechnungen, allesamt indexiert. Die Auswertung hatte nach der geforderten Kostengliederung eBKP-H zu erfolgen.

Der Bericht der Bau-Data AG wurde im Oktober 2015 abgeschlossen. Aufgrund der von den externen Benchmarking-Teilnehmern zur Verfügung gestellten vertraulichen Daten kann der Bericht nicht integral veröffentlicht werden. Dementsprechend werden die Methodik und die anonymisierten Ergebnisse in den nachfolgenden Abschnitten 3.2 und 3.3 ausführlich beschrieben. Der abschliessende Abschnitt 3.4 widmet sich sodann den aus dem Benchmarking durch das Baudepartement gewonnenen Erkenntnissen.

3.2 Externer Benchmarkingbericht – Grundlagen und Methodik

3.2.1 Kostenerfassung nach eBKP-H

Die einheitliche Kostenerfassung (Stand Bauabrechnungen bzw. Kostenvoranschläge) ist als Grundlage für eine vergleichende Auswertung und Analyse unerlässlich. Da bislang in der Schweiz kein vergleichbares Benchmarking durchgeführt wurde, musste diese Grundlage durch die Bau-Data AG neu erstellt werden.

Für die Darstellung von Kosten, die beim Erstellen eines Bauwerks anfallen, war bislang der Baukostenplan (BKP) die bekannteste Methode in der Schweiz. In neun Hauptgruppen sind die Kosten dabei nach Arbeitsgattungen gegliedert, wobei alle Bautätigkeiten mit einer BKP-Zahl benannt sind. Die Systematik bzw. die Reihenfolge folgt mehr oder weniger der chronologischen Bauausführung. Zwei-, drei- oder vierstellige Untergruppen führen zu den einzelnen Detailpositionen und widerspiegeln die detailliertere Darstellung dieser Arbeitsgattung. Die Honorare (Aufwendungen für Planer) werden dabei jeder Hauptgruppe separat zugewiesen. Seit einigen Jahren steht mit dem elementbasierten Baukostenplan Hochbau (eBKP-H) eine neue Kostendarstellung zur Verfügung, die sich an Elementen orientiert. Für die Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler wurden die Kosten für die Bauvorhaben nach dem elementbasierten Baukostenplan Hochbau (eBKP-H) gegliedert.

Charakteristisch sind für den eBKP-H folgende vier Punkte:

- Der eBKP-H ist hierarchisch aufgebaut und weist drei Gliederungsebenen auf.
- Die erste Ebene wird unterteilt in Hauptgruppen, die zweite Ebene in Elementgruppen und die dritte Ebene in Elemente.
- Den drei Ebenen sind jeweils Kosten- und Bezugsgrössendefinitionen zugeordnet. Diese Gliederung kann bis hin zur Bewirtschaftung in sämtlichen Phasen des Planungs- und Bauprozesses verwendet werden (gesamter Lebenszyklus eines Gebäudes).
- Die Hauptgruppen (Gliederung der ersten Ebene) werden alphabetisch unterteilt. Die beiden folgenden Ebenen hingegen werden numerisch (startend bei 1) unterschieden. Die Nummerierung der Elementgruppe folgt anschliessend an den Buchstaben der Hauptgruppe. Danach folgt die Nummer des Elements, welche durch einen Punkt von der Elementgruppe getrennt wird.

Die drei standardisierten Ebenen des eBKP-H gliedern sämtliche Kosten, die beim Erstellen eines Bauwerks anfallen und orientieren sich am Bauablauf. Der Überblick über die Hauptgruppen zeigt folgendes Bild:

- A Grundstück;
- B Vorbereitung;
- C Konstruktion Gebäude;
- D Technik Gebäude;
- E Äussere Wandbekleidung Gebäude;
- F Bedachung Gebäude;
- G Ausbau Gebäude;
- H Nutzungsspezifische Anlage Gebäude;

- I Umgebung Gebäude;
- J Ausstattung Gebäude;
- V Planungskosten;
- W Nebenkosten zu Erstellung;
- Y Reserve, Teuerung;
- Z Mehrwertsteuer.

Die Hauptgruppe V Planungskosten besteht auf der zweiten Ebene (Elementgruppe) standardmässig aus den Planungs- und Nebenkosten der drei zentralen Akteure:

- V1 Planer;
- V2 Unternehmer;
- V3 Auftraggeber.

Standardmässig besteht die Elementgruppe V1 Planer aus folgenden Positionen (Elemente):

- V1.1 Architekt;
- V1.2 Bauingenieur;
- V1.3 Fachingenieur-Gebäudetechnik;
- V1.4 Spezialist;
- V1.5 Generalplaner, Planergemeinschaft.

Die Verwendung eindeutiger Begriffe, die strukturierte Zuordnung der Bezugsgrössen und Kosten sowie die transparente Darstellung der Einflussfaktoren werden durch die Anwendung des eBKP-H unterstützt. Dabei gelten für die Anwendung des eBKP-H die folgenden Begriffe:

Anlagekosten

Die Anlagekosten bestehen aus der Summe der Kosten für die Planung und Realisierung einer baulichen Anlage. Im eBKP-H umfassen die Anlagekosten die Hauptgruppen «A Grundstück» bis «Z Mehrwertsteuer».

Erstellungskosten

Die Erstellungskosten bestehen aus der Summe der Kosten für die Planung und Realisierung eines Bauwerks und dessen Umgebung. Das Grundstück, die Reserven, die Teuerung und die Mehrwertsteuer sind davon ausgenommen. Im eBKP-H umfassen die Erstellungskosten die Hauptgruppen «B Vorbereitung» bis «W Nebenkosten zur Erstellung».

Bauwerkskosten

Die Bauwerkskosten bestehen aus der Summe der Kosten für die Realisierung des eigentlichen Bauwerks. Im eBKP-H umfassen die Bauwerkskosten die Hauptgruppen «C Konstruktion Gebäude» bis «G Ausbau Gebäude».

Baukosten (Definition für Auswertung/Benchmarking)

Der Begriff Baukosten für die Auswertung umfassen die Hauptgruppen «B Vorbereitung» bis «I Umgebung». Bei den Vorbereitungsarbeiten werden aber eventuell vorhandenen Kosten für Untersuchungen, Provisorien und Abbrüche nicht berücksichtigt. Diese Anpassungen sind zwingend, da diese Aufwendungen zu stark variieren können und nur indirekt mit dem Gebäude in Beziehung stehen. Diese Definition der Baukosten bildet die Basis für den Benchmarkingvergleich bei allen Objekten.

Graphisch lässt sich der Bezug der Kostengruppe zum eBKP-H im Einzelnen wie folgt darstellen:

Kostengruppe		eBKP-H Baukostenplan gegliedert nach Elementen
Anlagekosten	Erstellungskosten	A Grundstück
		B Vorbereitung (B1 Untersuchung, B3 Abbruch, B5 Provisorien)
		B Vorbereitung (B2 Baustelleneinrichtung, B4 Werkleitungen, B6 Baugrube, B7 Tiefbau, B8 Gerüst)
		C Konstruktion Gebäude
		D Technik Gebäude
		E Aussenwandbekleidung Gebäude
		F Bedachung Gebäude
		G Ausbau Gebäude
		H Nutzungsspezifische Anlagen Gebäude (Nutzungsspezifische Spitalanlagen sind nicht enthalten)
		I Umgebung Gebäude
		J Ausstattung Gebäude
		V Planungskosten
		W Nebenkosten
		Y Reserve, Teuerung
		Z Mehrwertsteuer

Zu den Spitalbauten drängt sich ein ergänzender Hinweis auf: Die Elementgruppe H4 (nutzungs-spezifische Anlage Gebäude – Spitalanlage) ist nach dem Gesetz über die Spitalverbunde durch die Spitäler zu finanzieren. Sie ist daher in der Hauptgruppe H nicht erfasst (Ausnahme Spitalküche).

Honorarkosten (Definition für Auswertung/Benchmarking)

Die Honorarkosten leiten sich aus den Planungskosten V1 nach eBKP-H ab. Sie beinhalten lediglich die Planungskosten der Planer. Planungskosten für Unternehmer und Auftraggeber (z.B. Wettbewerbskosten) sowie die Planungsnebenkosten (Spesen, Dokumentationskosten u.dgl.) sind in den Honorarkosten nicht enthalten. Diese Definition der Honorarkosten bildet die Basis für den Benchmarkingvergleich bei allen Objekten.

