

Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil	3
1.2 Immobilienmanagement	3
1.3 Arealstrategien	4
2 Bauvorhaben	4
2.1 Architekturwettbewerb	4
2.2 Projektierung – Vorprojekt	6
3 Anlagekosten	8
3.1 Begründung für die Kostenentwicklung	9
3.2 Benchmark	10
4 Finanzielle Auswirkungen und Termine	10
4.1 Betriebskosten	10
4.2 Auswirkung auf die Nutzungsentschädigung	11
4.3 Instandsetzungs- und Erneuerungskosten	12
4.4 Nutzen und Wirtschaftlichkeit	12
4.5 Finanzierung und Kreditbedarf	13
4.6 Termine	13
5 Rechtliches	13
6 Antrag	14
Anhang	15
Entwurf (Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil)	18

Zusammenfassung

Am 13. Juni 2018 genehmigte der Kantonsrat das Bauvorhaben und den Voranschlag für die Anlagekosten von Fr. 12'900'000.– für die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil. Zur Deckung der Kosten nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von Fr. 3'800'000.– wurde ein Kredit von Fr. 9'100'000.– gewährt. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist wurde der Beschluss am 14. August 2018 rechtsgültig.

Um für den Neubau eine überzeugende Lösung zu erlangen, entschied das Baudepartement, einen Projektwettbewerb durchzuführen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Wettbewerbsprogramms zeigte sich, dass aufgrund von aktuellen Vorkommnissen in den Bereichen «Mittlere Sicherheit» sowie «Persönlichkeitsschutz» zwingend Anpassungen am Sicherheitskonzept vorgenommen werden mussten. Dies resultierenden erhöhten Sicherheitsansprüche machten einen zusätzlichen Sicherheitsbereich und eine Vergrösserung des Raumprogramms bzw. des Flächenbedarfs erforderlich.

Auf der Basis der neuen Grundlagen wurde im Jahr 2019 ein Projektwettbewerb ausgeschrieben. Aus den eingegangenen Arbeiten gewann das Team unter der Federführung von Schmid Ziörjen Architekten aus Zürich den ersten Preis. Das zweigeschossige Projekt überzeugte die Jury durch seine Raumstruktur und Raumabfolgen mit grossen Qualitäten sowie durch seine optimale betriebliche Organisation.

Aufgrund des gegenüber der ursprünglichen Vorlage wegen erhöhter Sicherheitsanforderungen gestiegenen Flächenbedarfs sowie der erhöhten Anlagekosten hielt das Preisgericht in seiner Empfehlung fest, dass das Projekt in der weiteren Projektbearbeitung zu optimieren sei.

Mit der Vergabe des Projektierungsauftrags an die Gewinner des Wettbewerbs lud die Regierung das Baudepartement ein, in Zusammenarbeit mit der Psychiatrie St.Gallen Nord das Projekt gemäss Empfehlungen des Preisgerichtes bestmöglich zu optimieren und auf der Basis des bereinigten Projekts und einer detaillierteren Kostenermittlung der Regierung zuhanden des Kantonsrates einen aufgrund der erhöhten Sicherheitsanforderungen erforderlichen Nachtragskredit zu unterbreiten.

Im Jahr 2020 begannen die Projektierungsarbeiten. Unter Berücksichtigung der aktualisierten Projektierungsgrundlagen (insbesondere angepasstes Sicherheits- und Betriebskonzept) wurden das Raumprogramm und das räumliche Konzept bzw. die innere Gebäudeorganisation optimiert sowie das Vorprojekt mit den beteiligten Fachplanern erstellt.

Mit dem aktuellen Bauvorhaben sind auch längerfristig eine zweckmässige und den aktuellen Sicherheitsanforderungen entsprechende Betreuung der Patientinnen und Patienten sowie ein kostendeckender Betrieb mit marktkonformen Tarifen möglich. Der Bezug der Forensikstation ist im Jahr 2024 geplant.

Die Anlagekosten für das angepasste Projekt zur Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil belaufen sich neu auf 20,4 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung eines erwarteten Bundesbeitrags von 6,25 Mio. Franken resultiert ein Kreditbedarf für den Kanton St. Gallen von 14,15 Mio. Franken. Gegenüber dem genehmigten Kredit von 9,1 Mio. Franken resultieren somit Mehrkosten für das angepasste Bauvorhaben von 5,05 Mio. Franken.

Da die Ursachen der Mehrkosten bei Projektänderungen bzw. -anpassungen liegen, die auf neuen Erkenntnissen beruhen und die sachlichen, strategischen sowie politischen Abwägungen des ursprünglichen Kantonsratsbeschlusses tangieren, ist eine Änderung bzw. ein Nachtrag zum ursprünglichen Kantonsratsbeschluss erforderlich. Der Nachtrag untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil.

1 Ausgangslage

1.1 Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil

Für Personen, die in Haft schwere psychische Störungen entwickeln oder gerichtlich zur Behandlung schwerer psychischer Störungen zu strafrechtlichen stationären Massnahmen verurteilt werden, fehlen im Kanton St.Gallen geschlossene Plätze in psychiatrischen Kliniken. Der Kanton ist gesetzlich dazu verpflichtet, geeignete Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug zur Verfügung zu stellen und bei Inhaftierten um deren Gesundheit besorgt zu sein. Betroffene müssen bislang ausserkantonale untergebracht oder – entgegen den fachlichen und gesetzlichen Anforderungen – in eine Justizvollzugseinrichtung bzw. in ein Gefängnis eingewiesen und dort ohne geeignete psychiatrische Behandlung mit entsprechenden gesundheitlichen Folgeerscheinungen belassen werden.

Aus diesen Gründen soll auf dem Areal der Psychiatrie St.Gallen Nord (PSGN) in Wil für Personen mit schwerer psychischer Erkrankung und einer Justizzuweisung mit mittlerem Sicherheitsbedarf eine geschlossene Forensikstation mit mittlerer Sicherheit gebaut werden.

Am 13. Juni 2018 genehmigte der Kantonsrat das Bauvorhaben und den Voranschlag für die Anlagekosten von Fr. 12'900'000.– für die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil (35.17.03). Zur Deckung der Kosten nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von Fr. 3'800'000.– wurde ein Kredit von Fr. 9'100'000.– gewährt. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist wurde der Beschluss am 14. August 2018 rechtsgültig (sGS 322.918).

