

Kantonsratsbeschluss über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. März 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Bedürfnisse	4
3 Bauvorhaben	5
3.1 Planungsrechtliche Grundlagen	5
3.2 Standort	6
3.3 Naturgefahren	6
3.4 Baugrund	6
3.5 Gebäude und innere Organisation	6
3.6 Barrierefreies Bauen	6
3.7 Konstruktion und Materialisierung	7
3.8 Energie und Ökologie	7
3.9 Gebäudetechnik	8
4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine	8
4.1 Anlagekosten	8
4.2 Bauteuerung	9
4.3 Finanzierung und Kreditbedarf	9
4.4 Termine	9
5 Finanzielle Auswirkungen	10
5.1 Betriebskosten	10
5.2 Instandsetzungs- und Erneuerungskosten	10
5.3 Nutzen und Wirtschaftlichkeit	11
6 Finanzreferendum	12
7 Antrag	13
Anhang: Situation und Grundrisse der Machbarkeitsstudie	14
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet)	16

Zusammenfassung

Zentrales Ziel des Strafvollzugs ist es, Rückfälle von Verurteilten zu verhindern. Die Chancen der Gefangenen auf eine nachhaltige Eingliederung in die Gesellschaft werden durch arbeitsmarktnahe Arbeitsplätze sowie durch Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten verbessert. Eine wesentliche Stärke der Strafanstalt Saxerriet ist das vielfältige Arbeitsangebot in den Industrie- und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft. Das breite Arbeitsangebot ist ein zentraler «Wettbewerbsvorteil» der Strafanstalt Saxerriet bei den Einweisungsentscheiden der Vollzugsbehörden und soll mit dem neuen Unterhalts- und Handwerkszentrum (UHZ) weiter ausgebaut werden. Das neue UHZ ermöglicht es, Unterhaltsarbeiten an Liegenschaften und Fuhrpark sowie Lackierarbeiten an Industrieprodukten in Zukunft verstärkt in Eigenleistung zu erbringen. Dadurch können zum einen Kosten eingespart werden. Zum anderen kann aber auch das Angebot an beruflichen Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind, erweitert und können die Chancen der In-sassen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung verbessert werden.

Die bestehenden Standorte für handwerkliche Tätigkeiten und Unterhaltsarbeiten sind entweder zu klein (Agrowerkstatt), völlig improvisiert (Schreinerei und Malerei) oder gar nicht vorhanden (zentrales Lager für Werkzeug und Material). Mit dem UHZ werden die baulichen Voraussetzungen geschaffen, um zweckmässige und arbeitsrechtlich konforme Arbeitsplätze anbieten sowie Unterhaltsarbeiten verstärkt in Eigenleistung erbringen zu können. Durch die Zentralisierung der verschiedenen Standorte werden die Abläufe effizienter und die Vollzugsarbeit des Betreuungspersonals wird unterstützt.

Weitere Synergien sollen durch die Verlegung der zu klein gewordenen Schlosserei aus dem Werkstattgebäude G1 in das neue UHZ generiert werden. Die vergrösserte Schlosserei befindet sich dort in zweckmässiger Verbindung zur Agrowerkstatt und zu entsprechenden Lagerflächen. Die im Werkstattgebäude G1 freigestellten Flächen sollen für das Lager der Industrieabteilungen 1 bis 3 genutzt werden. Zweckmässige Lagermöglichkeiten sind aus rechtlichen Gründen nötig, vor allem aber auch, um einen Verlust von wichtigen Arbeitsaufträgen zu verhindern.

Das UHZ ist als einfache und flexible Gebäudestruktur geplant, die sich funktional in den gewerblichen Teil des Anstaltsareals einfügt und auch für künftige neue Ansprüche nutzbar sein wird.

Die Anlagekosten belaufen sich auf 9,8 Mio. Franken. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug leistet der Bund einen Baubeitrag von voraussichtlich rund 2,5 Mio. Franken. Dadurch verringert sich der Anteil des Kantons auf 7,3 Mio. Franken. Der Baubeginn ist für das Jahr 2019 vorgesehen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet.¹

1 Ausgangslage

Wichtigstes Ziel des Strafvollzugs ist es, Rückfälle von Verurteilten zu verhindern und damit mögliche künftige Opfer und die Gesellschaft insgesamt zu schützen (Art. 75 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]). Da die meisten Straftäter zeitlich befristete Sanktionen verbüssen, ist die Wiedereingliederung die zentrale Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen. Die Täter sollen befähigt werden, sich sozial angepasst zu verhalten und insbesondere straffrei zu leben. Während des Vollzugs sind dementsprechend soziale Verhaltenskompetenzen zu vermitteln, zu erlernen und einzuüben. Konkrete Lernfelder bieten die Arbeitsplätze in den Anstalten. Die Gefangenen sind während des Strafvollzugs gesetzlich zur Arbeit verpflichtet (Art. 81 StGB). Sie verbringen denn auch einen wesentlichen Teil ihrer Vollzugszeit bei der Arbeit in den verschiedenen Anstaltsbetrieben. Die Arbeitsverpflichtung im Strafvollzug ist verbunden mit einem Bildungsauftrag. Dem Gefangenen ist bei Eignung nach Möglichkeit Gelegenheit zu einer seinen Fähigkeiten entsprechenden Aus- und Weiterbildung zu geben (Art. 82 StGB). Die Chancen der Gefangenen auf eine nachhaltige Eingliederung in die Gesellschaft werden dadurch verbessert.