Graphisch lassen sich die Honorarkosten wie folgt den Planungskosten zuordnen:

eBKP-H Baukostenplan	V Planungskosten	
A Grundstück	V1 Planungskosten Planer	neuer Begriff "Honorarkosten" als Basis für Benchmarks
B Vorbereitung	V1.1 Architekt	
C Konstruktion Gebäude	V1.2 Bauingenieur	
D Technik Gebäude	V1.3 Fachingenieur	
E Aussenwandbekleidung Gebäude	V1.4 Spezialist	
F Bedachung Gebäude	V1.5 Generalplaner	
G Ausbau Gebäude		
H Nutzungsspezifische Anlagen Gebäude		
I Umgebung Gebäude	V1 Nebenkosten Planer	
J Ausstattung Gebäude	V2 Unternehmer	
V Planungskosten	V3 Auftraggeber	
W Nebenkosten		
Y Reserve, Teuerung		
Z Mehrwertsteuer		

3.2.2 Objekte des Benchmarking

Das kantonale Immobilienportfolio umfasst rund 650 Gebäude mit einem versicherten Neuwert von rund 2,8 Mrd. Franken (Stand September 2015). Die funktionale Gliederung des kantonalen Immobilienportfolios richtet sich an der funktionalen Abgrenzung des kantonalen Rechnungswesens aus. Im Einzelnen setzt sich das kantonale Immobilienportfolio aus folgenden neun Teilportfolios zusammen:

Portfolios	Teilportfolios	Neuwerte
		Summe (gerundet in Mio. Franken)
A00 Allgemeine Verwaltung	A002 Allgemeine Verwaltung A009 Vorsorglicher Grundstückerwerb	183
A01 Öffentliche Sicherheit	A011-1 Prüfstellen A011-2 Kapo/Staatsanwaltschaft A012-1 Rechtspflege, Rechtssprechung A012-2 Strafvollzug A013-1 Militär und Zivilschutz A019 Vorsorglicher Grundstückerwerb	361
A02 Bildung	A021 Lehrmittelverlag A023-1 Berufsfachschulen A023-2 Mittelschulen A024-1 Hochschulen A024-2 Fachhochschulen A025 Berufsberatung A029 Vorsorglicher Grundstückerwerb	948

Portfolios	Teilportfolios	Neuwerte
		Summe (gerundet in Mio. Franken)
A03 Kultur und Freizeit	A031 Kultur A033 Freizeit A039 Vorsorglicher Grundstückerwerb	168
A04 Gesundheit	A041-1 Spitäler A041-2 Psychiatrische Kliniken A044 Laborbauten A049 Vorsorglicher Grundstückerwerb	1121
A05 Soziale Wohlfahrt	A054-1 Heimstätten A054-2 Asylzentren A054-3 Arbeitsämter A055-1 Fahrende A059 Vorsorglicher Grundstückerwerb	27
A06 Verkehr	A064 Schifffahrt A069 Vorsorglicher Grundstückerwerb	3
A07 Umwelt	A071 Abwasser/Abfall A072 Gewässer A079 Vorsorglicher Grundstückerwerb	1
A08 Volkswirtschaft	A082 Forstwirtschaft A083-1 Jagd/Fischerei A083-2 Steinbruch A089 Vorsorglicher Grundstückerwerb	8

Mengen- und wertmässig sind im kantonalen Immobilienportfolio vor allem die Gesundheits-, Bildungs-, Verwaltungs-, Kultur-, Polizei- und Justizbauten relevant. Dementsprechend lag der Fokus des Benchmarking auf Neubauten aus diesen fünf Teilportfolios.

Die Auswahl der für das Benchmarking herangezogenen kantonalen Objekte orientierte sich an den publizierten (geplanten und realisierten) Objekten auf der Homepage des kantonalen Hochbauamtes (www.hochbau.sg.ch/home) (Stand Dezember 2015). Konkret wurden für das Benchmarking folgende Bauvorhaben aus dem kantonalen Immobilienportfolio erfasst:

Spitäler/Gesundheitsbauten

Neubau der Häuser 07A/07B des Kantonsspitals St.Gallen
Erneuerung und Erweiterung Spital Altstätten
Erneuerung und Erweiterung Spital Grabs
Erneuerung und Erweiterung Spital Linth
Erneuerung und Erweiterung Spital Wattwil
Neubau Institute für Pathologie und für Rechtsmedizin, Kantonsspital St.Gallen
Neubau Zentrum für Alterspsychiatrie Klinik St.Pirminsberg in Pfäfers

Bildungsbauten

Neubau Kantonsschule Wil
Erweiterung der Kantonsschule Sargans
Neubau Berufs- und Weiterbildungszentrum Rorschach-Rheintal
Ersatzneubau der Landwirtschaftsschule am Landwirtschaftlichen Zentrum St.Gallen in Salez
Neubau Forschungszentrum Hochschule Rapperswil

Spezialbauten (Verwaltung einschliesslich öffentl. Sicherheit, Kultur und Freizeit)

Neubau Polizeistützpunkt Thal-Buriel

Ersatzneubau Verwaltungszentrum Oberer Graben

Kantonales Laboratorium, St.Gallen

Neubau Werkhof und Polizeistation Buchs

Neubau Regionalgefängnis mit Untersuchungsamt Altstätten

Das kantonale Hochbauamt fragte verschiedene Kantone an, ob für ein kantonsübergreifendes Benchmarking Daten vorhanden sind und ob diese Daten konkret zur Verfügung gestellt werden könnten. Der erhoffte Datenaustausch erwies sich aus folgenden vier Gründen als schwierig zu bewerkstelligen:

- Mehrere Kantone waren nicht bereit ihre Bauabrechnungen, auch in anonymisierter Form, im Rahmen dieser Studie offenzulegen. Die Begründung lautete, dass die daraus resultierenden Benchmarkingzahlen ohne die entsprechende projektspezifischen Eigenheiten bzw. Projektkennnisse (Projektanlauf, -geschichte, -beteiligte) nicht für einen Vergleich geeignet sind bzw. falsch interpretiert werden könnten.
- Ein grosser Teil der kantonalen Vorhaben betreffen Umbauten, Sanierungen oder Nutzungsanpassungen und sind dementsprechend für ein Benchmarking nur sehr beschränkt tauglich.
- Verschiedene kantonale Neubauten wurden mittels GU oder TU-Modellen abgewickelt, welche keine detaillierten Angaben in den Planungskosten beinhalten.
- Die Kostengliederung nach eBKP-H wurde bislang nur in wenigen Kantonen umfassend oder auch nur für eine begrenzte Anzahl von Objekten verwendet.

Nach dem intensiven Suchen durch das kantonale Hochbauamt wurden der Bau-Data AG von drei Kantonen einzelne Objekte für eine anonymisierte Benchmarkingauswertung zur Verfügung gestellt für die Objektart:

- Spitäler/Gesundheitsbauten ein Kantonsspital sowie ein Bürgerspital;
- Bildungsbauten ein Berufsbildungszentrum, eine Fachhochschule sowie zwei Pädagogische Hochschulen;
- Spezialbauten ein Staatsarchiv.

Bei den drei Kantonen handelt es sich um drei mittelgrosse, auch in anderen Bereichen vergleichbare Kantone der Deutschschweiz. Der Kanton Zürich ist unter den Vergleichskantonen nicht vertreten.

Um die Aussagekraft des Benchmarking-Vergleichs zu erhöhen, erfasste die Bau-Data AG zusätzlich eine Auswahl an Wohnbauten (Publikation CRB; «Wohnbauten im Vergleich 2011») und fasste diese unter der Objektart Wohnbauten zusammen.

3.3 Zentrale Ergebnisse Auswertung Benchmarkingvergleich

Der Bau-Data AG standen für die Benchmarkingauswertung gemäss der im Abschnitt 3.2 dargestellten Datenerhebung Kostendaten von insgesamt 32 Objekten in folgenden vier Bereichen/Objektarten zur Verfügung:

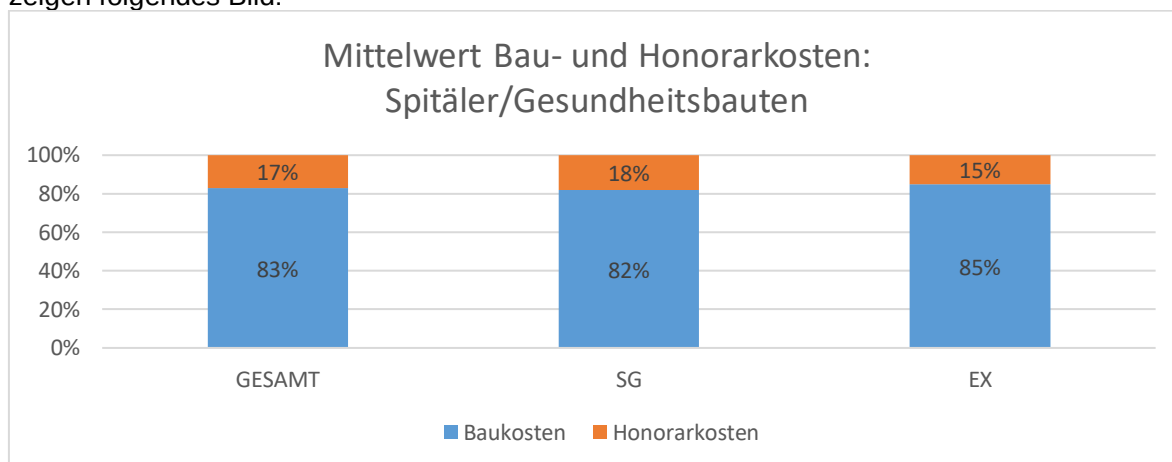
- | | | |
|------------------------------|-----------|------------------|
| – Spitäler/Gesundheitsbauten | 9 Objekte | (7 x SG, 2 x EX) |
| – Bildungsbauten | 9 Objekte | (5 x SG, 4 x EX) |
| – Spezialbauten | 6 Objekte | (5 x SG, 1 x EX) |
| – Wohnbauten | 8 Objekte | (8 x EX) |

Die entsprechenden Auswertungen der Bau- und Honorarkosten für den Benchmarkingvergleich erfolgten insbesondere für das Einzelobjekt innerhalb der verschiedenen Objektarten als auch zwischen den verschiedenen Objektarten. Die konkreten einzelnen Benchmarkingergebnisse werden nachfolgend für jede Objektart zusammengefasst. Es werden dabei folgende Abkürzungen verwendet:

GESAMT Gesamte Objekte
SG Objekte Kanton St.Gallen
EX Externe Objekte

3.3.1 Objektart Spitäler/Gesundheitsbauten

Die Mittelwerte der Bau- und Honorarkosten innerhalb der Objektart Spitäler/Gesundheitsbauten zeigen folgendes Bild:



Generell:

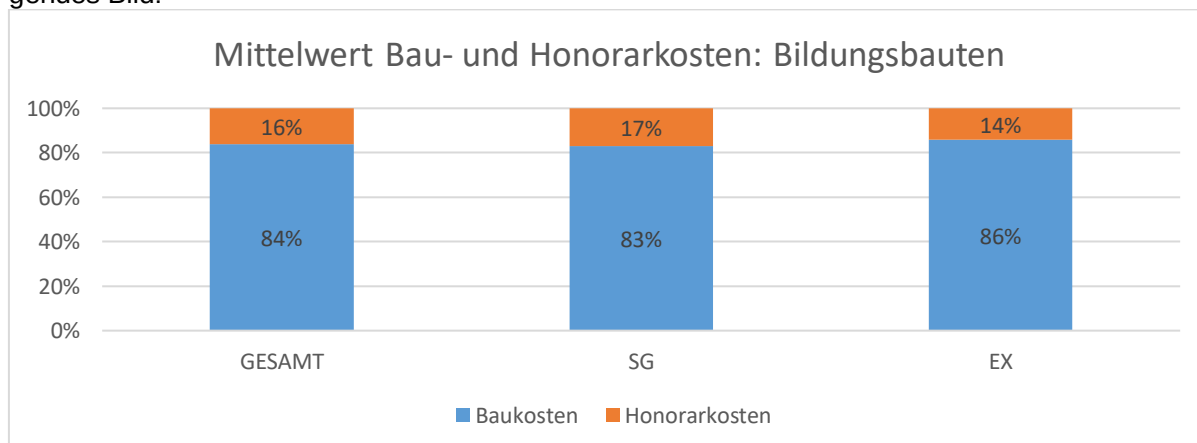
Bei den neun ausgewerteten Objekten liegt der Anteil der Baukosten im Mittel bei 83 Prozent, der Anteil der Honorarkosten bei 17 Prozent. Von jedem in einen Bau investierten Franken entfallen damit im Mittel 17 Rappen auf die Honorarkosten. Der Mittelwert aller ausgewerteten Objekte des Kantons St.Gallen (SG) liegt bei 82 Prozent Baukosten und 18 Prozent Honorarkosten. Der Mittelwert der Honorarkosten bei den beiden externen Objekte (EX) beträgt 15 Prozent.

Einzelobjekte:

Der Höchstwert der Honorarkosten bei den neun Einzelobjekten beträgt 21 Prozent. Der tiefste Wert beträgt 12 Prozent.

3.3.2 Objektart Bildungsbauten

Die Mittelwerte der Bau- und Honorarkosten innerhalb der Objektart Bildungsbauten zeigen folgendes Bild:



Generell:

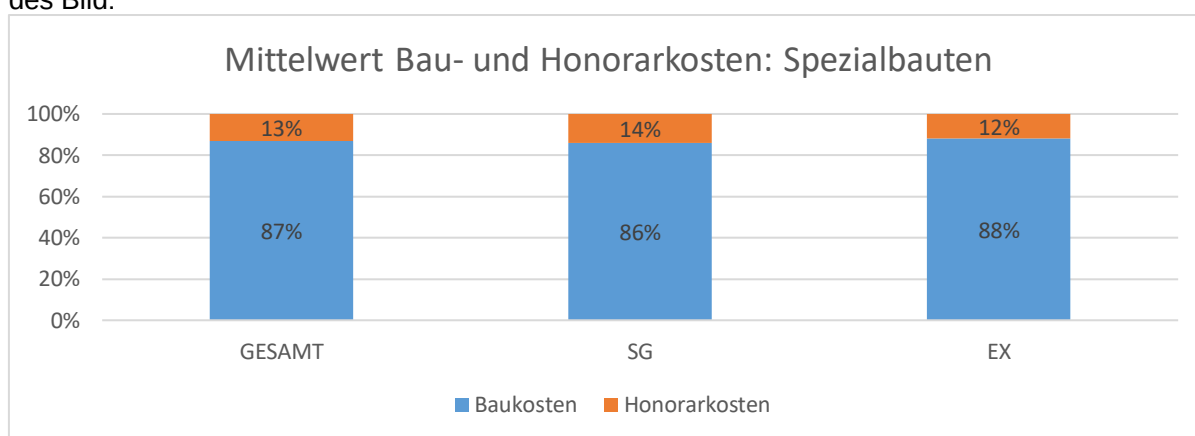
Bei den neun ausgewerteten Objekten liegt der Anteil der Baukosten im Mittel bei 84 Prozent, der Anteil der Honorarkosten bei 16 Prozent. Von jedem in einen Bau investierten Franken entfallen damit im Mittel 16 Rappen auf die Honorarkosten. Der Mittelwert aller ausgewerteten Objekte des Kantons St.Gallen (SG) liegt bei 83 Prozent Baukosten und 17 Prozent Honorarkosten. Der Mittelwert der Honorarkosten bei den vier externen Objekte (EX) beträgt 14 Prozent.

Einzelobjekte:

Der Höchstwert der Honorarkosten bei den neun Einzelobjekten beträgt 24 Prozent. Der tiefste Wert beträgt 9 Prozent.

3.3.3 Objektart Spezialbauten

Die Mittelwerte der Bau- und Honorarkosten innerhalb der Objektart Spezialbauten zeigen folgendes Bild:



Generell:

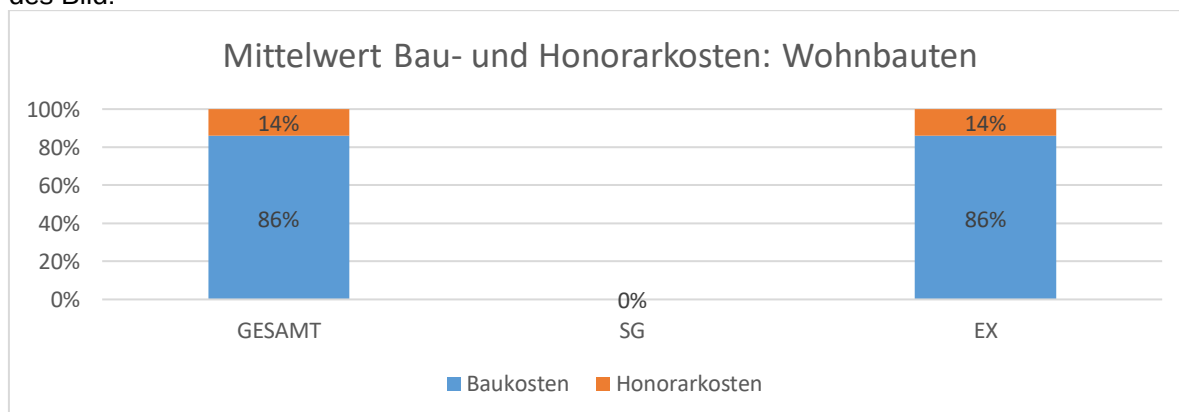
Bei den sechs ausgewerteten Objekten liegt der Anteil der Baukosten im Mittel bei 87 Prozent, der Anteil der Honorarkosten bei 13 Prozent. Von jedem in einen Bau investierten Franken entfallen damit im Mittel 13 Rappen auf die Honorarkosten. Der Mittelwert aller ausgewerteten Objekte des Kantons St.Gallen (SG) liegt bei 86 Prozent Baukosten und 14 Prozent Honorarkosten. Der Anteil der Honorarkosten beim externen Objekt (EX) beträgt 12 Prozent.

Einzelobjekte:

Der Höchstwert der Honorarkosten bei den sechs Einzelobjekten beträgt 17 Prozent. Der tiefste Wert beträgt 11 Prozent.

3.3.4 Objektart Wohnbauten

Die Mittelwerte der Bau- und Honorarkosten innerhalb der Objektart Wohnbauten zeigen folgendes Bild:



Generell:

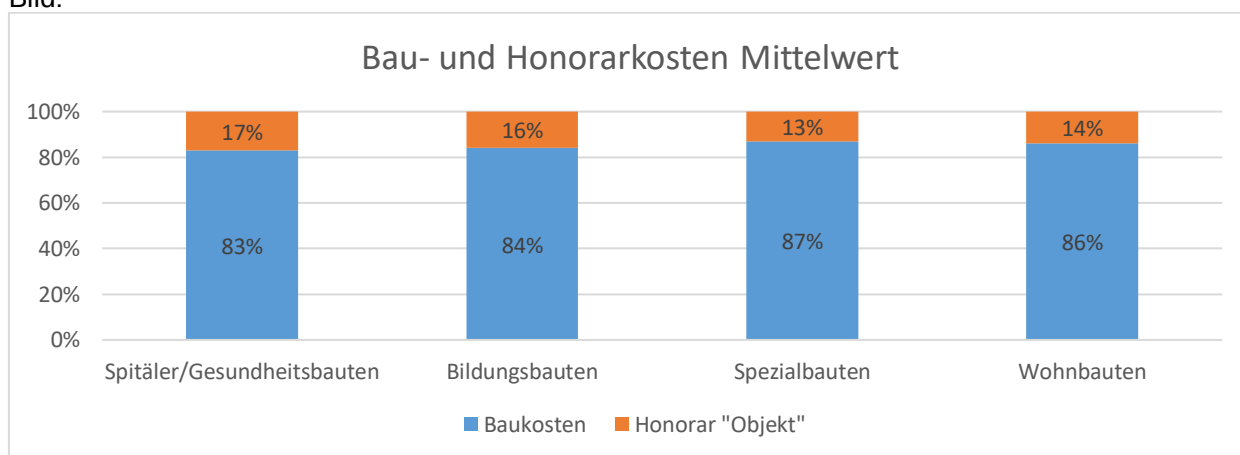
Bei den acht ausgewerteten Objekten liegt der Anteil der Baukosten im Mittel bei 86 Prozent, der Anteil der Honorarkosten bei 14 Prozent. Von jedem in einen Bau investierten Franken entfallen damit im Mittel 14 Rappen auf die Honorarkosten.

