Interpellation CVP-Fraktion / SVP-Fraktion vom 7. Juni 2010

Kosten im öffentlichen Bau und Fragen zum Wettbewerbswesen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2010

Die CVP-Fraktion und die SVP-Fraktion erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 7. Juni 2010 nach Möglichkeiten zur Kostenoptimierung im öffentlichen Bauwesen und zur Flexibilisierung des Wettbewerbswesens. Sie beanstanden, dass gemäss ihren Erfahrungen der Kanton nicht nachhaltiger baut als die Privatwirtschaft, jedoch in der Regel überdurchschnittliche Ansprüche erfülle, was höhere Kosten bewirke. Sie räumen zwar ein, dass der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion zukommt, finden jedoch, dass sich Kostenoptimierungen, beispielsweise durch eine funktionalere Bauweise, aufdrängen. Gleichfalls sind nach ihrer Meinung Alternativen zu den gängigen Wettbewerbsverfahren zu prüfen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Wenn im Interpellationstext zwischen den Kosten des öffentlichen Baus und denjenigen der Privatwirtschaft verglichen wird, geht die Regierung davon aus, dass primär die Kosten des Hochbaus gemeint sind, da im Tiefbau keine vergleichbaren Privatbauten bestehen. Die allgemeine Aussage, dass die öffentliche Hand grundsätzlich teurer als die Privatwirtschaft baue, ist nicht belegt. Die Regierung unterstützt selbstverständlich die Forderung, dass die Optimierung der Kosten für öffentliche Bauvorhaben ein zentrales Anliegen ist. Sie versteht dies als Daueraufgabe und zielt bei allen Bauvorhaben darauf, den Nutzen den eine Bauaufgabe erbringen soll, mit möglichst geringen Gesamtkosten zu erreichen. Dabei ist allerdings der Nutzen eines Bauvorhabens nicht nur auf die möglichst günstige Bereitstellung der auf ihre Notwendigkeit überprüften Raumbedürfnisse beschränkt. Vielmehr sind bei einer solchen Kosten-/Nutzenbetrachtung auch die Qualität der Bausubstanz und der architektonischen Gestaltung wie auch Aspekte der Flexibilität der Nutzung mitzuberücksichtigen. Ebenso kommt dem Kanton als Bauherr der kantonalen Infrastruktur eine Vorbildfunktion zu, die ihn verpflichtet, im ökologischen und energetischen Bereich minimale Standards (z.B. Minergiestandard) einzuhalten, die über die gesamte Lebensdauer einer Baute Kosten (insbesondere Betriebskosten) reduzieren, bei einer kurzfristigen Betrachtungsweise allerdings erhöhte Investitionskosten verursachen.

Wenn von Optimierung von Gesamtkosten eines Bauvorhabens gesprochen wird, müssen die Lebenszykluskosten einer Baute betrachtet werden. Dabei sind die erstmaligen Investitionskosten für die Erstellung der Baute durchaus relevant. In weit höherem Mass beeinflussen aber die Betriebs- und Unterhaltskosten im Verlauf der jahrzehntelangen Nutzung der Baute wie auch die Rückbaukosten nach erfolgter Nutzung die Gesamtkosten einer Baute. Wenn mit erhöhten Investitionskosten optimale Rahmenbedingungen für einen kostengünstigen Betrieb und Rückbau einer Baute geschaffen werden, kann das Kosten-/Nutzenverhältnis einer Baute gegenüber einer günstigeren Erstellung oftmals massgeblich verbessert werden.

Hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Optimierung ist ebenfalls zu beachten, dass ein grosser Teil der kantonalen Bauaufgaben nicht reine Neubauvorhaben sind, sondern oftmals den Umbau und die Umnutzung bestehender (und zum Teil geschützter) Bausubstanzen oder eine Kombination von Neu- und Umbauvorhaben (beispielsweise Universität St.Gallen, diverse Mittelschulen) beinhalten. Obwohl auch diese anspruchsvollen Bauaufgaben ökonomischen Ansprüchen zu genügen haben, schränken oftmals unabänderliche Randbedingungen und zwingend zu berücksichtigende Vorgaben eine Kostenoptimierung ein.

Zu den einzelnen Fragen nimmt die Regierung wie folgt Stellung:

1. Die Regierung sieht vielfältige Möglichkeiten zur Kostenoptimierung im Bereich des öffentlichen Bauwesens und setzt viele davon auch seit Jahren bereits um. Im Zentrum steht dabei stets die Lebenszyklusbetrachtung. Unverzichtbare Voraussetzung für ein kostenoptimiertes Bauvorhaben ist die frühzeitige Abklärung und Festlegung der künftigen Nutzerbedürfnisse. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Notwendigem und Wünschbarem oftmals schwierig und Anlass für eingehende Diskussionen zwischen Nutzern und Baudepartement. Zur Versachlichung dieser Abklärungen hat die Regierung bereits im Jahr 2007 Flächenstandards für die Raumbelegung der Staatsverwaltung festgelegt. An diesen werden Raumbegehren der Nutzer und Anspruchsgruppen konsequent gemessen und überprüft. Ebenso bestehen vordefinierte Standards für die Möblierung der Räumlichkeiten.