Eine wesentliche Stärke der Strafanstalt Saxerriet ist das vielfältige, differenzierte Arbeitsangebot in den Industrie- und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft. Diese Stärke gilt es gerade auch mit Blick auf die Wahlfreiheit der Vollzugsbehörden bei ihren Einweisungsentscheiden zu erhalten und möglichst weiter auszubauen. Erklärtes Ziel ist es, mit einem zielgruppenorientierten attraktiven Angebot eine durchschnittliche Auslastung von wenigstens 90 Prozent, entsprechend rund 120 Insassen, zu erreichen. In allen Anstaltsbetrieben sollen weiterhin sinnvolle Arbeitsplätze mit unterschiedlichen Anforderungen zur Verfügung stehen, so dass auf die individuellen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Insassen gebührend eingegangen werden kann. Die berufliche Wiedereingliederung unterstützt das Ziel der Straffreiheit erfahrungsgemäss ganz wesentlich. Hauptaufgabe der Anstaltsbetriebe muss es deshalb sein, die sozialen Kompetenzen und die beruflichen Fähigkeiten der Insassen zu verbessern. Dabei sind möglichst auch Arbeitshaltungen wie Konstanz, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Sorgfalt, Durchhaltevermögen oder Verantwortung im Umgang mit Tieren, Maschinen und Geräten zu vermitteln und zu trainieren. Nicht zuletzt gilt es auch, sozialverträgliches Verhalten am Arbeitsplatz zu üben, sich in ein Team einzufügen und korrekt aufzutreten. Die Insassen werden mit anderen Worten fit gemacht für den freien Arbeitsmarkt.

Mit Blick auf die genannte zentrale Rolle der Wiedereingliederung der Gefangenen ist bei der Weiterentwicklung der Anstaltsbetriebe in erster Linie zu prüfen, ob mit den geplanten Schritten wertvolle Lern- und Übungsfelder für die Insassen geschaffen werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Berufsleute mit vielfältigen handwerklichen Kenntnissen und Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt gesucht sind. Schliesslich sollen auch aus Kostengründen möglichst viele Unterhaltsarbeiten an den Häusern, der Umgebung sowie dem Maschinen- und Fahrzeugpark der Anstalt durch Insassen ausgeführt werden können. Ziel ist es also, interessante, arbeitsmarktnahe

¹ Die Botschaft der Regierung an den Kantonsrat umfasste bis anhin im Hochbautenbereich ein mit einem detaillierten Kostenvoranschlag fertig geplantes Bauprojekt, das in der Regel aus einem Wettbewerb hervorging. Künftig umfasst eine Baubotschaft gemäss dem neuen Immobilienmanagement des Kantons St.Gallen (vgl. den Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» sowie die Immobilienverordnung [sGS 733.1]) ein Bauvorhaben, das die Eckpunkte des künftigen Bauprojekts festlegt, sowie die aufgrund des definierten Bedarfs über Flächen- und Volumenkenwerte ermittelten Anlagekosten. Beim Geschäft 35.13.01 «Kantonsratsbeschluss über den Neubau des kantonalen Fischereizentrums in Steinach» wurde dieses Vorgehen bereits angewendet.

Insassenarbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen, Kosten für den Unterhalt der gesamten Anlage einzusparen und auch Dienstleistungen zugunsten der Öffentlichkeit zu erbringen.

Die Erfüllung der als sinnvoll beurteilten Aufgaben und Arbeiten hat nicht nur nach wirtschaftlichen, sondern auch nach ökologischen Grundsätzen zu erfolgen. Es gilt dabei wie in der Privatwirtschaft, den Spagat zwischen den teilweise gegenläufigen Zielsetzungen zu meistern. Der Investitions- und Betriebsaufwand für geplante Verbesserungen ist zum einen dem Nutzen für die Insassen, für die Mitarbeitenden und für die Anstalt als Ganzes gegenüberzustellen. Zum anderen ist aber auch zu berücksichtigen, dass der Strafanstalt Saxerriet wie auch den anderen Staatsbetrieben eine Vorbildfunktion zukommt, was den schonenden Umgang mit Ressourcen (insbesondere Energiesparen, Förderung erneuerbarer Energie, umweltgerechte Entsorgung), den Tierschutz oder die Anforderungen an die Arbeitssicherheit angeht.

2 Bedürfnisse

Die aktuellen Einrichtungen für die Erledigung der vielfältigen und differenzierten Unterhaltsarbeiten am Fuhrpark und an den Gebäuden der Strafanstalt sind in verschiedener Hinsicht unzureichend. Ausserdem fehlen für die Industrie- und Gewerbebetriebe der Anstalt Lagerflächen und eine Malerei. Die bestehende Schlosserei ist zu klein geworden. Zukünftig sollen Malerei und Schlosserei in räumlicher Nähe zu den Werkstätten für den Unterhalt liegen und auch für Unterhaltsarbeiten genutzt werden können. Zusammengefasst besteht für folgende Bereiche konkreter Flächenbedarf:

Nutzungseinheiten	Standort best.	NF m ² best.	NF m ² Bedarf
1 Büro Unterhalts- und Handwerkszentrum	ehem. Garage in L7	18	30
2 Pausenbereich		0	28
3 Agro- und Autowerkstatt	ehem. Hufschmiedwerkstatt in L7	185	912
4 Schreinerei	Abstellflächen im Einstellschopf L3	45	350
5 Malerei	Abstellflächen im Einstellschopf L3	45	85
6 Lager Baumaterial	unter Vordächern		85
7 Schlosserei	best. Schlosserei in G1	200	335
8 Infrastruktur allgemein		0	18
10 Lager Industrieabteilung	Dachgeschoss G1		200
Total		493	2'043

Agro- und Autowerkstatt

Die heutige Agrowerkstatt ist völlig veraltet, viel zu klein und energetisch stark sanierungsbedürftig. Sie befindet sich im Landwirtschaftsgebäude 7 (L7)² und hat sich historisch aus einer Hufschmiede entwickelt. Zwei Garagen werden für die Unterhaltsarbeiten an den Personenwagen und an den landwirtschaftlichen Fahrzeugen genutzt. Als Lagerfläche ist innerhalb der Agrowerkstatt ein viel zu kleiner Bereich von 24 m² ausgeschieden. Viele Materialien müssen deshalb in der Maschinenhalle oder unter den Vordächern gelagert werden. Die Lagerung der Schmiermittel, Öle, Lösungsmittel und ähnlicher Hilfsstoffe verstösst gegen die gesetzlichen Vorschriften. Da die Agrowerkstatt und die gewerblichen Werkstätten weit auseinanderliegen, können die offensichtlichen Synergiepotenziale nicht genutzt werden.