Einzelobjekte:

Der Höchstwert der Honorarkosten bei den acht Einzelobjekten beträgt 18 Prozent. Der tiefste Wert beträgt 11 Prozent.

3.3.5 Übersicht Objektarten

Der Vergleich der Mittelwerte der Bau- und Honorarkosten aller vier Objektarten zeigt folgendes Bild:



Gesamtanalyse:

Die Abweichungen von den Höchst- und Tiefstwerten bei den Einzelobjekten ist bei allen Objektarten beachtlich (siehe betreffende Aussagen Objektarten unter 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4). Fundierte Aussagen über die Gründe für diese Unterschiede können aufgrund der Unterlagen (Zahlenmaterial) nicht gemacht werden (vgl. Abschnitt 3.4).

3.4 Erkenntnisse Benchmarkingvergleich

Mit der Benchmarking-Studie der Firma Bau-Data AG wurde mittels einer standardisierten Methodik das Verhältnis zwischen den Baukosten und den Honoraren von verschiedenen kantonalen und ausserkantonalen Hochbauvorhaben in den Bereichen Spitäler/Gesundheitsbauten, Bildungsbauten, Spezialbauten und Wohnbauten ausgewiesen und verglichen. Dabei erwies es sich als schwierig, zum einen die Daten von vergleichbaren Bauobjekten zu erhalten und zum anderen die erhaltenen Daten miteinander zu vergleichen. Dementsprechend ist die Aussagekraft des durchgeführten Benchmarkings beschränkt. Als zentrales Resultat lässt sich zusammenfassend aber festhalten, dass der durchgeführte Benchmarking keine Hinweise auf ein grundsätzlich bestehendes Missverhältnis enthält und dass heute bei kantonalen Bauvorhaben im Kanton St.Gallen auch nicht je nach Komplexität jeder dritte bis vierte Franken an Architekten, Ingenieure und Planer fließt. Im Einzelnen ergeben sich aus dem Benchmarkingvergleich folgende fünf zentrale Erkenntnisse:

1. *Das mit dem neuen Immobiliencontrolling einhergehende Benchmarking-System innerhalb des eigenen Portfolios wie auch mit anderen kantonalen Portfolios führt erst langfristig zu aussagekräftigen Ergebnissen.*

Das Hochbauamt betreibt seit Jahren mit den Kantonsvertretungen der Kantonsbaumeister eine Bauprojekt Datenbank mit einem Benchmarking «Erstellungskosten». Zudem wurde mit acht weiteren Kantonen ein sogenanntes Hochbauämter-Benchmarking über Flächen, Kosten und Verbräuche von Verwaltungs-, Bildungs- und Gesundheitsbauten durchgeführt. Im Rahmen dieser Arbeiten zeigte sich, dass heute generell alle Kantone Schwierigkeiten mit der mangelnden Datenverfügbarkeit und der anspruchsvollen Datenaufbereitung haben. Dieser Umstand wird auch durch die entsprechend zurückhaltenden Rückmeldungen der verschiedenen Kantone betreffend Datenlieferung für den Benchmarkingvergleich bestätigt. Tatsächlich werden heute zwischen den Kantonen zu gleichen Themenbereichen unterschiedliche Erhebungsmethoden eingesetzt oder Erhebungseinheiten sind unterschiedlich definiert. Diese Zahlen sind dann aufgrund ihrer unterschiedlichen Erhebungsweise nicht oder nur bedingt vergleichbar.

Die Regierung hat das Baudepartement vor dem skizzierten unbefriedigenden Hintergrund im Rahmen der im Dezember 2015 verabschiedeten Immobilienstrategie beauftragt, in den kommenden Jahren das Benchmarking im Hochbautenbereich innerhalb der Staatsverwaltung als auch mit vergleichbaren externen Organisationen auszubauen. Ein wirtschaftliches und Mehrwert orientiertes Benchmarking setzt voraus, dass die Immobiliendaten schnittstellenkompatibel erhoben und ausgetauscht werden können. Ein Kernelement des zurzeit im Aufbau begriffenen neuen Immobiliencontrollings bildet dementsprechend die Erarbeitung eines umfassenden Benchmarking-Systems. Es soll dem transparenten künftigen Vergleich von Kosten, Flächen und Verbräuchen zwischen Gebäuden innerhalb des kantonalen Portfolios wie auch zwischen verschiedenen Organisationen ausserhalb der Staatsverwaltung als tragfähige Basis dienen.

2. *Das durchgeführte Benchmarking enthält keine Hinweise auf ein grundsätzlich bestehendes Missverhältnis zwischen den Bau- und den Honorarkosten. Die Honorare betragen im Durchschnitt zwischen 13 und 17 Prozent der Baukosten und nicht wie von den Postulanten vermutet zwischen 25 und 33 Prozent.*

Gemäss dem durch das externe Unternehmen durchgeführten Benchmarkingvergleich werden bei den öffentlichen Objekten Spitäler/Gesundheitsbauten, Bildungsbauten und Spezialbauten (im Durchschnitt) von jedem in den Bau investierten Franken zwischen 13 und 17 Rappen für Honorarkosten ausgegeben. Dies widerspricht der im Postulatsauftrag unterstrichenen Aussage, dass heute bei kantonalen Bauvorhaben je nach Komplexität jeder dritte bis vierte Franken bei einem Bauprojekt an Architekten, Ingenieure und Planer fliessen.

3. *Die Aussagekraft des durchgeführten Benchmarkingvergleichs ist aufgrund der selektiven und heterogenen Basisdaten beschränkt.*

Ein direkter Vergleich der für das Benchmarking erfassten Objekte ist selbst innerhalb der gleichen Objektart nur beschränkt möglich. Die erfassten Objekte sind in Bezug auf ihre Grösse, ihre Nutzung, die Anzahl bzw. Art von Teilprojekten sowie auf die baulichen Massnahmen sehr unterschiedlich (kein Spital ist gleich wie ein anderes Spital; unterschiedliche Anzahl Betten, OP, Flächen, Kubatur usw.). Die entsprechenden projektspezifischen Eigenheiten haben direkte Auswirkungen auf die Kosten und auch auf die Honorare. Nicht zuletzt ist auch die Geschichte jedes einzelnen Objektes verschieden.

Auch aufgrund der wenigen zur Verfügung gestellten ausserkantonalen Objekte ist ein Vergleich nur beschränkt möglich bzw. mit Vorsicht zu beurteilen. So könnte bereits ein einziges weiteres Objekt/Beispiel zu anderen Werten und Schlüssen führen. Darüber hinaus sind aber auch die politisch gesetzten Rahmenbedingungen in den Kantonen unterschiedlich geregelt. In verschiedenen Kantonen werden beispielsweise Vorleistungen (Projektierungskosten) bei einer Volksabstimmung in den zur Abstimmung gelangenden Projektkredit nicht eingerechnet. Dementsprechend werden

nicht sämtliche Planungskosten einem Projekt belastet, wodurch tiefere Honorarkosten ausgewiesen werden. In zwei Kantonen, welche uns die entsprechenden Daten für die anonymisierten Auswertungen und Vergleiche zur Verfügung gestellt haben, wird dies so angewendet. Im dritten Kanton werden die Vorleistungen für die Projektierung bis zu einer Volksabstimmung in den zur Abstimmung gelangenden Projektkredit zwar ausgewiesen, schlussendlich aber auch nicht in die Anlagekosten miteingerechnet.

4. *Das Verhältnis zwischen den Bau- und den Honorarkosten wird im Einzelfall massgeblich durch die Komplexität und den Schwierigkeitsgrad des konkreten Bauprojekts bestimmt.*

Die Abweichungen von den Höchst- und Tiefstwerten des Baukosten-Honorar-Verhältnisses ist bei den Einzelobjekten bei allen Objektarten beachtlich (siehe Aussagen Einzelobjekte unter Abschnitte 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4). Die Durchschnittswerte der verschiedenen Objektarten lassen sich aber aufgrund der unterschiedlichen Komplexität (voraussichtlichen Umfanges der künstlerischen, technischen und organisatorischen Leistung der Planer und der erwachsenden Verantwortung) und des daraus resultierenden Schwierigkeitsgrads plausibilisieren. Dies im Wissen, dass es sich bei den Spital/Gesundheitsbauten eher um anspruchsvollere Bauaufgaben mit höherer Komplexität handelt als bei Bildungsbauten, Spezialbauten oder Wohnbauten. Diese Komplexität zeigt sich u.a. auch bei der Anzahl der beigezogenen Spezialisten.