   Kantonale Bauinvestitionen werden nicht im «luftleeren Raum» getätigt. An der Planung und Realisierung von kantonalen Bauvorhaben sind stets sehr viele Mitwirkende mit oft gegenläufigen Interessen und unterschiedlichen (Fach-)Kompetenzen beteiligt. Die straffe Führung all dieser Beteiligten in den verschiedenen Planungs-, Projektierungs- und Realisierungsprozessen und die gezielte Kanalisierung der verschiedenen Interessen in einem professionellen Projektmanagement sind entscheidende Voraussetzung zur Sicherstellung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei Bauinvestitionen. So ist die Verpflichtung zur Erbringung wirtschaftlicher Lösungen bereits seit langer Zeit expliziter Bestandteil der Verträge[1], die das Baudepartement für kantonale Bauvorhaben mit privaten Auftragnehmern der Fachrichtungen Architektur, Bauingenieurwesen und Gebäudetechnik (Elektro-, Heizungs-, Lüftungs-, Klima-, Kälte und Sanitäringenieure) abschliesst. Diese Festlegung in den Verträgen erfolgt deshalb, weil die beauftragten privaten Planungsbüros im Rahmen ihrer Leistungserbringung einen grossen Einfluss auf die Kostenentwicklung eines Projektes haben. Das Baudepartement thematisiert die Optimierung der Kosten im Verlauf der Planungs- und Realisierungsprozesse ständig – nicht immer zur Freude der betroffenen Architekten, Ingenieure und Nutzer.

2. Der Begriff «funktionale Bauweise» ist wenig präzis. Wenn unter «funktionaler Bauweise» eine auf die vorgesehene Nutzung / den Zweck einer Baute stark abgestimmte Baustruktur verstanden wird, ist diese Bauweise bei Bauvorhaben sinnvoll, bei denen über den Lebenszyklus des Bauwerks kaum Nutzungsänderungsbedürfnisse zu erwarten sind (beispielsweise bei Strafanstalten/Gefängnissen oder anderen ausgeprägt spezifischen Nutzungen) sowie bei einfachen, untergeordneten Bauvorhaben. Im Gegensatz dazu sind für Bauten, bei denen Änderungen der Nutzungsbedürfnisse im Verlauf der Betriebszeit mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden müssen oder die hochinstallierte Nutzungen enthalten, funktional offene, nutzungsneutrale Bauweisen sinnvoll (beispielsweise bei Diagnose- und Behandlungsbereiche im Spitalbau, Laborbau, usw.). Eine solche nutzungsneutrale Bauweise zeichnet sich durch ein zweckmässiges Rastersystem für Lastabtragungen und eine genügende Raumhöhe aus, damit allfällige Umnutzungen günstiger realisiert werden können. Eine fixe Festlegung auf die eine oder andere Bauweise ohne Berücksichtigung möglicher Nutzungsänderungen im konkreten Einzelfall ist nicht zielführend.

3. Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) trägt der Vielfalt der Wettbewerbsarten bereits Rechnung. Sie legt einzig fest, welche Art von Aufträgen im Wettbewerbsverfahren vergeben werden können (Art. 39 VöB) und welchen Mindestanforderungen die Wettbewerbsverfahren genügen müssen (Art. 40 VöB). Nach Art. 40 Abs. 1 VöB regelt der Auftraggeber das Verfahren im Einzelfall. Er kann dabei auf Bestimmungen und Empfehlungen von Fachverbänden verweisen, soweit solche der VöB nicht widersprechen. Diese offene Regelung ermöglicht bereits heute eine grosse Flexibilität in den Wettbewerbsverfahren, von der Regierung und Verwaltung in den letzten

[1] Ziffer 4 der Richtlinien für beauftragte Architekten und Ingenieure des Hochbauamtes, Seite 4; www.hochbau.sg.ch (wird demnächst wieder überarbeitet).

Jahren auch Gebrauch gemacht haben. So wurde eben erst für das Klanghaus Toggenburg ein absolut neuartiges Verfahren (Thesen-Wettbewerb) durchgeführt und abgeschlossen.

Die SIA-Norm 142 (Ordnung für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe) wird im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen des Kantons nur subsidiär oder gar nicht zum öffentlichen Beschaffungsrecht mitberücksichtigt. Im seltenen Anwendungsfall werden regelmässig einzelne für die öffentliche Hand nicht akzeptable Artikel wegbedungen, so auch die neu eingeführten zusätzlichen Entschädigungspflichten.

Die Schwellenwerte gemäss Anhang der VöB entsprechen den Schwellenwerten gemäss Anhang 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; abgekürzt IVöB). Für die Anpassung der Schwellenwerte ist das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) zuständig (Art. 4 IVöB). Nach Art. 12bis Abs. 3 VöB können die Kantone im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich für die Verfahren tiefere Schwellenwerte ansetzen. Eine Erhöhung der Schwellenwerte für Dienstleistungsaufträge (Architektur- und Planeraufträge) dagegen ist nur durch einen Beschluss des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen möglich. Mit Blick auf die von den Interpellanten geforderte Optimierung der Kosten im öffentlichen Bauwesen hat die Regierung auch keine Veranlassung für eine Erhöhung der Schwellenwerte, führt doch die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen unter Konkurrenz gegenüber freihändigen Vergaben tendenziell zu kostengünstigeren Angeboten.

In der Junisession 2010 reichten die CVP-Fraktion und die SVP-Fraktion gemeinsam das Postulat 43.10.12 «Bauinvestitionen: Anpassungen bei den Investitionsprozessen im Hoch- und Tiefbau» ein. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat Gutheissung mit folgendem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, in einem Bericht Optimierungen bei der Planung und Realisierung von kantonalen Hoch- und Tiefbauten und die Möglichkeiten der Mitwirkung des Kantonsrates aufzuzeigen sowie dem Kantonsrat allenfalls Vorschläge für eine Anpassung der Gesetzgebung zu unterbreiten.»

Heisst der Kantonsrat das Postulat gut, können die in der Interpellation vorgebrachten Fragen zur Kostenoptimierung im öffentlichen Bauwesen im Rahmen des zu erarbeitetenden Berichtes vertieft dargestellt und aufgezeigt werden.