² Die Abkürzungen von Gebäudeeinheiten (z.B. L7) beziehen sich in der gesamten Botschaft auf den Situationsplan im Anhang.

Schreinerei

Eine Schreinerei fehlt gegenwärtig in der Strafanstalt, obwohl auf dem Gelände kontinuierlich vielfältige Arbeiten mit Holz anfallen. Für kleinere Holzarbeiten wie auch für die Lagerung des Holzvorrats wird zurzeit eine ehemalige Garage im Einstellschopf (L3) genutzt. Um Schreinerarbeiten ausführen zu können, wird die Garage ausgeräumt oder im Freien gearbeitet. Dementsprechend ist die Produktivität der Insassen tief und gleichzeitig sind auch die Ausbildungsmöglichkeiten stark eingeschränkt.

Malerei

Auch eine Malerwerkstatt fehlt gegenwärtig in der Strafanstalt, obwohl ständig vielfältige Malerarbeiten auf dem Anstaltsareal anfallen. Farben und Lacke sind in einer ehemaligen Garage im Einstellschopf (L3) eingelagert. Die Lackierarbeiten für Industrieprodukte müssen aufgrund der fehlenden Räumlichkeiten fremd vergeben werden. Könnten diese Arbeiten in einer eigenen Malerei von den Insassen erbracht werden, so liessen sich dadurch vollzeitlich zwei Insassen beschäftigen.

Lager Baumaterial

Auf dem gesamten Gelände fallen kontinuierlich Unterhaltsarbeiten an. Es fehlt ein zentrales Lager für Baumaterial und Werkzeug.

Schlosserei

Die Platzverhältnisse in der Schlosserei sind zu eng und entsprechen nicht den Vorschriften der Arbeitssicherheit. Wenn mehr Platz zur Verfügung stehen würde, liessen sich in Zukunft vier Insassen statt nur zwei beschäftigen. Die frei werdende Fläche der bestehenden Schlosserei von 200m² im Werkstattgebäude (G1) wird für neue Lager für die Industrieabteilung verwendet.

Lager Industrieabteilung

Die Lagerfläche für Halb- und Fertigfabrikate der Schlosserei/Mechanik befindet sich für die kleineren Teile im ersten Stock des Werkstattgebäudes (G1), obwohl die Tragkraft des bestehenden Bodens für diese Zwecke viel zu gering ist. Daher müsste das Lager an diesem Standort aufgelöst werden. Die Materialien lassen sich aber an keinem anderen Ort lagern. Wegen der Gefahr von Qualitätseinbussen gab es Kundenreklamationen, da Kundeneigentum unter den Vordächern gelagert werden muss. Es droht der Verlust dieser Aufträge, da Grosskunden wie die Firma Hilti für die Zukunft die konsequente Lagerung in geschlossenen Räumen verlangen.

3 Bauvorhaben

3.1 Planungsrechtliche Grundlagen

Der Masterplan für die Strafanstalt Saxerriet aus dem Jahr 2012 wurde im Jahr 2015 im Zusammenhang mit der Machbarkeitsstudie zum Unterhalts- und Handwerkszentrums (UHZ) aktualisiert. Die Geometrie der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen stimmt nicht mehr mit der aktuellen und der geplanten Ausdehnung der Strafanstalt überein. Aus diesem Grund hat das Hochbauamt zusammen mit der Gemeinde Sennwald eine Änderung des Teilzonenplans erarbeitet, welche die Festlegungen des Masterplans und die zukünftige Entwicklung der Strafanstalt rechtlich absichert. Es wird ein flächenneutraler Zonenabtausch von rund 24'000 m² zwischen Landwirtschaftszone und Zone für öffentliche Bauten und Anlagen vorgenommen, ohne dass neues Bauland eingezont wird. Die Gemeinde Sennwald hat den Teilzonenplan vom 13. April bis 12. Mai 2016 öffentlich aufgelegt, ohne dass Einsprachen eingegangen sind. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. Am 10. August 2016 hat das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Teilzonenplan genehmigt.

3.2 Standort

Das neue UHZ wird in der Verlängerung des Werkstattgebäudes (G1) und der Gewerbehalle (G2) situiert. Es nimmt die Stelle des Einstellschopfes (L3) ein, der das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat und abgebrochen werden muss. Dies entspricht dem ursprünglichen Masterplan aus dem Jahr 2012 und belässt östlich von G1, G2 und UHZ eine zusammenhängende Reservefläche.

3.3 Naturgefahren

Am Standort des neuen UHZ besteht die Gefahr von Überschwemmungen. Die Intensitätskarten eines hundertjährigen Hochwassers zeigen, dass höchstens mit Überschwemmungen mit Fliesstiefen bis 25 cm und mit einer sehr geringen Fließgeschwindigkeit zu rechnen ist. Das neue UHZ wird aus diesem Grund wie alle Ställe und Gewerbebauten der Anstalt erhöht angeordnet, so dass eine Gefährdung ausgeschlossen werden kann.

3.4 Baugrund

Am vorgesehenen Standort ist mit einem schlechten Baugrund zu rechnen. Für die Kostengrob-schätzung wurde eine Pfahlgründung gerechnet, die sich auf die Erfahrungen mit dem Bau des benachbarten Milchviehstalls (MVS) aus den Jahren 2013 bis 2014 abstützt.