5. *Vergleichsweise hohe Planerhonorare sind nicht per se gut oder schlecht. Mitunter führen höhere Planerhonorare zu tieferen betrieblichen Folgekosten und damit zu insgesamt tieferen Lebenszykluskosten.*

Vergleichsweise hohe Planerhonorare sind nicht per se gut oder schlecht. So lehrt gerade die Lebenszyklusbetrachtung, dass die Erstellungskosten nur einen geringen Anteil an den gesamten Lebenszykluskosten ausmachen. In der Regel entsprechen oder übersteigen die betrieblichen Folgekosten die Erstellungskosten bereits nach wenigen Jahren. Führen demnach relativ höhere Planeraufwendungen im Resultat dazu, dass die betrieblichen Folgekosten über den gesamten Lebenszyklus hinweg optimiert werden können, dann stellen diese zusätzlichen Planungsaufwendungen eine sehr lohnende Investition dar. Im gleichen Sinne kann auch der Einsatz qualitativ höherwertiger Materialien mit einem nachhaltigeren Nutzen einhergehen, wenn diese kurzfristigen Mehrkosten insgesamt zu geringeren langfristigen Lebenszykluskosten beitragen.

Höhere Honorarkosten können aber auch dadurch entstehen, dass es im Verlaufe der Projektbearbeitung zu Änderungen bzw. zu Anpassungen kommt. Die Projektoptimierung oder die Projektsteuerung ist das Kernstück eines professionellen Baumanagements. Sie ermöglicht es, die Prozesse in der Projektarbeit so zu führen, dass die Projektziele erreicht werden können. Auch solche änderungsbedingten höheren Honorarkosten sind nicht in jedem Fall negativ zu beurteilen. So erfolgten auch im Rahmen der Vorbereitungen zu den Bauvorhaben für die Spitalunternehmen (Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler [35.13.04]) sowie beim Kantonsratsbeschluss über Teilabbruch und Erweiterung der Kantonsschule Sargans (35.13.03) verschiedene Projektoptimierungen und Projektanpassungen. Im Resultat führten diese Projektoptimierungen zwar zu zusätzlichen Honorarkosten. Dank diesen zusätzlichen Planungsaufwendungen konnten im Gegenzug die Erstellungskosten reduziert werden.

4 Betriebswirtschaftliche und gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten

Der vierte Abschnitt des Berichts leuchtet die Möglichkeiten aus, das bestehende Verhältnis zwischen Baukosten und Honoraren bei den kantonalen Hochbauten weiter zu optimieren. Er baut inhaltlich auf dem Bericht «Baukostenentwicklung in der Schweiz seit dem Jahr 1970 und deren

Ursachen» (www.bwo.admin.ch/dokumentation) auf, der im Frühjahr 2009 im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) erstellt wurde. Die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (zhaw) stellte dabei über einen längeren Betrachtungszeitraum (von 1969 bis 2005) die Baukostenentwicklung anhand eines ausgewählten Wohngebäudes fest und ordnete die einzelnen Einflussfaktoren zu. Folgende wesentliche Kostentreiber werden in diesem Bericht nebst der reinen Bauteuerung hervorgehoben:

- erhöhte Flächenansprüche und Komfortanforderungen;
- Honorare;
- Gesetze und Normen;
- energetische Massnahmen.

Die nachfolgenden Ausführungen gehen von der Annahme aus, dass diese grundlegenden Erkenntnisse über die wesentlichen Kostentreiber auch bei kantonalen Gebäuden ihre Gültigkeit haben. Dementsprechend richten sich die nachfolgenden Abschnitte zu den betriebswirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten aus der Sicht des Managements (Abschnitt 4.1) wie auch zu den gesetzgeberischen Optimierungsmöglichkeiten aus der Sicht der Politik (Abschnitt 4.2) an den vier genannten Kostentreibern aus.

4.1 Betriebswirtschaftliche Optimierungsmöglichkeiten

Ein zentraler betriebswirtschaftlicher Optimierungsansatz bildet die laufende Neugestaltung des kantonalen Immobilienmanagements (Abschnitt 4.1.1). Konkret wirken sich insbesondere die Ausrichtung des Investitionsentscheids auf den gesamten Lebenszyklus, die frühzeitig verlässliche Festlegung des Nutzerbedarfs wie auch des Projektrahmens und nicht zuletzt auch die Einführung von verbindlichen Immobilien-Standards (Flächen- und Baustandards) vorteilhaft auf die Höhe der Honorar-, Bau- und Betriebskosten aus.

Keinen Handlungsbedarf sieht die Regierung hinsichtlich der bestehenden Honorarpolitik (Abschnitt 4.1.2). Die für das Hochbauamt geltenden Honorierungsgrundsätze für Planungsleistungen Dritter bauen auf anerkannten Grundlagen auf. Sie haben sich bewährt und werden auch von anderen öffentlichen Bauherren angewendet. Grundsätzlich unbestritten ist mit Blick auf die geltende Honorarpolitik auch, dass Architekten und Planer mit hochstehenden Leistungen die Baukultur im Kanton St.Gallen entscheidend prägen und zu einer hohen Lebensqualität beitragen. Eine leistungsgerechte und faire Vergütung der Arbeit der Architekten und Planer bildet dafür eine unerlässliche Grundlage.

4.1.1 Optimierung des Planeraufwandes mit der Neugestaltung des Immobilienmanagement

Der Kantonsrat nahm in der Juni-Session 2014 vom Bericht der Regierung 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» vom 17. Dezember 2013 Kenntnis. Das neugestaltete Immobilienmanagement des Kantons St.Gallen hat zum Ziel, das Immobilienportfolio Hochbauten vorausschauend, kundenorientiert wie auch qualitäts- und kostenbewusst zu steuern. Die von den Nutzern zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Immobilien sollen im politisch vorgegebenen Rahmen tatsächlich und effizient bereitgestellt und bewirtschaftet werden.

Mit der Neugestaltung des Immobilienmanagements wird auch das Verhältnis zwischen Honoraren und Baukosten optimiert. Konkret wird der Planeraufwand durch folgende drei konkreten Massnahmen verbessert:

1. *Der Investitionsentscheid wird künftig möglichst an den gesamten Lebenszykluskosten ausgerichtet.*

Die betriebswirtschaftliche Betrachtung des Immobilienmanagements rückt die Lebenszykluskosten von Hochbauten ins Zentrum des Interesses. Insbesondere hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Erstellungskosten je nach Nutzungsart des Gebäudes nur einen geringen Anteil der Lebenszykluskosten ausmachen. Die Nutzungskosten entsprechen oder übersteigen die Erstellungskosten daher bereits innert 10 bis 20 Jahren. Die Dauer der Nutzung eines Gebäudes beeinflusst demnach die gesamten Lebenszykluskosten viel markanter als die reinen Erstellungskosten. Der Fokus auf die Lebenszykluskosten hat den für das Treffen von Investitionsentscheidungen massgebenden Rahmen grundlegend verändert: Aus der Lebenszyklusperspektive sind die eigentlichen Erstellungskosten nur ein Entscheidungsparameter; die mit der Erstellung eines Gebäudes einhergehenden Nutzungskosten und die vorgesehene Nutzungsdauer werden als weit bedeutendere Entscheidungsfaktoren höher gewichtet. Darüber hinaus ist auch die Erkenntnis wichtig, dass diese Folgekosten nicht fest vorgegeben sind. Vielmehr lässt sich die Höhe der jährlichen Betriebskosten durch eine entsprechende frühzeitige optimierte Planung stark beeinflussen. Die Planerkosten sind somit an einer an den Lebenszykluskosten orientierten Kosten-Nutzen Betrachtung auszurichten. Gründlicher Planeraufwand im Rahmen der Erstellung kann dementsprechend als Mittel zur Vermeidung von zu einem späteren Zeitpunkt entstehenden betrieblichen Mehrkosten gesehen werden.

2. Der Nutzerbedarf und der politisch gesetzte Projektrahmen werden verlässlich frühzeitig festgelegt.

Die Federführung für die Erstellung der Projektskizze und den Nachweis des Nutzerbedarfes liegt nach der von der Regierung im Dezember 2015 verabschiedeten Immobilienverordnung bei den Nutzerdepartementen. Die Nutzer werden in dieser frühen Bearbeitungsphase durch das Baudepartement fachlich unterstützt. Die Projektskizze wird der Regierung zur Genehmigung vorgelegt, wobei ein Mitbericht von Bau- und Finanzdepartement eingeholt wird. Erst mit der Freigabe der Projektskizze durch die Regierung wechselt die Federführung für das Vorhaben zum Baudepartement. Die Botschaft beinhaltet sodann den definitiven Nutzerbedarf und die entsprechenden Kosten. Die frühzeitige verlässliche Festlegung des Nutzerbedarfs soll insbesondere den planerischen Aufwand minimieren.

Mit dem neuen Immobilienmanagement wird neben den Nutzerdepartementen aber auch das Parlament frühzeitig in die Entscheidungsfindung miteinbezogen, und zwar indem die Botschaft bereits vor der Wettbewerbsphase dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt wird. Der Kantonsrat kann dementsprechend bereits zu einem frühen Zeitpunkt über Bedarfsnachweis, Standort, Raumprogramm, Termine und Kosten beschliessen. Durch den geänderten Entscheidungsprozess eröffnet sich dem Kantonsrat die Möglichkeit, Bauprojekte frühzeitig politisch zu beurteilen und diese allenfalls anzupassen oder gar abzulehnen. Die Beschlüsse sind feste Vorgaben für den nachfolgenden Wettbewerb und die Realisierung. Im Resultat können der Planungsprozess und die Planungskosten optimiert werden. Insbesondere besteht kein Risiko mehr, dass ein fertig geplantes Bauobjekt am Ende des ganzen Planungsprozesses durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt wird und alle Planungsaufwendungen abgeschrieben werden müssen.