1.2 Immobilienmanagement

Mit dem kantonalen Immobilienmanagement wird der Kantonsrat im Genehmigungsprozess frühzeitig in die Entscheidungsfindung miteinbezogen. Dabei wird die Botschaft bereits vor der Wettbewerbsphase bzw. vor einem konkreten Bauprojekt dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt. Bei diesem Vorgehen haben aufgrund des frühen Planungsstands die in der Botschaft enthaltenen Kostenangaben eine erheblich geringere Genauigkeit und Zuverlässigkeit, als dies nach Vorliegen eines konkreten Bauprojekts der Fall wäre. Andererseits eröffnet sich mit diesem Vorgehen dem Kantonsrat die Möglichkeit, Bauvorhaben zu einem frühen Zeitpunkt betreffend Bedarfsnachweis, Standort, Raumprogramm, Terminen sowie Kosten politisch zu beurteilen und diese allenfalls anzupassen oder abzulehnen.

Damit wird verhindert, dass ein fertig geplantes Bauobjekt am Ende des gesamten Planungsprozesses durch den Kantonsrat abgelehnt wird und aufwändige Planungsarbeiten abgeschlossen werden müssen.

Das Bauvorhaben über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil ist nach dem Unterhalts- und Handwerkszentrum (UHZ) der Strafanstalt Saxerriet das zweite Projekt, das vollumfänglich nach dem neuen Genehmigungsprozess gemäss Immobilienverordnung des Kantons St.Gallen erarbeitet wurde. Entsprechend sind die Erfahrungen mit dem neuen Prozess noch gering.

1.3 Arealstrategien

Die PSGN und Psychiatrie-Dienste Süd (PDS) nutzen an ihren jeweiligen Hauptstandorten Wil und Pfäfers Immobilien des Kantons und entrichten dafür eine jährliche Nutzungsentschädigung. Die Leistungserbringung im Psychiatriebereich steht vor bedeutenden Umbrüchen und damit verbundenen grossen Herausforderungen. Dabei gewinnen Wirtschaftlichkeit und Kostenoptimierung zunehmend an Bedeutung. Die Einführung neuer, ressourcenoptimierter Prozesse wird jedoch durch die veraltete, teils unter Denkmalschutz stehende Infrastruktur beeinträchtigt. Gleichzeitig steht die Frage im Raum, ob und zu welchen Bedingungen die Immobilien des Kantons allenfalls von den Psychiatrieverbunden übernommen werden könnten.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen sowie der aktuellen Fragestellungen erarbeiteten die PSGN und die PDS im Jahr 2018 für die beiden Standorte in Wil und Pfäfers entsprechende Arealstrategien.

Die Realisierbarkeit der Arealstrategien hängt wesentlich von den immobilienpezifischen Eigentümerinteressen des Kantons sowie den städtebaulichen Vorstellungen der Standortgemeinden und den Einschätzungen der kantonalen Denkmalpflege ab. Deshalb erteilte die Regierung im September 2019 dem Gesundheitsdepartement den Projektauftrag zur Beurteilung der Arealstrategien unter dem Aspekt der baulichen Entwicklungsmöglichkeiten an den beiden Standorten Wil und Pfäfers. Im Dezember 2019 übertrug die Regierung die Leitung des Projekts dem Baudepartement und lud es ein, in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsdepartement und den Psychiatrieverbunden konkrete Testplanungen für die Standorte Wil und Pfäfers durchzuführen. Als Grundlage dafür wurden die Psychiatrieverbunde eingeladen, ihre Gesamtstrategie (Kooperationsstrategie), die Unternehmensstrategien und die Leistungsangebote je Standort zur Verfügung zu stellen.

Gemäss Programm der laufenden Testplanung für den Standort Wil ist der geplante Neubau der Forensikstation in die entsprechenden Überlegungen miteinzubeziehen. Die Ergebnisse der Testplanungen werden voraussichtlich bis Ende 2021 in die Arealstrategien überführt. Im Anschluss daran ist die Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens vorgesehen und der Beschluss der Regierung zu den bereinigten Arealstrategien wird für das zweite Quartal 2022 erwartet.

2 Bauvorhaben

2.1 Architekturwettbewerb

Analyse Vorgehenskonzept:

Nach dem Beschluss des Kantonsrates zeigte sich in der weiteren Bearbeitung des Bauvorhabens, dass die Aufgabenstellung für den Neubau einer Forensikstation in Wil sehr anspruchsvoll ist und es sich um eine nicht alltägliche Bauaufgabe handelt.

Das ursprünglich geplante Vorgehen (Realisierung mittels Modulbau mit begrenzter Nutzungsdauer und Verzicht auf einen Projektwettbewerb) wurde nochmals kritisch hinterfragt. Dabei stellte sich heraus, dass aufgrund der Planungsaufgabe, der Sicherheitsthematik, der Komplexität, der formulierten Betriebs- und Nutzeranforderungen, aber auch der Einordnung in die Gesamtanlage der PSGN dieses ursprünglich geplante Vorgehen doch nicht zielführend ist.

Um für den Neubau eine betrieblich, wirtschaftlich, ökologisch sowie architektonisch überzeugende Lösung zu erlangen, entschied das Baudepartement einen anonymen, einstufigen Projektwettbewerb für Planerteams durchzuführen.

Ausarbeitung Wettbewerbsprogramm:

Im Rahmen der Ausarbeitung des Wettbewerbsprogramms ergab sich, dass in den Bereichen «Mittlere Sicherheit» sowie «Persönlichkeitsschutz» und somit auch am vorliegenden Betriebschema zwingend Anpassungen vorgenommen werden müssen. Konkrete Erfahrungen¹ und Hinweise der im Rahmen der Vorbereitung zum Wettbewerb beigezogenen Sicherheitsberater sowie Experten des Bundesamtes für Justiz verlangten insbesondere nach eigenem und speziell geschultem Sicherheitspersonal mit der notwendigen Infrastruktur bzw. nach zusätzlichen Räumlichkeiten (Sicherheitsloge, Fahrzeugschleuse, Kontroll- und Umschlagraum usw.). Diese neuen Umstände machten einen zusätzlichen Sicherheitsbereich und eine Vergrößerung des Raumprogramms bzw. eine Erhöhung des Flächenbedarfs erforderlich.

Projektwettbewerb:

Auf der Basis der angepassten Grundlagen wurde im Jahr 2019 ein Projektwettbewerb ausgeschrieben. Die Aufgabe bestand darin, im vorgesehenen Perimeter einen städtebaulich, architektonisch und betrieblich überzeugenden Neubau für die Forensikstation Wil zu erstellen, der sich gut in die gewachsene Struktur der Gesamtanlage der Psychiatrischen Klinik einfügt und trotz der Sicherheitsanforderungen weder für die Patientinnen und Patienten noch für die Besucherinnen und Besucher optisch als «Gefängnis» in Erscheinung tritt.