3.5 Gebäude und innere Organisation

Für das UHZ wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt, die einerseits die Vorstellungen der Nutzer in räumlicher und organisatorischer Hinsicht umsetzt und andererseits den Festlegungen des aktuellen Masterplans folgt. Das Gebäude ist als einfache Werkhalle geplant. Die Machbarkeitsstudie übernimmt das Profil und die Dachform der angrenzenden Hallen G1 und G2 und verfügt wie die bestehenden Hallen über eine gedeckte Anlieferung. Die seitlichen Gebäudebereiche sind zweigeschossig organisiert und beherbergen im Erdgeschoss kleinteiligere Arbeitsbereiche und im Obergeschoss Lagerflächen. Der mittlere Teil der Halle reicht über die gesamte Gebäudehöhe und beherbergt die Agrowerkstatt und die Schlosserei.

Die Gebäudestruktur ist so geplant, dass künftige Nutzungsänderungen auf Grund von geänderten Rahmenbedingungen ohne allzu grosse Eingriffe möglich sind. Ausserdem sind die Räume flexibel nutzbar, damit unabhängig von externen Aufträgen Produkte aus verschiedenen Materialien für den Eigengebrauch oder für den Verkauf hergestellt werden können. Diese Räume können die Insassen auch für Freizeitaktivitäten im handwerklichen Bereich nutzen.

3.6 Barrierefreies Bauen

Die Strafanstalt bietet Menschen mit Behinderungen verschiedene niederschwellige Angebote mit individueller Förderung und enger Betreuung. Diese Angebote befinden sich zweckdienlicher Weise in der Nähe der Insassentrakte. Die Tätigkeiten, die im UHZ angeboten werden sollen, sind für die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich nicht geeignet. Um jedoch für künftige Entwicklungen vorbereitet zu sein, ist das Erdgeschoss des UHZ barrierefrei und rollstuhlgängig. Die Mehrzahl der Arbeitsplätze ist im Erdgeschoss organisiert, ebenso die dienenden Räume wie Werkmeisterbüros, Pausenraum und ein behindertengerechtes WC. Das Obergeschoss ist für die Lagernutzung reserviert und durch Treppen sowie einen Lastenkran erschlossen. Eine allfällige Nachrüstung mit Treppenliften wäre im Bedarfsfall möglich.

3.7 Konstruktion und Materialisierung

Das statische Konzept basiert auf einer Massivbauweise in Beton. Es ist dafür ausgelegt, alle erforderlichen Lasten, die durch die Fabrikation und durch die Lagerung von Industrieprodukten entstehen, aufzunehmen. Die Vorteile des Massivbaus im Hinblick auf Tragfähigkeit und Brandschutz sichern mit Blick auf die Zukunft die flexible Nutzung des Gebäudes.

Die Aussenwände und das Dachtragwerk sind in einer einfachen Holzkonstruktion mit gradlinigen Brettschichtträgern vorgesehen. Die Konstruktion ist so gewählt, dass sie von regionalen Unternehmen ausgeführt werden kann. Durch die grossflächige Verwendung von Holz als Baustoff fügt sich der Neubau harmonisch in die Umgebung der umliegenden Holzbauten ein.

3.8 Energie und Ökologie

Das «Energiekonzept Kanton St.Gallen»³ strebt eine sichere, wirtschaftliche und umweltschonende Energieversorgung für den Kanton an. Hauptziele des St.Galler Energiekonzepts sind für die Zeit bis zum Jahr 2020 die Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und die Verdoppelung der Produktion erneuerbarer Energien.

Nach der von der Regierung genehmigten «Immobilienstrategie Hochbauten 2015», Schwerpunkt Energie, Ziel (Z51) Energieeffizienz im Gebäude, nimmt der Kanton als öffentliche Hand und Eigentümer eines grossen Immobilienportfolios eine Vorbildfunktion bei der Erstellung und Erneuerung von kantonalen Hochbauten ein. Die kantonalen Hochbauten tragen dazu bei, die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen.

Mit der Anwendung des «SIA-Effizienzpfad Energie» (SIA Merkblatt 2040) soll die Einhaltung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft erreicht werden. Neubauten sollen demnach den Zielwert für Erstellung (Graue Energie) und Betrieb erfüllen.

Der «SIA-Effizienzpfad Energie» gibt für Industriebauten, zu denen das UHZ gehört, keine Zielwerte vor. Eine für deren Berechnung geeignete Erhebung zum heutigen Bestand an Industriebauten fehlt. Auch eine Ableitung von bestehenden Zielwerten anderer Kategorien ist nicht sinnvoll, da sich industrielle Bauten zu stark von Schulen, Restaurants oder Verkaufsstätten unterscheiden. Konkret wurde auf Basis der Machbarkeitsstudie für das UHZ untersucht, welche Massnahmen geeignet sind, den Bedarf an nicht erneuerbarer Energie für die Erstellung und den Betrieb möglichst gering zu halten und den entsprechenden CO₂-Ausstoss zu reduzieren. Zu den geeigneten Massnahmen gehören der weitgehende Verzicht auf eine mechanische Lüftung, die Realisierung einer Photovoltaik-Indachanlage (PV-Anlage), der Anschluss an einen Wärmeverbund, die Verwendung von Holz als Baustoff sowie eine Dämmung der Aussenhülle über die gesetzlichen Vorgaben hinaus auf Minergie-Standard. Berechnungen haben gezeigt, dass eine weitere Verstärkung der Dämmung aus gesamtenergetischer Betrachtung nicht mehr sinnvoll ist, während die Verwendung von Holz für die Dachkonstruktion und für die Aussenwände rund zehn Prozent der Erstellungsenergie einspart und das Treibhausgas CO₂ bindet.