3. Die Bereitstellung und Bewirtschaftung der kantonalen Bauten erfolgt auf der Basis von verbindlichen Immobilien-Standards.

Die Festlegung von Immobilienstandards (u.a. Flächen-, und Baustandards) ist ein wichtiges Hilfsmittel zur Bedarfsermittlung und Bilanzierung von Ist- und Soll-Werten bei der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Bauten. Die Standards beeinflussen als quantitative und qualitative Richtlinien unmittelbar die Lebenszykluskosten der kantonalen Immobilien. Die Beeinflussbarkeit der künftigen Kosten erfolgt primär über die Quantität und erst sekundär über die Qualität. Standards sollen einen nachhaltigen Einfluss auf die gesamte Kostenentwicklung nehmen und zur langfristigen Standort- und Gebäudenutzung beitragen. Im Einzelnen lässt sich zu den Flächen- und Baustandards folgendes festhalten:

Flächenstandards

Der Zweck der Flächenstandards ist die quantitative Vorgabe von Planungswerten in der Bereitstellungsphase der Gebäude oder zur Optimierung und Verdichtung von Bestandesbauten. Wichtig dabei ist, dass nebst der eigentlichen Raumfläche auch die Raumbelegung und die Raumauslastung definiert werden. Für Büroflächen hat die Regierung bereits am 17. April 2007 Flächenstandards für die Raumbelegung der Staatsverwaltung beschlossen und definiert. Die konsequente Einhaltung der Flächenstandards für die Staatsverwaltung wird durch die zahlreichen historischen und baulich nur teilweise anpassbaren Gebäude erschwert. Es besteht nichtsdestotrotz aber ein nicht unerhebliches Verdichtungspotential. Mit Beschluss vom 14. Februar 2012 (Sparpaket II, Bereich Immobilienmanagement) erteilte die Regierung dem Baudepartement dementsprechend den Auftrag, die bestehenden Flächenstandards für die Staatsverwaltung möglichst konsequent anzuwenden und weitere kostensenkende Standards zusammen mit den betreffenden Nutzerdepartementen zu erarbeiten. Dieser Auftrag wurde mittels der durch die Regierung genehmigten Immobilienstrategie konkretisiert.

Baustandards

Der Zweck von Baustandards ist die Festlegung von qualitativen Vorgaben an Bauten und Anlagen in der Bereitstellungs- und Bewirtschaftungsphase. Die Regierung hat mit der Verabschiedung der Immobilienstrategie Mitte Dezember 2015 konkrete Vorgaben festgelegt. So sollen kantonale Hochbauten dazu beitragen die Ziele einer 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen. Hierzu erfüllen Neubauten konkrete Zielwerte bezüglich Energieeffizienz im Gebäude. Bereits im Jahr 1999 wurden mit den Richtlinien zur ökologischen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei Bauten und dem Energiekonzept des Kantons St.Gallen (40.07.07) qualitative Vorgaben beschlossen. Betreffend Energie-Effizienzsteigerung verpflichtete sich der Kanton St.Gallen zudem den Verbrauch bestimmter Energiegrossverbraucher in den nächsten 10 Jahren um 20 Prozent zu reduzieren. Bei Bauwerks- und Betriebskosten wird auf einen preiswerten Standard geachtet. Vergleiche mit der Privatwirtschaft und aufgewendete Franken je m² sind Instrumente, um dieses Ziel zu messen und wenn nötig korrigierend einzugreifen.

Die bisherigen Erfahrungen des Baudepartements mit der fortschreitenden Technologisierung der Bauten und der damit verbundenen höheren Erstellungs- und Betriebskosten bilden die Grundlage, um nach anderen Lösungen zu suchen. Als Pilotprojekt wird insbesondere bei der Erweiterung des Landwirtschaftlichen Zentrums in Salez nach baulichen und betrieblichen Möglichkeiten gesucht, wie die Lebenszykluskosten reduziert und die Vorgaben zum 2000-Watt-kompatiblen Gebäude dennoch erreicht werden können.

4.1.2 Honorierungsgrundsätze (Leistungsumschreibung und Honorarberechnung)

Die vertragliche Regelung des Verhältnisses zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist eine zwingende und wichtige Komponente im Rahmen einer Beschaffung. Insbesondere im Bereich der Planungs- und Projektierungsleistungen sind diese Vertragsverhältnisse komplex und anspruchsvoll. Für intellektuelle Dienstleistungen ist es schwierig, diese Leistung im Voraus hinreichend genau zu beschreiben und eine entsprechende Vergütung zu kalkulieren. Durch einheitliche anpassbare Vorlagen können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Die für das Hochbauamt geltenden Honorierungsgrundsätze von Planungsleistungen Dritter, bauen auf anerkannten Grundlagen auf. Sie haben sich bewährt und werden auch von anderen öffentlichen Bauherren angewendet. Optimierungsmöglichkeiten sind in diesem Bereich dementsprechend kaum vorhanden. Der aktuell massgebende Rahmen für die im Hochbauamt geltenden Honorierungsgrundsätze werden nachfolgend kurz zusammengefasst:

4.1.2.a Regeln des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA)

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) erarbeitet, unterhält und publiziert zahlreiche Normen, Ordnungen, Merkblätter, Richtlinien, Empfehlungen und Dokumentationen. Der Verein hat mit seinem breit angewendeten und prägnanten Normenwerk anerkannte und unverzichtbare nationale Regeln der Baukunde geschaffen, die für die schweizerische Bauwirtschaft massgebend sind und laufend überprüft und erweitert werden.

Der SIA stellt Vertragsformulare für verschiedene Planerleistungen (Architektur, Bauingenieur, Forstingenieur, Landschaftsarchitektur, Geologen und Geologinnen, Fachingenieur) zur Verfügung. Eine Honorierung erfolgt entweder nach dem tatsächlichen Zeitaufwand, nach den Baukosten oder als Pauschale (ohne Berücksichtigung der Teuerung) bzw. Globale (mit Berücksichtigung der Teuerung) abgestimmt auf die jeweiligen SIA Ordnungen für Leistungen und Honorare (LHO) 102/103/104/105/108 sowie die Leistungsmodelle SIA 111/112 und ist Bestandteil dieser Vertragsformulare.

4.1.2.b Regeln der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren

Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) vertritt die Interessen ihrer Mitglieder als Bauherr sowie Liegenschaftseigentümer gegenüber der Bauwirtschaft und ist zugleich ihr Ansprechpartner im Baubereich. Sie stellt darüber hinaus diverse Publikationen, Empfehlungen, Merkblätter, Checklisten und Vorlagen zur Verfügung.

Die KBOB-Vertragsvorlagen sollen bei Ausschreibungen und Vergaben von Leistungen von öffentlichen Bauherrschaften die Rechtssicherheit erhöhen, den Aufwand gesamthaft gesehen minimieren und den Umgang von öffentlichen Bauherrschaften (und deren Beauftragten) mit den Unternehmen vereinfachen. Sie sind ein anerkanntes Arbeitsinstrument, welche von verschiedenen Verbänden wie auch von öffentlichen Auftraggebern gemeinsam getragen werden.

Individuelle Anpassung der KBOB-Vertragsvorlagen und der dazu gehörenden Dokumente (=Kundenspezifische Versionen) für Anwender bei Bund, Kantonen und Gemeinden und anderen öffentlichen Körperschaften sind beschränkt möglich. Dabei darf der Grundgehalt der Dokumente nicht verändert werden.

Gemäss der KBOB-Empfehlung kann die Honorierung des Planers auf drei verschiedene Arten erfolgen:

- nach dem tatsächlichen Zeitaufwand;
- mit Festpreisen [Pauschale (ohne Berücksichtigung der Teuerung) oder Globale (mit Berücksichtigung der Teuerung)];
- nach den aufwandbestimmenden Baukosten.

Zurzeit sind es insgesamt 46 öffentliche Bauherren davon 17 kantonale Ämter, die mit KBOB - Vertragsvorlagen arbeiten (Stand Oktober 2015). Verschiedene Kantone arbeiten nicht direkt mit den offiziellen KBOB – Vertragsvorlagen, verweisen aber auf ihrer Homepage auf die Empfehlungen zur Honorierung von Architekten und Ingenieuren der KBOB.

4.1.2.c Vertrags-/Honorarmodell des kantonalen Hochbauamtes St.Gallen

Unter dem Namen kbost/fl besteht eine Regionalkonferenz der Kantonsbaumeisterinnen und -meister sowie der Kantonsarchitektinnen und -architekten der Ostschweizer Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau und dem Amtsleiter Hochbauamt des Fürstentums Liechtenstein. Die von diesen Mitgliedern verwendete Vertragsurkunde für Planungsleistungen beruht grundsätzlich auf der Struktur des KBOB-Planervertrags und den Festlegungen der Konferenz kantonalen Hochbauämter Ostschweiz und Fürstentum Liechtenstein. Sie wird individuell und laufend angepasst.