Aus den eingegangenen Arbeiten gewann das Team unter der Federführung von Schmid Ziörjen Architekten aus Zürich den ersten Preis. Das zweigeschossige Projekt überzeugte die Jury durch seine Raumstruktur und Raumabfolgen mit grossen Qualitäten sowie durch seine optimale betriebliche Organisation.

Mit einem überdeckten und somit ganzjährig witterungsgeschützten Spielfeld im Erdgeschoss umfasste der Vorschlag als Ergänzung zum vorgegebenen Spazierhof einen zusätzlichen Aussenraum, der im Wettbewerbsprogramm nicht vorgesehen war. In Anbetracht der längeren Aufenthaltsdauer der Patientinnen und Patienten wurde dieser als grosser Mehrwert für den Betrieb, insbesondere auch in sicherheitsrelevanter Hinsicht, beurteilt (Aggressionsabbau der Patientinnen und Patienten).

Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Vorlage gestiegenen Flächen und Anlagekosten hielt das Preisgericht in seiner Empfehlung fest, dass das Projekt in der weiteren Projektbearbeitung noch zu optimieren sei. Im Vordergrund stand dabei eine Reduktion der Geschossfläche und des Gebäudevolumens sowie eine Anpassung des Gebäudestandards. Im Weiteren sollten die Nutzung der beiden Höfe geklärt sowie die Betriebsabläufe und die Raumzuordnungen im Detail geprüft werden.

Vergabe / Auftrag Regierung:

Mit Beschluss vom 3. Dezember 2019 vergab die Regierung den Projektierungsauftrag auf Antrag der Wettbewerbsjury an die Gewinner des Wettbewerbs. Sie hielt dabei fest, dass die Sicherheit sowohl für die Mitarbeitenden der PSGN als auch für die Allgemeinheit höchste Priorität habe. Die zur Gewährleistung der Sicherheit geplanten Projektanpassungen sowie der erhöhte Flächenbedarf wurden als zwingend erforderlich eingestuft. Die Regierung nahm zur Kenntnis, dass die Anpassungen zu einer Erhöhung der Anlagekosten und des Kreditbedarfs führen und dass damit auch die Leistungsabgeltung (Tagesansatz) je Patientin bzw. Patient erhöht werden muss. Das Baudepartement wurde eingeladen, in Zusammenarbeit mit der PSGN das Projekt gemäss Empfehlungen des Preisgerichtes weiterzuentwickeln und zu optimieren und auf der Basis

¹ Entweichung eines forensischen Patienten aus der Universitären Psychiatrischen Klinik Basel durch Entwenden des Schlüsselbadges einer Mitarbeitenden mit nachfolgender Tötung einer Passantin und teils schwerer Verletzung von unbeteiligten Personen auf der Fluchtfahrt sowie Entweichungen aus der Forensik der Psychiatrischen Klinik Königsfelden.

des bereinigten Projekts und einer detaillierteren Kostenermittlung dem Kantonsrat einen aufgrund der erhöhten Sicherheitsanforderungen erforderlichen Nachtragskredit zu unterbreiten.

2.2 Projektierung – Vorprojekt

Überarbeitung Betriebs- und Sicherheitskonzept:

Im Jahr 2020 begannen die Projektierungsarbeiten auf der Grundlage des bestehenden Wettbewerbsresultats. Aufgrund der veränderten Ausgangslage mit erhöhten Sicherheitsanforderungen, wonach insbesondere speziell geschultes Sicherheitspersonal rund um die Uhr auf der Anlage ist und eine Vielzahl von Aufgaben übernimmt, mussten namentlich die Betriebs- und Sicherheitskonzepte grundlegend überarbeitet werden. Die Ausarbeitung der Konzepte erfolgte aufgrund von verschiedenen Besichtigungen und aufgrund des Erfahrungsaustauschs mit ausserkantonalen Institutionen. Zudem wurden ein externer Nutzerberater und ein Sicherheitsexperte zur Unterstützung beigezogen.

Ausschreibung Fachplaner:

Zur Erarbeitung des Vorprojekts wurden die zusätzlich erforderlichen Planer(-leistungen) öffentlich ausgeschrieben und vergeben (Fachingenieure für Gebäudeinstallationen [Heizung, Lüftung/Klima/Kälte, Sanitär], Elektroingenieur, Securityplaner, Bauphysiker).

Ausarbeitung und Optimierung des Vorprojekts:

Unter Berücksichtigung der aktualisierten Projektierungsgrundlagen wurden das Raumprogramm, das räumliche Konzept und die innere Gebäudeorganisation optimiert und das Vorprojekt mit den beteiligten Fachplanern erstellt. Gegenüber dem Wettbewerb konnten dabei die Geschossfläche um rund 7 Prozent sowie das Gebäudevolumen um rund 9 Prozent reduziert werden. Dennoch resultierte gegenüber der ursprünglichen Vorlage eine Zunahme von rund 34 Prozent in der Geschossfläche bzw. 59 Prozent im Gebäudevolumen.

Veränderung Flächen-/Raumprogramm:

Der zusätzlich erforderliche Raumbedarf gegenüber der ursprünglichen Vorlage betrifft alle Bereiche, wobei der grösste Anteil auf den Bereich Sicherheit entfällt.

Bereiche	Stand ursprüngliche Vorlage	Stand Vorprojekt (zusätzliche Räume)
Besucher (inkl. Technik)	117 m²	139 m² Technik Schwachstrom / Lüftung Sprinklerzentrale
Patientinnen / Patienten (milieuthérapeutischer Bereich)	639 m²	720 m² 4 Einzelzimmer anstelle von 2 Doppelzimmern Baderaum Backoffice WC Lager Reinigungsraum <i>Raucherraum OG (Aussengeschossfläche)</i>
Personal	180 m²	200 m² Mehrfläche zusätzliches Sicherheitspersonal

Bereiche	Stand ursprüngliche Vorlage	Stand Vorprojekt (zusätzliche Räume)
Therapie	279 m²	302 m² Reinigungsraum / Lager <i>Spielfeld EG (Aussengeschosfläche)</i> <i>Raucherraum EG (Aussengeschosfläche)</i>
Erschliessung	360 m²	493 m² Mehrfläche zusätzliches Raumprogramm
Sicherheit	0 m²	253 m² Sicherheitsloge Pikettzimmer Fahrzeugschleuse Kontrollraum/-schleuse Personal/Besucher Umschlagraum Entsorgungsraum
Geschossfläche total	1'575 m²	2'107 m²

Projektbeschreibung:

Der zweigeschossige Gebäudekörper besteht aus zwei «C-förmigen» Geschossfiguren. Erdgeschoss und Obergeschoss liegen dabei gespiegelt aufeinander. Mittig liegt ein zweigeschossiger Innenhof und sorgt für eine zusätzliche natürliche Belichtung der angrenzenden Räume. Direkt an den Innenhof angegliedert befindet sich im Erdgeschoss das vor Witterung geschützte Spielfeld. Im Obergeschoss gegenüberliegend liegt der eigentliche Spazierhof mit vielseitigen Aufenthaltsmöglichkeiten.