Der gesamte Bedarf des UHZ an Betriebsenergie kann durch eine rund 800 m² grosse PV-Anlage erzeugt werden. Da diese Anlagen mit zunehmender Grösse ökonomischer werden, ist geplant, die gesamte Dacheindeckung mit einer 1'600 m² grossen PV-Anlage zu bestücken. Da die Strafanstalt Saxerriet einen hohen Strombedarf hat, könnten rund 80 Prozent des erzeugten Stroms von der Anstalt selbst genutzt werden. Die möglichst hohe Eigennutzung des produzierten Stroms ist im Vergleich zur Einspeisung in das öffentliche Netz finanziell wesentlich vorteilhafter. Aufgrund des hohen Strombedarfs der Strafanstalt können die Mehrkosten für die PV-Anlage bereits in rund fünf Jahren amortisiert werden.

³ <http://www.umwelt.sg.ch/home/Themen/Energie/energiekonzept.html>.

3.9 Gebäudetechnik

Die Gebäudetechnik wird im Hinblick auf tiefe Unterhaltskosten und geringen Betriebsenergiebedarf möglichst einfach gehalten. Mit Ausnahme von innenliegenden Nebenräumen gibt es für das UHZ keine kontrollierte Lüftung. Dort, wo es der Betrieb erfordert, sind besondere Abluftanlagen als Teil der Betriebseinrichtungen, wie z.B. eine Abluftanlage für Abgase in der Agrowerkstatt oder für Lösungsmittel bei Spritzkabinen in der Malerei vorgesehen. Für das neue UHZ ist ein Anschluss an einen Wärmeverbund geplant, der seine Wärmeenergie aus einer Hackschnitzelheizanlage bezieht und damit auch zur Reduktion des CO₂-Ausstosses beiträgt.

4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine

4.1 Anlagekosten

Ein externes unabhängiges Unternehmen hat auf der Basis der Machbarkeitsstudie und aufgrund von Flächen- und Volumenkennwerten die Kosten ermittelt. Aufgrund des frühen Planungsstandes werden Reserven (eBKP Y) von 10 Prozent bezogen auf eBKP B bis W ausgewiesen:

eBKP				Bauwerkskosten (BWK) in Fr.	Anlagekosten (ANK) in Fr.
B	Vorbereitung				400'000
C	Konstruktion Gebäude			1'900'000	1'900'000
D	Technik Gebäude			930'000	930'000
E	Äussere Wandbekleidungen Gebäude			970'000	970'000
F	Bedachungen Gebäude			390'000	390'000
G	Ausbau Gebäude			720'000	720'000
H	Nutzerspezifische Anlagen Gebäude				475'000
I	Umgebung Gebäude				300'000
J	Ausstattung Gebäude				700'000
V	Planungskosten				1'855'000
W	Nebenkosten				290'000
Y	Reserve Bauherr				870'000
Total inkl. MWST in Fr.				4'910'000	9'800'000

Kennzahlen

Bauwerkskosten (BWK)	Fr.
-----------------------------	-----

eBKP C/D/E/F/G	4'910'000
----------------	-----------

Bezugsgrössen nach SIA 416

Geschossfläche (GF) in m ²	2'100
---------------------------------------	-------

Gebäudevolumen (GV) in m ³	15'800
---------------------------------------	--------

Kenndaten Bauwerkskosten (BWK)

Quadratmeterpreis in Fr./m ² GF	2'334
--	-------

Kubikmeterpreis in Fr./m ³ GV	310
--	-----

Der Kanton St.Gallen hat keine vergleichbaren Objekte gebaut, die der Typologie des UHZ als Werkhalle entsprechen. Die Hallentypologie verzerrt die Kennwerte gegenüber anderen Gebäuden, denn ein relativ grosses Volumen steht einer eher kleinen Geschossfläche gegenüber. In der Nutzung besteht eine gewisse Ähnlichkeit mit den Werkhöfen des Strassenunterhalts des kantonalen Tiefbauamtes. Folgende Kenndaten liegen indexbereinigt vor:

Kenndaten Bauwerkskosten (BWK) Werkhof Buchs

Quadratmeterpreis in Fr./m ² GF	1'826
Kubikmeterpreis in Fr./m ³ GV	389

Kenndaten Bauwerkskosten (BWK) Werkhof Schmerikon

Quadratmeterpreis in Fr./m ² GF	2'036
Kubikmeterpreis in Fr./m ³ GV	448

4.2 Bauteuerung

Der vorliegende Kostenvoranschlag beruht auf dem schweizerischen Baupreisindex vom April 2016 (Teilindex Hochbau Schweiz 99,4 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100). Aufgrund der zu erwartenden Planungs- und Bauzeit sind teuerungsbedingte Mehrkosten nicht auszuschliessen.

4.3 Finanzierung und Kreditbedarf

Aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) und der dazugehörigen Verordnung (SR 341.1; abgekürzt LSMV) leistet der Bund Baubeiträge an Strafanstalten für Erwachsene im Sinne des StGB. Für das geplante Bauvorhaben kann mit einem Bundesbeitrag von 35 Prozent der anrechenbaren Kosten gerechnet werden. Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der Grobkostenschätzung entspräche dies einem Beitrag von rund 2,5 Mio. Franken. Eine genauere Berechnung der Baubsubventionen wird erst vorgenommen, wenn ein detailliertes Projekt mit Kostenvoranschlag (BKP 3-stellig) vorliegt. Unter Berücksichtigung der Bundesbeiträge resultiert folgender Kreditbedarf:

Investitionskosten	9'800'000
Abzüglich zu erwartender Bundesbeitrag	2'500'000
Kreditbedarf einschliesslich MWST. in Fr.	7'300'000

Das Investitionsvorhaben «Bau des Unterhaltszentrums der Strafanstalt Saxerriet» ist im priorisierten Investitionsprogramm 2017–2026 berücksichtigt (Priorisiertes Vorhaben Nr. H133).⁴ Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2020 innert fünf Jahren abgeschrieben.

4.4 Termine

Wenn der Kantonsrat der Bauvorlage in der Septembersession 2017 zustimmt, sieht der Grobterminplan aus heutiger Sicht wie folgt aus:

Fakultatives Referendum und Beginn Planerwahlverfahren	November 2017
Beginn Ausführungsplanung	Juli 2018
Baubeginn	Juli 2019
Bezug	Juli 2020

⁴ Vgl. Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 (33.17.04), S. 62.

5 Finanzielle Auswirkungen

5.1 Betriebskosten

Die ermittelten Betriebskosten des UHZ basieren auf Flächenkennwerten von abgerechneten Objekten. Die Gliederung der Kosten basiert auf der SIA d0165⁵. In der Detaillierung verweist diese auf die DIN 18960⁶, die somit ebenfalls eine Grundlage der Kostenermittlung darstellt. Die Kapitalkosten sind nicht berücksichtigt.

Wie in allen Gebäuden der Strafanstalt Saxerriet wird der Grossteil der zur Bewirtschaftung notwendigen Dienstleistungen von den Insassen unter Leitung des fachlichen Betreuungspersonals erbracht. Dies betrifft vor allem den Hausdienst und die Reinigung, aber auch den baulichen und betrieblichen Unterhalt.

Die nachfolgende Tabelle gliedert den durchschnittlichen Aufwand nach Fremd- und Eigenleistung, wobei der grössere Anteil in der Höhe von 51'500 Franken auf Eigenleistungen der Strafanstalt Saxerriet entfällt und das Budget nicht belastet:

	durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)	
	Fremdleistung	Eigenleistung
Verwaltungsaufwand		3'100
Versicherungsaufwand, Steuern und Abgaben	4'700	
Hauswartung		2'300
Kontroll- und Sicherheitsdienste		3'200
Reinigungskosten Gebäude		24'200
Überwachung und Instandhaltung	4'000	18'700
Ver- und Entsorgung einschliesslich Energie	18'300	
Betriebs- und Verwaltungsaufwand	27'000	51'500
Total Betriebs- und Verwaltungsaufwand UHZ		78'500

Dieser Betriebs- und Verwaltungsaufwand bezieht sich auf die Flächen im neuen UHZ. Die frei werdenden Flächen im Werkstattgebäude (G1), im Einstellschopf (L3) und im Landwirtschaftsgebäude 7 (L7) wurden nicht berücksichtigt. Während L3 rückgebaut wird, werden die frei werdenden Flächen im G1 als Lager und im L7 als Hufschmiede genutzt. Der Betriebs- und Verwaltungsaufwand dieser beiden Gebäude verändert sich dadurch nicht.

5.2 Instandsetzungs- und Erneuerungskosten

Während die Betriebskosten des Gebäudes Jahr für Jahr ausgegeben werden, handelt es sich bei Instandsetzungs- und Erneuerungskosten um prognostizierte Ausgaben, die erst dann anfallen, wenn ein Bauteil tatsächlich erneuert werden muss. Diese Kosten gehen – wie bei jedem anderen Gebäude im Eigentum des Kantons – zu Lasten des Kantons.

Die Kosten für die Instandsetzung und Erneuerung des Gebäudes umfassen nach der Norm SIA 469⁷ die Kosten zur Wiederherstellung des Soll-Zustands bzw. zur Werterhaltung von Baukonstruktionen, technischen Anlagen, Aussenanlagen und Ausstattung. Die Instandsetzungs- bzw. Erneuerungskosten werden aufgrund der Anlagekosten unter Berücksichtigung der durchschnitt-

⁵ Kennzahlen im Immobilien-Management (SIA = Schweizer Ingenieur- und Architektenverein, d = Dokumentation).

⁶ Nutzungskosten im Hochbau (DIN = Deutsche Industrie-Norm).

⁷ Erhaltung von Bauwerken (SIA = Schweizer Ingenieur- und Architektenverein).

lichen technischen Lebensdauer der einzelnen Bauteile berechnet und bezogen auf einen Zeitraum von 60 Jahren als jährlicher Mittelwert dargestellt. Die tatsächlichen Kosten sind erfahrungsgemäss in den ersten Jahren weit geringer und steigen im Laufe der Zeit an. Konkret ist mit dem nachfolgenden durchschnittlichen jährlichen Aufwand zu rechnen:

	durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)
Instandsetzung	16'000
Erneuerung	100'000
Total Instandsetzungs- und Erneuerungskosten UHZ	116'000

5.3 Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Der Kanton St.Gallen hat sich nach Art. 7 Abs. 1 des Konkordats der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (sGS 962.51; nachfolgend Konkordat⁸) unter dem Vorbehalt der Bewilligung der erforderlichen Kredite durch die zuständigen Instanzen verpflichtet, die Strafanstalt Saxerriet für den gemeinsamen Vollzug von Freiheitsstrafen bereitzustellen, auszubauen und zu führen. Die einweisenden Kantone bezahlen der Strafanstalt Saxerriet das von der Strafvollzugskommission festgelegte Kostgeld (Art. 13 Konkordat). Dieses beträgt derzeit Fr. 216.– je Tag für den Normalvollzug sowie Fr. 268.– je Tag für den Spezialvollzug und die Geschlossene Übergangsabteilung.

Nach dem Kostgeldmodell des Konkordats sollen die Kostgelder bei einer Soll-Auslastung von 90 Prozent einen Kostendeckungsgrad⁹ von 95 Prozent erreichen; 5 Prozent der anrechenbaren Kosten gelten als Standortvorteil¹⁰ und sind vom Kanton St.Gallen selber zu tragen. Mit den Kostgeldern bestimmt die Strafvollzugskommission auch, welche Leistungen die Vollzugseinrichtungen zu erbringen haben. Nach diesem Leistungskatalog sind im Bereich Arbeit/ Beschäftigung u.a. fachliche Kompetenzen zu fördern, die auch nach der Entlassung nützlich sind. Zudem hat die Sicherheit an den Arbeitsplätzen den EKAS¹¹-Richtlinien zu entsprechen.

Die Vollzugsbehörden der Urteilkantone bestimmen im Einzelfall, in welche Vollzugseinrichtung die verurteilte Person eingewiesen wird. Die Strafanstalt Saxerriet steht bei diesen Einweisungen in Konkurrenz zu anderen offenen Vollzugseinrichtungen. Will sie auf diesem Markt bestehen, muss sie Vollzugsangebote bereitstellen, die das Erreichen der Vollzugsziele bestmöglich unterstützen. Dazu gehört ein differenziertes, arbeitsmarktnahes Arbeits- und Ausbildungsangebot für die Insassen. Dies ist eine der Stärken der Strafanstalt Saxerriet, die es zu erhalten und auszubauen gilt. Sonst besteht mittel- und längerfristig die Gefahr, dass die ausserkantonalen Einweisungen zurückgehen – mit entsprechenden Ausfällen bei den Kostgeldeinnahmen.

	2012	2013	2014	2015	2016
Auslastung	89 %	90 %	90 %	89 %	87 %
Einweisungen					
– SG	59 %	57 %	59 %	58 %	61 %
– OSK	39 %	38 %	35 %	36 %	35 %
– Andere	2 %	5 %	6 %	6 %	4 %

⁸ Das Ostschweizer Konkordat (OSK) besteht aus den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Auser rhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden und Thurgau.

⁹ Der Deckungsgrad errechnet sich als prozentuales Verhältnis zwischen dem Total der anrechenbaren Kosten (aufgerechneter Aufwand) und den anrechenbaren Erträgen.

¹⁰ Volkswirtschaftlicher Nutzen einer Vollzugseinrichtung für den Standortkanton.

¹¹ EKAS = Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

Die Stärke der Strafanstalt Saxerriet im Arbeitsbereich zeigt sich auch im Ertrag aus Arbeit je Belegungstag, der in den letzten Jahren zwischen rund Fr. 80.– und 100.– lag und damit den Durchschnittswert der anderen offenen Anstalten um rund 20 bis 30 Prozent übertraf. Die Erträge sind angesichts des anspruchsvollen Marktumfelds gesunken. Um weiter überdurchschnittliche Erträge erzielen zu können, sind neben einer genügenden Auslastung der Anstalt eine gute Ausrüstung der verschiedenen Arbeitsbereiche und effiziente Abläufe nötig. Zudem müssen die Anforderungen der Auftraggeber hinsichtlich Qualität und Produktionsabläufen eingehalten werden können. Die Strafanstalt Saxerriet ist ein nach den ISO-Normen 9001:2015 (Qualitätsmanagement) und 14001:2015 (Umweltmanagement) zertifizierter Betrieb. Dieser hat die entsprechenden Vorgaben zwingend einzuhalten. Hier gab es wiederholt Beanstandungen, namentlich wegen der Lagerung des Materials und der Zwischenprodukte. Kann diese Situation nicht bald verbessert werden, droht der Verlust von Arbeitsaufträgen. Dies wirkte sich nicht nur negativ auf die Möglichkeit der zweckmässigen Beschäftigung der Insassen aus, sondern hätte auch erhebliche Ertrags-einbussen zur Folge.

Im UHZ werden bis zu zehn neue zeitgemässe, arbeitsmarktnahe Arbeits- und Ausbildungsplätze für Insassen im handwerklichen Bereich geschaffen. Die neue Infrastruktur mit professionellen Einrichtungen ermöglicht eine deutliche Optimierung der Arbeitsprozesse und eine qualitative Verbesserung der Produkte, insbesondere in den Bereichen Schreinerei, Malerei und Agrowerkstatt. Wenn die Produkte an einem Standort gefertigt und bearbeitet werden können, wird die Produktivität gesteigert und es entfallen aufwändige Transportwege. Zudem können mehr Aufträge, auch mit grossen Stückzahlen, selber erledigt werden. Dadurch müssen weniger Arbeitsschritte extern vergeben und eingekauft werden, was den Aufwand beträchtlich mindern wird. Wichtig ist sodann mit Blick auf die Vorbildwirkung der Strafanstalt Saxerriet und auch auf die ISO-Zertifizierungen, dass die gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf Arbeitssicherheit und fachgerechte Lagerung von kritischen Materialien eingehalten werden. Je nach Arbeitsaufträgen und Zahl der zu betreuenden Insassen werden drei bis vier Werkmeister im UHZ tätig sein, wo sie die Insassen viel effektiver überwachen, anleiten und betreuen können. Eine verlässliche Quantifizierung all dieser Verbesserungen ist nicht möglich. Immerhin kann erwartet werden, dass bereits durch vermehrte Unterhaltsarbeiten an Fuhrpark und Gebäuden sowie Lackierarbeiten für Industrieprodukte in Eigenleistung Einsparungen bei Fremdaufträgen von jährlich rund 200'000 Franken erzielt werden können.

Die Strafanstalt Saxerriet hat nach Art. 8 Abs. 1 Bst. c der Gefängnisverordnung (sGS 962.14) wirtschaftlich zu arbeiten. Sie hat aber nicht in erster Linie Gewinn zu erwirtschaften, sondern muss ihren gesetzlichen Vollzugsauftrag bestmöglich erfüllen. Gelingt es, eingewiesene Personen nachhaltig wieder in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt einzugliedern, hat dies auch einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen. Erfolgreiche Vollzugsarbeit schützt nicht nur potenzielle neue Opfer, sondern zahlt sich auch finanziell aus, indem Kosten für neue Verfahren und Vollzüge, Entschädigungen für neue Opfer und deren Angehörige oder Sozialhilfekosten entfallen.

6 Finanzreferendum

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 300'000 Franken bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum.

Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der Grobkostenschätzung wird von einem Investitionsvolumen von 9,8 Mio. Franken ausgegangen. Die entsprechenden Beiträge des Bundes werden auf rund 2,5 Mio. Franken geschätzt. Damit entstehen dem Kanton Kosten von 7,3 Mio. Franken. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt daher dem fakultativen Finanzreferendum.

7 Antrag

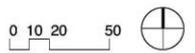
Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet einzutreten.

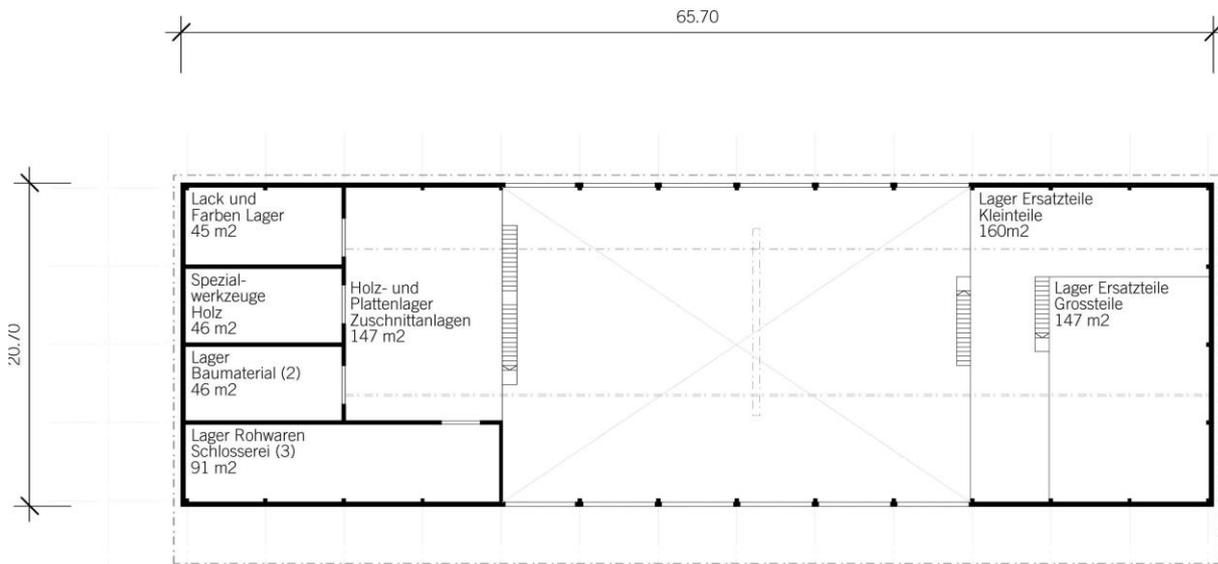
Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

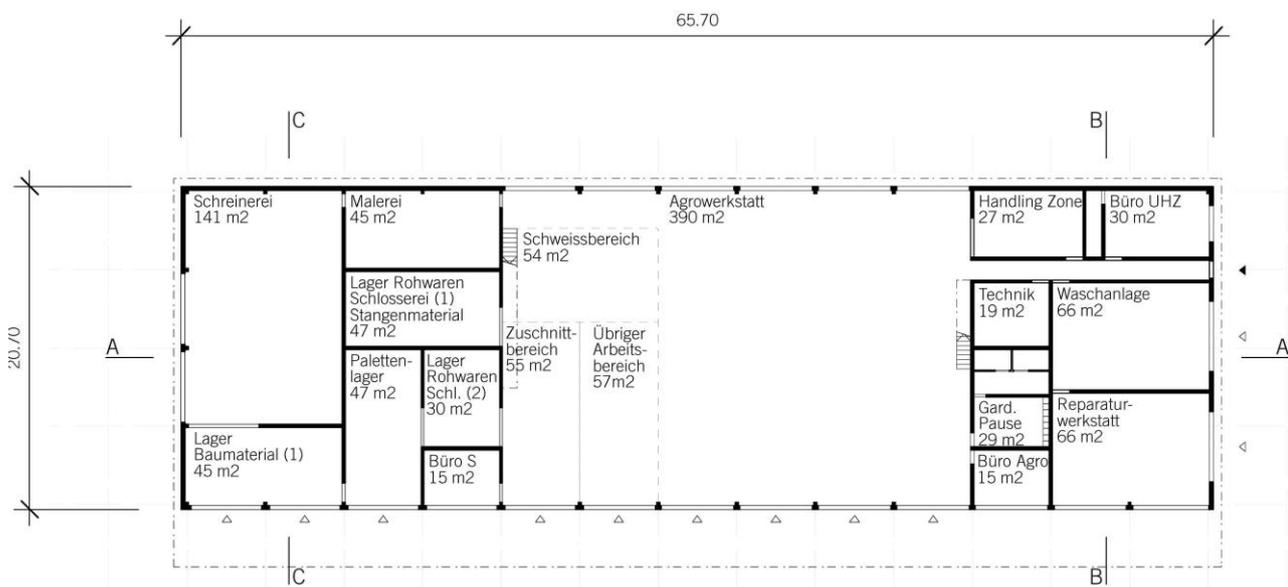
Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Situation und Grundrisse der Machbarkeitsstudie

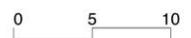




Obergeschoss 1:500



Erdgeschoss 1:500



Kantonsratsbeschluss über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet

Entwurf der Regierung vom 7. März 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. März 2017¹² Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Das Bauvorhaben und der Voranschlag für die Anlagekosten von Fr. 9'800'000.– für den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet in Sennwald werden genehmigt.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Kosten wird nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von Fr. 2'500'000.– ein Kredit von Fr. 7'300'000.– gewährt.

² Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2020 innert fünf Jahren abgeschrieben.

Ziff. 3

¹ Über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht vorhersehbare Umstände zurückgehen, beschliesst der Kantonsrat endgültig.

² Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind nicht zustimmungsbedürftig.

¹² ABI 2017, ●●.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum¹³.

¹³ Art. 7 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.