Für das Hochbauamt des Kantons St.Gallen gelten aktuell die folgenden Grundsätze für die Honorierung von Planungsleistungen Dritter:

Allgemeine Honorierungsgrundsätze:

- Die Honorare werden im wirtschaftlichen Wettbewerb nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens ermittelt. Im freihändigen Verfahren sind grundsätzlich Leistungen und Honorare auszuhandeln. Diese Festlegungen sind entscheidend für alle Honorierungsarten, wobei eine zeitaufwandbezogene Honorierung nach mittleren Ansätzen (Art. 6.4 der Ordnungen SIA 102, 103 und 108) für den Zuständigkeitsbereich des Baudepartementes in der Regel keine Anwendung findet. Letzteres gilt auch bei Aufträgen, die im Einladungs- und offenen Verfahren vergeben werden.
- Unabhängig der in einem bestimmten Rahmen zur Anwendung gelangenden Honorarordnungen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins SIA und der darin beschriebenen Honorarberechnungsmethoden ist die Entschädigung für Architektur- und Ingenieurdienstleistungen in der Regel (phasen- oder teilphasenweise) pauschal zu vereinbaren bzw. vor Leistungserbringung (spätestens nach Vorprojekt) zu pauschalisieren. Bei Rahmenhonorarberechnungen nach Baukosten ist die zu pauschalierende Entschädigung auf der ursprünglichen Kosten- und Berechnungsgrundlage (z.B. gemäss Angebot, gegebenenfalls mit vereinbartem Einsichtsrecht des Auftraggebers) aufgrund der zum Vereinbarungszeitpunkt aktuellen und vom Auftraggeber akzeptierten Baukostendaten festzulegen.
- Die Honorierung von Planerleistungen, die aufgrund der Ergebnisse eines Wettbewerbsverfahrens nach den Regeln der Ordnung 142 des SIA zu erbringen sind, erfolgt nach den Bestimmungen des Wettbewerbsprogramms. Die Vorgehensweise richtet sich in der Regel nach Ziff. 5 (Grundlagen zur Honorierung nach Planerwettbewerben) der KBOB-Empfehlung.

Honorierung nach Zeitaufwand:

- Aufträge mit Honorierung nach Zeitaufwand sind für besondere Arbeiten vorbehalten. Hierfür gelten die Ansätze der beiliegenden KBOB Anwendungsrichtlinien. Sie dienen als Ausgangsbasis für Verhandlungen und sind Maximalansätze bei besonderen Leistungsanforderungen. Es können prozentuale Grenzen für die Honorarkategorien festgelegt, Rabatte sowie ein Kostendach vereinbart werden.
- Unter Wettbewerbsbedingungen ist der Stundenansatz des für den Einsatz vorgesehenen Personals unter Angabe von Ausbildung und Praxisjahren zu offerieren. Je nach Auftrag sind für dieselben Mitarbeiter unterschiedliche Einstufungen denkbar. Die Zuordnung von nicht unter Wettbewerbsbedingungen erfasstem Personal in die einzelnen Kategorien bedarf in jedem Fall der Genehmigung des Auftraggebers.

4.2 Gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten

Der nachfolgende Abschnitt macht deutlich, dass der Handlungsspielraum des Kantonsrates bezüglich gesetzgeberischen Optimierungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Honorar-Baukosten-Verhältnisses eng begrenzt ist. Der Grossteil der massgebenden Vorschriften ist durch den Bundesgesetzgeber oder durch interkantonale Konkordate vorgegeben (Abschnitt 4.2.1). Einzig das Baugesetz und die Bauvorschriften im kantonalen Energiegesetz eröffnen einen gewissen Handlungsspielraum (Abschnitt 4.2.2). So eröffnet das sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindliche neue Planungs- und Baugesetz (PBG) mit der Standardisierung, Harmonisierung und Vereinfachung der Verfahren neue Ansätze zur Reduktion der Planungs- bzw. der Honorarkosten (Abschnitt 4.2.2a). Auch bei der Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) steht dem Kantonsrat ein gewisser Spielraum offen, um die Planungs- bzw. die Honorarkosten im Kanton St.Gallen zu beeinflussen (Abschnitt 4.2.2b).

4.2.1 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Die nachfolgende Aufzählung legt dar, welche für die Planerkosten massgebenden Regelungen im Baubereich von der Bundesgesetzgebung vorgegeben sind. Dem Kantonsrat und der Regierung kommen bei diesen Bestimmungen keine direkten Einflussmöglichkeiten zu. Die Bundesverfassung gibt im Bereich der Raumplanung und des Baurechts zentrale Grundsätze vor (Art. 75 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Das Raumplanungsgesetz (SR 700) bildet auf Bundesebene die wichtigste gesetzliche Konkretisierung; es gelten beim Bauen aber noch weitere bundesrechtliche Vorschriften wie das Umweltschutzgesetz (SR 814.01), das Energiegesetz (SR 730.0) und das Unfallversicherungsgesetz (SR 832.20). Ergänzend zu diesen materiellen Bauvorschriften ist in Bausachen auch das öffentliche Beschaffungsrecht für die öffentliche Hand von grösster Bedeutung.

4.2.1.a Öffentliches Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen gilt für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Der Kanton St.Gallen verfügt im Bereich des Beschaffungsrechts nur über eine marginale Regelungskompetenz. Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (SR 943.02) sowie die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) (SR 172.056.5) geben den Handlungsrahmen im Wesentlichen vor. Die höherstufig festgelegten Massnahmen, Grundsätze und Verfahren sind als gegebener Mindeststandard zu akzeptieren und auf kantonaler Stufe zu gewährleisten. Raum für eigene Regelungen besteht lediglich dort, wo im Vollzug kantonsspezifisch organisatorischen Besonderheiten Rechnung zu tragen ist (z.B. bei der Festlegung der Zuständigkeit beim zu gewährleistenden Rechtsschutz).

4.2.1.b Brandschutzvorschriften

Die Brandschutzvorschriften bezwecken den Schutz von Personen und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden. Sie richten sich an Eigentümer, Besitzer und Benützer von Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen sowie an alle Personen, die bei deren Planung, Bau, Betrieb oder Instandhaltung tätig sind. Sie bestehen aus der Brandschutznorm, Brandschutzrichtlinien, Brandschutzerläuterungen, Brandschutzarbeitshilfen und Papiere zum Stand der Technik.

Ab 1. Januar 2015 gelten die materiell einheitlichen Schweizerischen Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF). Sie haben in der ganzen Schweiz Gültigkeit.

4.2.1.c Lärmschutz

Im eidgenössischen Umweltschutzgesetz (SR 814.01) ist der Lärmschutz als Schutz der Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Lärm und zur Vorsorge im Sinne einer frühzeitigen Lärmbegrenzung verankert. In der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV), für deren Vollzug die Kantone verantwortlich sind, hat der Bundesrat die Lärmschutzvorschriften weiter konkretisiert. Für den Schallschutz an Gebäuden verweist die LSV auf die anerkannten Regeln der Baukunde, insbesondere auf die SIA-Norm 181 Schallschutz im Hochbau, welche die Grundlage für die Regulierungskostenberechnung im Bereich Lärmschutz bildet. In der SIA-Norm 181 wird der Schallschutz bei Aussenbauteilen, Trennbauteilen, Treppen und haustechnischen Anlagen geregelt. Der Lärmschutz findet aber auch in anderen nationalen Gesetzgebungen wie beispielsweise dem Arbeits- und Gesundheitsrecht, dem Gesetz über die Raumplanung oder dem öffentlichen Baurecht Beachtung.

Die LSV wird in den kommunalen Zonenplänen und -richtlinien umgesetzt. Sie schreibt vor, dass in den festgelegten Nutzungszonen (Wohnzonen, Gewerbezone usw.) die in der LSV vorgegebene Lärm-Empfindlichkeitsstufen (ES) eingehalten werden müssen. Die ES reichen von I (Erholungszone), wo beinahe kein Lärm toleriert wird, bis hin zu IV (Industriezone), wo stark störende Betriebe zugelassen sind. Um eine Baubewilligung zu erhalten, müssen Bauvorhaben die Vorgaben bezüglich Belastungsgrenzwerte in den sogenannten lärmempfindlichen Räumen einhalten

(Art. 31 LSV). Werden bei einem Bauvorhaben aber die Belastungsgrenzwerte von lärmempfindlichen Räumen überschritten, müssen adäquate Lärmschutzmassnahmen miteingeplant werden.

4.2.1.d Hindernisgerechtes Bauen

Im Bereich hindernisfreies Bauen gilt seit dem 1. Januar 2004 das Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3; abgekürzt BehiG) und die entsprechende Verordnung (SR 151.31). Damit besteht eine bundesrechtliche Grundlage, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen.¹ Das BehiG gilt insbesondere für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätze. Das BehiG ist im Baubereich ein Rahmengesetz, die Bestimmungen erfordern kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften, um im einzelnen Fall anwendbar zu sein.² Das BehiG beschränkt sich hinsichtlich der Beseitigung baulicher Hindernisse grundsätzlich darauf, allgemeine Voraussetzungen festzulegen, die durch detaillierte Regelungen des materiellen kantonalen Baurechts umgesetzt werden.