Im Erdgeschoss sind der Eingangsbereich mit den Besucherräumen, der zusätzlich erforderliche Sicherheitsbereich (mit Sicherheitsloge, Fahrzeug- und Personenschleusen, Umschlagraum), der Personalbereich (inkl. Pikettzimmer für Sicherheitspersonal), der Transferbereich, verschiedene Räumlichkeiten des Therapiebereichs bzw. der Infrastruktur sowie das überdeckte Aussenspielfeld geplant.

Das Obergeschoss umfasst den eigentlichen Milieutherapiebereich mit dem offen gestalteten Ess- bzw. Aufenthaltsbereich, die 16 Patientenzimmer², den Spazierhof, weitere Räumlichkeiten des Therapiebereichs, den Intensivbereich mit den drei Isolierzimmern sowie das Stationszimmer mit Anschluss an den Transferbereich.

Für eine angenehme Raumatmosphäre und aus Aspekten der Nachhaltigkeit wird die neue Forensikstation in Holzbauweise erstellt. In Verbindung mit einem robusten Ausbau und einer entsprechenden Materialisierung der Oberflächen werden auch bei einem Holzbau die Ansprüche betreffend Sicherheit erfüllt. Das klare und einheitliche Tragsystem ermöglicht eine effiziente Tragstruktur sowie grosse Gestaltungsfreiheit in der Grundrisskonzeption für allfällige spätere räumliche Anpassungen.

² Da Einzelzimmer mehr Belegungsflexibilität und eine Reduktion von Konflikten erwarten lassen, werden im Milieubereich anstelle der zwölf Einzelzimmer und zwei Doppelzimmer neu 16 Einzelzimmer ausgebildet.

Das äussere Erscheinungsbild der neuen Forensikstation ist geprägt durch eine horizontale Gliederung. Vor der Fassaden- und Fensterebene befinden sich Holzlamellen, die das gesamte Gebäude umhüllen. Durch die unterschiedliche Ausrichtung der Lamellen kann der Blick von innen nach aussen in die gewünschte Richtung geleitet bzw. der Einblick erschwert werden.

3 Anlagekosten

Die Anlagekosten für das angepasste Vorhaben zur Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil belaufen sich neu auf 20,4 Mio. Franken.

Sie beruhen auf den aktuellen Plangrundlagen (Stand Vorprojekt), den erarbeiteten Fachplanerkonzepten, den Massenermittlungen und den entsprechenden Kostenschätzungen der jeweiligen Fachspezialisten.

Die in der ursprünglichen Vorlage ausgewiesenen Kosten mussten ohne konkretes Projekt ermittelt werden. Weder standen aussagekräftige Vergleichszahlen zur Verfügung noch verfügten das Baudepartement, das Sicherheits- und Justizdepartement oder die Psychiatrie St.Gallen Nord über Erfahrungswerte, weil das Bauvorhaben einer Forensikstation nicht mit einem Standardbauvorhaben verglichen werden kann (wie dies etwa bei einem Verwaltungsgebäude mit Büros der Fall gewesen wäre). Entsprechend dem damaligen Projekt- und Informationsstand wurden die approximativen Kosten mittels Benchmark mit ähnlichen Bauvorhaben (Anzahl Haftplätze) sowie mittels Schätzungen von unabhängigen Planern ermittelt und plausibilisiert. Eine detaillierte Begründung der Abweichungen gegenüber dem Kostenstand in der ursprünglichen Vorlage ist somit schwierig und beschränkt sich auf wenige Positionen.³

eBKP-H		Stand ursprüngliche Vorlage	Stand Vorprojekt
B	Vorbereitung	400'000	1'000'000
C	Konstruktion Gebäude		2'050'000
D	Technik Gebäude		2'500'000
E	Äussere Wandbekleidung Gebäude	5'940'000	2'150'000
F	Bedachung Gebäude		350'000
G	Ausbau Gebäude		2'800'000
H	Nutzungsspezifische Anlagen Gebäude	1'620'000	1'800'000
I	Umgebung Gebäude	500'000	550'000
J	Ausstattung Gebäude (wird von PSGN getragen)		
V	Planungskosten	1'900'000	3'600'000
W	Nebenkosten zur Erstellung (inkl. Wettbewerb)	500'000	1'150'000
Y	Reserve (Bauherr)	1'200'000	1'050'000
Z	Mehrwertsteuer (7,7 %)	840'000	1'400'000
Total Anlagekosten		12'900'000	20'400'000

³ Der Stand der Kostenschätzung beruht auf dem schweizerischen Baupreisindex vom April 2017 (Teilindex Hochbau Schweiz 98,3 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100).

3.1 Begründung für die Kostenentwicklung

Aufgrund der Annahme einer Realisierung mittels eingeschossigem Modulbau wurde ursprünglich von deutlich tieferen Vorbereitungsarbeiten ausgegangen. Der Anstieg ist im Zusammenhang mit den zusätzlich erforderlichen Aushubarbeiten (insbesondere für die Realisierung des tiefergelegenen Spielfelds), der Baustelleneinrichtung, den Gerüstarbeiten sowie neuen Erkenntnissen betreffend Bodenbeschaffenheit begründet.

Bei den Bauwerkskosten (C bis G) muss als Hauptgrund für die Kostenerhöhung der Flächen- und Volumenzuwachs genannt werden. Zudem führen auch die konventionelle Bauweise anstelle des Modulbaus und der höhere Qualitätsstandard aufgrund der Anforderungen betreffend Sicherheit (Robustheit des Gebäudes, Anforderungen an die bauliche Sicherheit) sowie Wohnlichkeit zu Mehraufwendungen.

Der ursprünglich vorgesehene weitestgehende Verzicht auf eine mechanische Lüftung lässt sich nicht realisieren. Aufgrund der Bedürfnisse psychisch kranker Personen ist eine mechanische Lüftungsanlage für den Betrieb bzw. die Nutzung zwingend erforderlich⁴. Bei den Isolierzimmern (Sicherheitszimmern), in der Sicherheitsloge sowie im Technikraum Starkstrom ist zudem eine Klimatisierung erforderlich.

In der ursprünglichen Vorlage führten fehlende Vergleichswerte innerhalb des Kantons zu einer Herleitung des Kostenrahmens der Bauwerkskosten (C bis G) über ausserkantonale Projekte. Als Referenz dienten die Forensikstation Etoine (BE) sowie die beiden grösseren Haftanstalten bzw. Justizvollzugsanstalten Cazis (GR) und Solothurn (SO). Bei diesem Vergleich wurde festgehalten, dass die Kosten je Haftplatz relativ weit streuen und der verwendete Wert für die Forensikstation Wil knapp bemessen ist. Rückblickend muss festgestellt werden, dass der eingesetzte Kennwert zu optimistisch war. Ausserdem wurden bei der Berechnung der Bauwerkskosten die drei Isolierzimmer fälschlicherweise nicht mitberücksichtigt.

Die Erhöhung in der Hauptgruppe H «Nutzungsspezifische Anlagen Gebäude» ergibt sich aufgrund des zusätzlich erforderlichen Sicherheitsbereichs sowie aufgrund einer zusätzlichen Küche im Therapiebereich. Mit Blick auf das angepasste Energiegesetz (sGS 741.1) und die Vorbildfunktion des Kantons hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energieträger sind zusätzlich eine Fotovoltaikanlage sowie eine thermische Solaranlage notwendig und geplant.

Ursprünglich war eine Realisierung in Modulbauweise angedacht. Spätestens nach der Projektplanung sollte das Projekt zwecks Realisierung an einen entsprechenden Anbieter übergeben werden. Mit einer konventionellen Begleitung des gesamten Planungs- und Bauablaufs durch ein Planerteam erhöhen sich die Planerleistungen und dementsprechend die Planungskosten. Die Bearbeitung der komplexen Planungsgrundlagen erforderte im Bereich des Betriebs und der Sicherheit zusätzliche Mandate für die fachspezifische Unterstützung der PSGN.

Die Erhöhung bei den Nebenkosten resultiert einerseits aus der Durchführung des Projektwettbewerbs sowie andererseits aus den gestiegenen Anlagekosten (prozentualer Anteil). Die Erhöhung bei der Position Mehrwertsteuer resultiert aus den gestiegenen Erstellungskosten.

Die Reserven konnten aufgrund des fortgeschrittenen Planungsstadiums gegenüber der ursprünglichen Vorlage reduziert werden und betragen lediglich noch knapp 6 Prozent bezogen

⁴ Verminderte Toleranzschwelle von psychisch kranken Personen gegenüber aversiven Sinnesreizen (z.B. schlechte Luft) aufgrund des eingesperrt Seins (Angst / Panik) in Kombination mit Medikamenten und erhöhten Umgebungstemperaturen.

auf die Erstellungskosten (B bis W). Dies obschon weiterhin Projektrisiken vorhanden sind, welche die Anlagekosten beeinflussen und zu unvorhergesehenen zusätzlichen Ausgaben führen könnten (Baugrund, Vergabemisserfolge usw.).

Zusammenfassend sind der Flächen-/Volumenzuwachs aufgrund der gestiegenen Sicherheits- und Qualitätsanforderungen und des daraus resultierenden zusätzlich erforderlichen Sicherheitsbereichs, die ursprüngliche Berechnung der Bauwerkskosten ohne Berücksichtigung der drei Isolierzimmer, die Realisierung der Forensikstation als Holzbau mit erhöhter Nutzungsdauer anstelle des ursprünglich geplanten einfachen Modulbaus sowie der daraus resultierende geänderte Planungs- und Bauablauf die wesentlichen Gründe für die Kostensteigerung von 7,5 Mio. Franken gegenüber der ursprünglichen Vorlage.

3.2 Benchmark

Der Kanton St.Gallen hat keine vergleichbaren Objekte gebaut, die der Typologie der Forensikstation entsprechen. Für einen Vergleich wurden vom Bundesamt für Justiz (BJ) Kostenkennwerte nach BKP (Baukostenplan) je Platz von drei Projekten (mit mittlerer Sicherheit) zur Verfügung gestellt. Diese Kennwerte nach BKP entsprechen dabei verschiedenen Phasen mit der entsprechenden Ungenauigkeit / Unsicherheit (Königsfelden AG: Kostenvoranschlag +/- 10 Prozent; Rheinau ZH: Kostenschätzung +/- 25 Prozent; Etoine BE: Stand Abrechnung). In den Kostenkennwerten von Etoine ist in Abweichung zur Kostenherleitung gemäss ursprünglicher Vorlage auch der Anteil Umbau des bestehenden Gebäudes enthalten (inkl. Realisierung der notwendigen Freizeit- bzw. Therapiemöglichkeiten).

Für den Kostenvergleich wurden die ermittelten Anlagekosten nach eBKP-H der Forensikstation Wil auf den Baukostenplan BKP umgerechnet. Dabei zeigt sich, dass die neu ermittelten Kostenkennwerte der Forensikstation Wil im Bereich der Vergleichsobjekte liegen, wobei die Kostenkennwerte von Etoine BE am tiefsten sind.⁵

Kennwerte	Forensik Wil	Königsfelden AG	Rheinau ZH	Etoine BE
Anzahl Plätze	19	26	39	14
Kosten / Platz	Fr. / Platz	Fr. / Platz	Fr. / Platz	Fr. / Platz
Anlagekosten BKP 1–9	1'073'684	1'145'000	1'009'743	877'771
Gebäudekosten BKP 2	777'368	815'384	761'025	703'764
Gebäudekosten BKP 2 + 3	888'263	1'000'000	782'820	776'378

4 Finanzielle Auswirkungen und Termine

4.1 Betriebskosten

Die neu ermittelten theoretischen Betriebskosten der Forensikstation basieren weiterhin auf extern ermittelten Flächenkennwerten von abgerechneten Objekten bzw. den gleichen Berechnungsgrundlagen gemäss ursprünglicher Vorlage. Die Gliederung der Kosten basiert auf der SIA

⁵ Die tieferen Werte beim Projekt Etoine sind u.a. durch den inkludierten Anteil Umbau bzw. die Nutzung von zusätzlichen, bereits bestehenden Räumlichkeiten im Hauptbau begründet.

d0165⁶. In der Detaillierung verweist diese auf die DIN 18960⁷, die somit ebenfalls eine Grundlage der Kostenermittlung darstellt. Die Kapitalkosten werden über die Nutzungsentschädigung⁸ abgegolten:

durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)	Stand ursprüngliche Vorlage	Stand Vorprojekt
Verwaltungsaufwand	4'900	6'600
Versicherungsaufwand, Steuern und Abgaben	9'900	15'300
Hauswartung	5'400	6'800
Kontroll- und Sicherheitsdienste	20'800	20'800
Reinigungskosten Gebäude	15'900	24'400
Überwachung und Instandhaltung	41'000	59'000
Ver- und Entsorgung einschliesslich Energie	28'000	30'100
Betriebs- und Verwaltungsaufwand	125'900	163'000

4.2 Auswirkung auf die Nutzungsentschädigung

Die PSGN entrichtet dem Kanton St.Gallen für die genutzten Immobilien eine Nutzungsentschädigung. Diese setzt sich zusammen aus Kapitalkosten⁹, Amortisationskosten¹⁰ und Verwaltungskosten¹¹. Für die Nutzung der Immobilien am Standort Wil beläuft sich die Entschädigung im Jahr 2021 auf rund 3,0 Mio. Franken. Diese erhöht sich, wenn der Eigentümer wertvermehrende Investitionen vornimmt. Die Forensikstation beinhaltet gemäss aktueller Kostenschätzung Investitionen in der Höhe von 20,4 Mio. Franken. Die Nutzungsentschädigung wird grundsätzlich mit dem Bezug der neuen Räumlichkeiten angepasst.

Mit dem aktuellen Bauvorhaben ist auch längerfristig eine zweckmässige Betreuung der Patientinnen und Patienten sowie ein kostendeckender Betrieb mit marktkonformen Tarifen möglich.¹² Darum wird die Nutzungsdauer von bisher 20 Jahren auf 55 Jahre erhöht und bei den laufenden Testplanungen, die im Zusammenhang mit der Überprüfung und Beurteilung der «Arealstrategie Psychiatrie St.Gallen Nord» durchgeführt werden, entsprechend mitberücksichtigt werden¹³.

Bei einer Nutzungsdauer von 55 Jahren beträgt die Amortisation 1,8 Prozent des Zeitwerts. Bei einem aktuellen Fünfjahres-Swap-Satz von -0,5 Prozent würde dies eine Erhöhung der Nutzungsentschädigung um rund 400'000 Franken bedeuten. Die Nutzungsentschädigung liegt damit aufgrund der längeren Laufzeit tiefer als die Nutzungsentschädigung gemäss ursprünglicher Vorlage.¹⁴

⁶ Kennzahlen im Immobilien-Management (SIA = Schweizer Ingenieur- und Architektenverein, d = Dokumentation).

⁷ Nutzungskosten im Hochbau (DIN = Deutsche Industrie-Norm).

⁸ Siehe Abschnitt 4.2.

⁹ Die Kapitalkosten setzen sich zusammen aus Landwert und Zeitwert der Gebäude, multipliziert mit dem geltenden Fünfjahres-Swapsatz zuzüglich 0,75 Prozent. Für das Gebäude der Forensikstation wurde als Basis zur Berechnung der Kapitalkosten der Zeitwert abzüglich der Bundessubventionen und ohne Landwert angenommen.

¹⁰ Für das Gebäude der Forensikstation wurde als Basis zur Berechnung der Amortisationskosten der Zeitwert angenommen.

¹¹ Die Verwaltungskosten betragen 0,1 Prozent des Zeitwerts der Gebäude.

¹² Siehe Abschnitt 4.4.

¹³ Erste Erkenntnisse werden Ende 2021 erwartet.

¹⁴ Würde der Fünfjahres-Swapsatz langfristig im Durchschnitt um 3 Prozentpunkte steigen, beträgt die Nutzungsentschädigung rund 700'000 Franken.

4.3 Instandsetzungs- und Erneuerungskosten

Während die Betriebskosten eines 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 zu Lasten des Kantons, während der Nutzer die Betriebskosten einschliesslich der Instandhaltungskosten zu tragen hat.

Die Kosten für die Instandsetzung und Erneuerung des Gebäudes umfassen nach der Norm SIA 469¹⁵ die Kosten zur Wiederherstellung des Soll-Zustands bzw. zur Werterhaltung von Baukonstruktionen, technischen Anlagen und Aussenanlagen. Im Unterschied zu einer Nutzungsdauer von 20 Jahren werden bei einer längeren Nutzungsdauer, unter Berücksichtigung der durchschnittlichen technischen Lebensdauer der einzelnen Bauteile, nicht nur Instandsetzungskosten, sondern neu auch Investitionen in die Erneuerung notwendig. Die tatsächlichen Kosten sind erfahrungsgemäss in den ersten Jahren weit geringer und steigen im Laufe der Zeit an. Der konkrete Bedarf je Jahr wird jeweils im Rahmen der ordentlichen Budgetierung ermittelt.

durchschnittlicher Aufwand (Fr./Jahr)	Stand ursprüngliche Vorlage	Stand Vorprojekt
Instandsetzung	25'400	47'100
Erneuerung	0	371'000
Total Instandsetzungs- und Erneuerungskosten	25'400	418'100

4.4 Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Eine finanzielle Darstellung der bestehenden und zukünftigen Finanzflüsse im Bereich der Forensischen Psychiatrie beinhaltet zahlreiche Unsicherheiten. Der Bedarf für gesicherte Forensikplätze ist weiterhin hoch. Unverändert ist ein Teil der in St.Gallen gerichtlich zu stationären Massnahmen verurteilten Personen mit schweren psychischen Erkrankungen inadäquat in Strafvollzugsanstalten/Gefängnissen oder in ausserkantonalen psychiatrischen Kliniken untergebracht. Die ausserkantonalen Plätze sind weiterhin äusserst beschränkt und die Aufwendungen sind nicht eindeutig quantifizierbar. In ausserkantonalen Kliniken besteht überdies für einzuweisende Personen aus dem Kanton St.Gallen keine Aufnahmepflicht. Es müssen Wartezeiten zwischen Anmeldung und Aufnahme von oft über einem Jahr in Kauf genommen werden.

Die Forensikstation ist ein wichtiger Teil des Kompetenzzentrums Forensik der PSGN. In dessen Gesamtkonzept sind weitere Dienstleistungen mit entsprechenden Einnahmen für Gutachten, konsiliarische Beratungen und Behandlungen in den Institutionen des Justizvollzugs und von Gefängnissen in St.Gallen bis zu ambulanten Behandlungen vorgesehen. Wird die Forensikstation nicht realisiert, fallen diese Einnahmen – auch für Nachbehandlungen beispielsweise auf der Forensik-Spezialstation (mit niedriger Sicherheit) und dem offenen Spezialwohnheim Eggfeld auf dem Klinikgelände – zu einem beträchtlichen Teil weg. Zudem erhöhen forensisch-psychiatrische Leistungen aus einer Hand die Behandlungsqualität und die Sicherheit, da die gesamte Behandlungskette von Akutbehandlung nach einer Straftat über langfristige Behandlung zur Stabilisierung bis zur ambulanten Behandlung in der Resozialisierungsphase durchgehend ohne riskante Unterbrüche und Wechsel erfolgen kann. Auch würde das Nicht-Realisieren der Forensikstation die Rekrutierung geeigneter Fachleute in diesem hoch spezialisierten Bereich massiv verschlechtern und auch die Grundversorgung weiter erschweren.

¹⁵ Erhaltung von Bauwerken.

Der Businessplan des Verwaltungsrates der Psychiatrieverbunde geht davon aus, dass die Forensikstation mit einem Tagessatz von marktkonformen Fr. 1'150.– im Rahmen der Vorgaben der Eigentümerstrategie betrieben werden kann. Die einweisenden Behörden (Staatsanwaltschaft, Gerichte, Vollzugsbehörden) vergüten die Aufenthaltskosten, die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nicht gedeckt werden. Die aus dem zusätzlichen Angebot erwarteten jährlichen Mehreinnahmen von 6,4 Mio. Franken beschreiben den Kapitalabfluss aus dem Kanton St.Gallen, wenn die Forensikstation nicht realisiert wird und die damit verbundenen Dienstleistungen in anderen Kantonen erbracht werden. Die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen (Steuererträge, Arbeitsplätze, Zulieferungen usw.) würden wegfallen.

4.5 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 Vollzugseinrichtungen für Erwachsene im Sinn des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0). Für das geplante Bauvorhaben kann mit einem entsprechenden Bundesbeitrag von rund 35 Prozent der anrechenbaren Kosten gerechnet werden. Unter Berücksichtigung eines Bundesbeitrags von 6,25 Mio. Franken resultiert folgender Kreditbedarf:

– Anlagekosten	20'400'000 Franken
– abzüglich zu erwartender Bundesbeitrag	6'250'000 Franken
– Kreditbedarf einschliesslich Mehrwertsteuer	14'150'000 Franken

Gegenüber dem ursprünglichen Kantonsratsbeschluss erhöht sich der Kreditbedarf somit um 5,05 Mio. Franken.

4.6 Termine

Im Kanton St.Gallen fehlen gesicherte forensische Klinikplätze und die verfügbaren Kapazitäten in anderen Kantonen sind weiterhin begrenzt. Angesichts der möglichen Folgen bei Fehlplatzierungen muss diese Lücke mit grosser Dringlichkeit geschlossen werden.

Unter der Annahme, dass der Kantonsrat dem beantragten Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss in zwei Lesungen in der Sondersession 2021 zustimmt, sieht der Terminplan aus heutiger Sicht wie folgt aus:

- Baubeginn im Jahr 2022;
- Bezug im Jahr 2024.

5 Rechtliches

Nach Ziff. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil beschliesst der Kantonsrat endgültig über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht vorhersehbare Umstände zurückgehen. Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind dabei nicht zustimmungsbedürftig.

Da die Ursache der Mehrkosten bei Projektänderungen bzw. -anpassungen liegen, die auf neuen Erkenntnissen beruhen und die sachlichen, strategischen sowie politischen Abwägungen des ursprünglichen Kantonsratsbeschlusses tangieren, ist nicht davon auszugehen, dass die Mehrkosten über einen Nachtragskredit im Sinn der vorstehenden Ausführungen beschlossen werden können. Daher ist ein Nachtrag zum ursprünglichen Kantonsratsbeschluss erforderlich.

Nach Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Änderungen von Kantonsratsbeschlüssen, die dem Finanzreferendum unterstanden haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Hat jedoch die Änderung eine Ausgabe zur Folge, welche die Schwelle für das obligatorische Finanzreferendum überschreitet, untersteht der neue Beschluss dem obligatorischen Finanzreferendum.

Aufgrund der vorliegenden Unterlagen wird von einem Investitionsvolumen von 20,4 Mio. Franken ausgegangen, davon 14,15 Mio. Franken zulasten des Kantons. Die Änderung des ursprünglichen Kantonsratsbeschlusses hat neue Ausgaben zulasten des Kantons von 5,05 Mio. Franken zur Folge. Der Nachtrag untersteht daher dem fakultativen Finanzreferendum.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil einzutreten.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann
Präsident

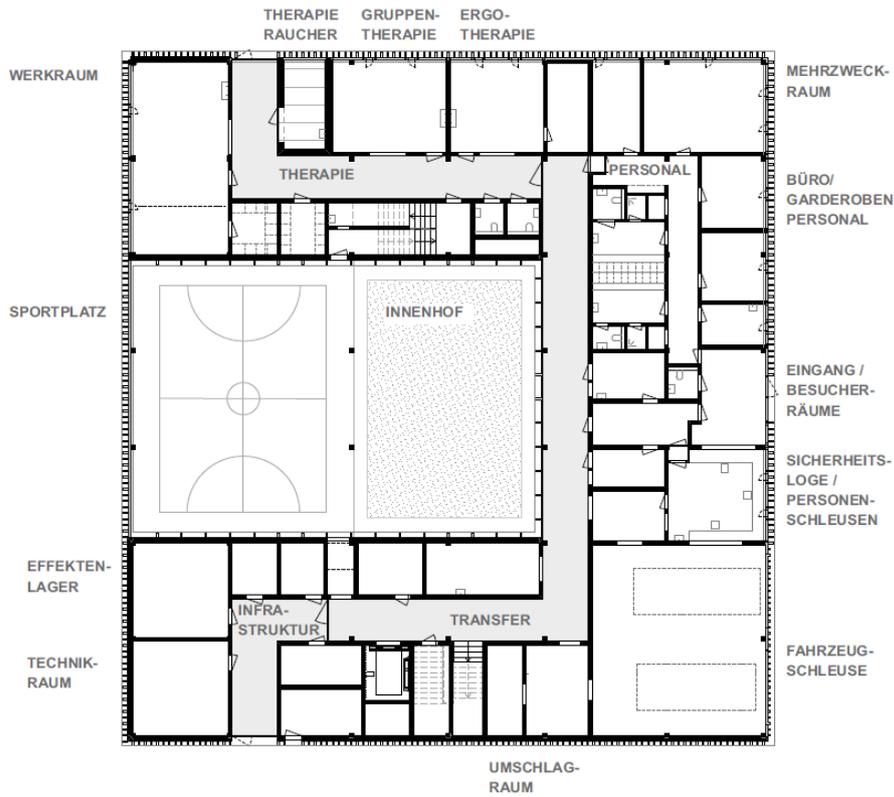
Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang

Situationsplan



Grundrisse

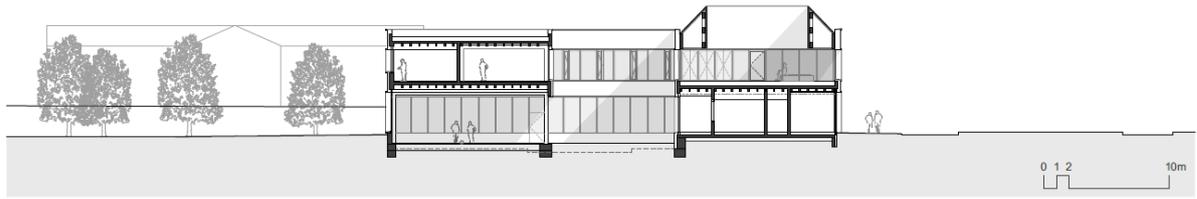


Erdgeschoss

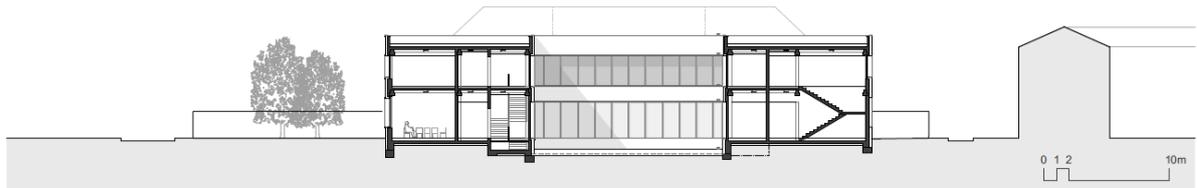


Obergeschoss

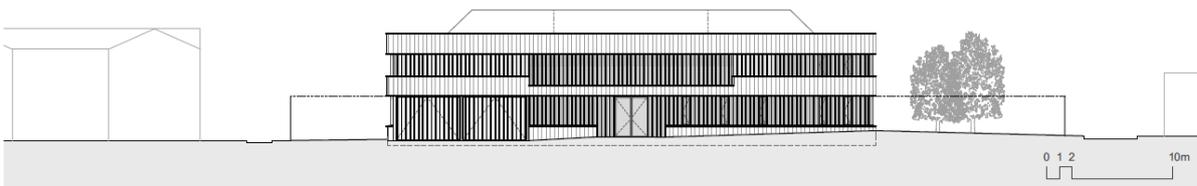
Schnitte / Ansichten



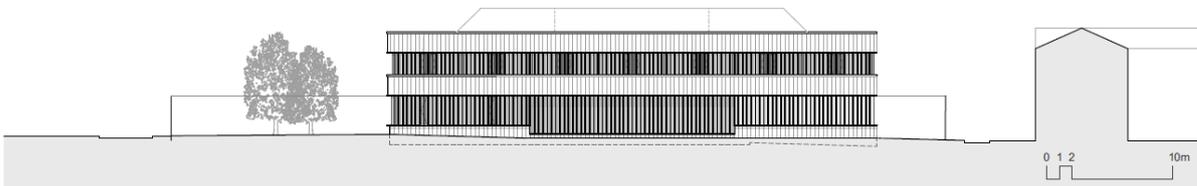
Schnitt A – A



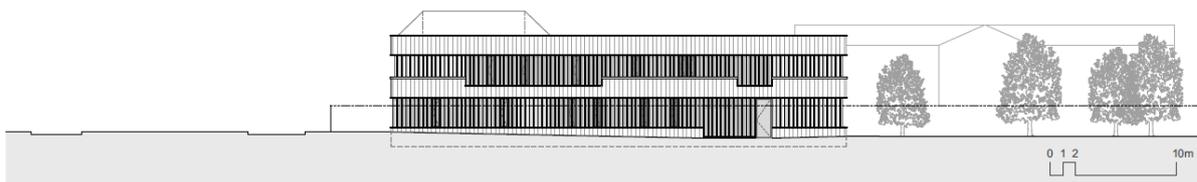
Schnitt B – B



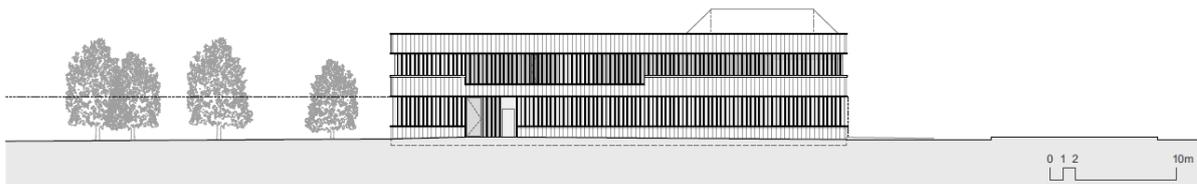
Ansicht Ost



Ansicht West



Ansicht Nord



Ansicht Süd

Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil

Entwurf der Regierung vom 27. April 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. April 2021¹⁶ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil vom 14. August 2018»¹⁷ wird wie folgt geändert:

Ziff. 1

¹ Das Bauvorhaben und der Voranschlag für die Anlagekosten, **in der Fassung nach dem Nachtrag zu diesem Erlass**, von Fr. ~~42'900'000.–~~ **20'400'000.–** für die Errichtung einer Forensikstation auf dem Areal der Psychiatrischen Klinik Wil werden genehmigt.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Kosten wird nach Abzug des erwarteten Bundesbeitrags von Fr. ~~3'800'000.–~~ **6'250'000.–** ein Kredit von Fr. ~~9'100'000.–~~ **14'150'000.–** gewährt.

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

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

¹⁶ ABI 2021-●●.

¹⁷ sGS 322.918.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.¹⁸

¹⁸ Art. 7 Abs. 1 und 2 RIG, sGS 125.1.