4.2.1.e Arbeitssicherheit

Folgende Themen, sind im Bereich Arbeitssicherheit durch die Regulierungen und dazugehörenden Normen primär betroffen:

- Technische Spezifikationen für die Bauten (z.B. Geländer bei Treppen ab einer bestimmten Fallhöhe);
- Normen bezüglich der Einrichtung und dem Verhalten auf Baustellen (z.B. Vorgaben für das Arbeitsgerüst, Helmtragepflicht für die Mitarbeiter);
- Technische Spezifikationen für Bauprodukte (z.B. Rutschfestigkeit bei Böden und Bodenplatten, chemische Inhaltsstoffe für Farben);
- Technische Zulassungsverfahren für Bauprodukte (z.B. Wer legt fest, dass ein Bauprodukt den Anforderungen des Gesetzgebers entspricht?);
- Vorgaben bezüglich der Deklaration und der Anwendung von Bauprodukten.

Die wesentlichen Vorschriften zur Arbeitssicherheit sind im Unfallversicherungsgesetz (SR 832.20) mit zugehöriger Verordnung (SR 832.30), im Arbeitsgesetz (SR 822.11) mit den zugehörigen Verordnungen (insbesondere der Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz [SR 822.114]), im Bauproduktengesetz (SR 933.0) und im Bundesgesetz über die Produktesicherheit (SR 930.11) geregelt.

Auf Stufe Kanton sind im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz (sGS 511.1) und in der zugehörigen Verordnung (sGS 511.11) keine baulich relevanten Themen enthalten.

4.2.2 Gesetzgeberische Optimierungsmöglichkeiten auf Stufe Kanton und Gemeinden

Die Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates beschränken sich auf die kantonale Gesetzgebung. Dabei steht insbesondere das Baugesetz im Vordergrund. Das kantonale Baugesetz regelt das öffentliche Baurecht, die Voraussetzungen des Bauens, die Einordnung und Gestaltung der Bauten, die Anforderungen an Konstruktion, Betrieb und Unterhalt sowie die Verfahrensvorschriften. Das im Kanton St.Gallen geltende Baugesetz wird im Moment totalrevidiert. Die Botschaft und der Entwurf zum neuen Planungs- und Baugesetz (PBG) befinden sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung. Dementsprechend werden mit dem vorliegenden Bericht im Wesentlichen noch einmal die in der Botschaft zum neuen PBG einhergehenden Vereinfachungen hervorgehoben, die künftig zu einer Reduktion der Planungskosten beitragen sollen.

¹ Art. 1 Abs. 1 BehiG.

² Urteil des Bundesgerichtes 1C_48/2008 vom 9. Juli 2008 und BGE 132 I 82.

4.2.2.a Neues Planungs- und Baugesetz

1. *Standardisierung und Minimierung der Regelbauvorschriften*

Die derzeitig unübersichtliche Vielzahl unterschiedlicher Regelbauvorschriften erschwert und verteuert das Bauen im Kanton St.Gallen. Der erforderliche Planungsaufwand wird durch die hohe Regelungsdichte spürbar erhöht. Im geltenden Baupolizeirecht findet sich sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von unterschiedlichen Bauvorschriften. Im kantonalen Baugesetz sind beispielsweise Bestimmungen zu Abständen, Gebäudehöhe sowie zur Ausnutzung enthalten. In den kommunalen Baureglementen finden sich neben den baupolizeilichen Massen Regelungen zu Dachformen, Dachaufbauten, Vor- und Anbauten, Attikageschossen, anrechenbaren Flächen und dergleichen. Dies ist umso störender, als viele dieser Vorschriften weder einem relevanten öffentlichen noch einem privaten Interesse entsprechen. Mit dem neuen Planungs- und Baugesetz sollen die Regelbauvorschriften vereinfacht werden. Konkret sollen die geltenden Vorschriften über die Regelbauweise für den ganzen Kanton einheitlich festgelegt werden. Mit diesem Schritt werden die Regelbauvorschriften nicht nur standardisiert, sondern auch in ihrer Anzahl auf das Wesentliche reduziert.

Das neue PBG schreibt genauer betrachtet die Einführung von drei Regelbauvorschriften (Gesamthöhe, Grenzabstand und Gebäudeabstand) zwingend vor und stellt sechs weitere fakultativ jeder Gemeinde zur Verfügung (Gebäudelänge und -breite, Gebäudehöhe und Winkelmass für Dachraum, Fassadenhöhe, Baumassenziffer, Überbauungsziffer, Terrainveränderungen). Die Gemeinde wählt demnach für die einzelnen Teile ihres Gemeindegebietes die für sie nötigen Regelbauvorschriften aus dem Katalog aus. Wie bis anhin legt sie darüber hinaus auch die konkret geltende Masse im Baureglement fest.

2. *Modulartiges einheitliches Sondernutzungsplanverfahren*

Nach geltendem Recht stützt sich die kommunale Sondernutzungsplanung auf mehrere unterschiedliche Instrumente und Verfahren, die darüber hinaus auch in verschiedenen Gesetzen (insbesondere Baugesetz [sGS 731.1], Strassengesetz [sGS 732.1], Wasserbaugesetz [sGS 734.1]) geregelt sind. Das PBG sieht neu ein modulartig aufgebautes, einheitliches Sondernutzungsplanverfahren vor. Demnach können künftig verschiedene planerische Themen im Rahmen eines einzigen Sondernutzungsplanverfahrens abgewickelt werden. Der einheitliche Sondernutzungsplan führt zu einer Verfahrensvereinfachung und damit zur Verfahrensbeschleunigung. Insbesondere entfallen die komplexen Unterscheidungen nach dem Zweck der Planung nach dem geltenden Recht. Da die Zwecke je nach der sich stellenden Aufgabe kombiniert werden können, entfallen parallele Verfahren (häufiges Beispiel: Erschliessungsplan und Gestaltungsplan). Damit können Planeraufwendungen reduziert werden.

3. *Rechtssicherheit und Minimierung Erhebungsaufwand im Denkmalschutz*

Das neu im PBG verankerte zweistufige Inventarmodell verbessert den Schutz der Baudenkmäler wie auch der archäologischen Denkmäler und schafft gleichzeitig für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine deutlich verbesserte Rechtssicherheit. Der Schutz der Kulturdenkmäler ist im bestehenden Baugesetz nur unbefriedigend geregelt. Zum einen ist der Erhalt selbst national schützenswerter Kulturdenkmäler nicht gesichert, und die archäologischen Denkmäler sind im bestehenden Baugesetz nicht ausdrücklich erwähnt.³ Zum anderen gewährt der grosse gesetzliche Ermessensspielraum der öffentlichen Hand den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern keine ausreichende Rechtssicherheit.

Ein Investor soll künftig mit einem Blick ins neue Inventar erkennen können, ob beispielsweise ein potentielles Kaufobjekt schützenswert ist. Ist das Objekt nicht im Inventar enthalten, so hat der Investor Rechtssicherheit, dass kein Bezug zum Denkmalschutz besteht. Mit der Aufnahme ins Inventar ist aber kein gundeigentümerverbindlicher Schutz verbunden. Dieser soll künftig erst

³ Art. 98 ff. des Baugesetzes, sGS 731.1.

festgelegt werden, wenn ein konkreter Anlass (z.B. Umbau, Verkauf) vorliegt. Mit diesem zweistufigen Vorgehen kann auf eine aufwändige prophylaktische grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung im Rahmen einer umfassenden Schutzverordnung verzichtet werden. Es fällt dementsprechend auch nur dann ein Planungsaufwand an, wenn eine konkrete Notwendigkeit dafür besteht (z.B. ein Umbau).

4.2.2.b Energetische Bauvorschriften im Energiegesetz

Das Energiegesetz (SR 730.0) regelt auf nationaler Ebene die Energiewirtschaft. Das Gesetz zielt auf eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung der Schweiz ab. Der Bund hat in einigen Bereichen die genaueren Regelungen den Kantonen überlassen. Auf dieser Grundlage sind die kantonalen Energiegesetze abgestimmt.

Die seit dem Jahr 1979 aus allen Kantonsregierungen zusammengeschlossene interkantonale Energiedirektorenkonferenz (EnDK) ist das gemeinsame Energie-Kompetenzzentrum der Kantone. Sie fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone in Energiefragen und vertritt die gemeinsamen Interessen der Kantone. Zur Harmonisierung der kantonalen Energiegesetze wurde von der EnDK als Empfehlung eine Mustervorlage (MuKEN) erstellt. Die EnDK empfiehlt den Kantonen, die MuKEN möglichst unverändert und vollständig in ihre kantonalen Erlasse aufzunehmen.

Die MuKEN 2000 wurde mit einer Totalrevision des kantonalen Energiegesetzes übernommen, die Umsetzung der MuKEN 2008 erfolgte im Kanton St.Gallen mit dem III. Nachtragsgesetz. Dabei erfolgt eine Abweichung bei der Pflicht für eine verbrauchabhängige Heizkostenabrechnung in Neubauten: anstatt 5, ab 7 Einheiten, in bestehenden Bauten: anstatt 5, ab 9 Einheiten. Diese Regelung ist weniger streng und somit entsteht kein negativer Einfluss auf die Planungskosten. Die MuKEN 2014 sind im Kanton St.Gallen noch nicht umgesetzt, darüber wird der Kantonsrat künftig entscheiden. Die MuKEN 2014 umfassen insbesondere das Nahezu-Null-Energiehaus, die Stromeigenproduktion bei Neubauten, die Sanierungspflicht von Elektroheizungen und Elektroboiler, erneuerbare Wärme bei Wärmeerzeugungsersatz sowie Zielvorgaben statt Detailvorschriften.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär