

Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu den kantonalen Bauten

Bericht der Regierung vom 4. Juli 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Kantonaler Immobilienbestand	4
3 Strategische Grundlagen zur nachhaltigen Steuerung des Immobilienbestands	7
3.1 Weiterentwicklung der kantonalen Immobilienstrategie	7
3.2 Immobilienstrategischer Handlungsrahmen	8
3.3 Strategieprozesse und Zuständigkeiten	9
4 Umgang mit kantonalen Immobilien	12
5 Immobilienstrategische Gesamtsicht	18
5.1 Übersicht über anstehende Investitionen	18
5.2 Investitions- und Finanzprozess	20
6 Beantwortung der Postulate im Einzelnen	22
7 Umsetzungsplanung	26
8 Antrag	27
Anhang 1: Immobilienstrategie Hochbauten 2023	28
Anhang 2: Inhalte und Struktur Teilportfoliostrategie (Entwurf)	29
Anhang 3: Inhalte und Struktur Objektstrategie (Entwurf)	30

Zusammenfassung

Mit dem Postulat 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten» sowie den Anliegen der Postulate 43.21.05 «Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen» und 43.18.01 «Bauen im Kanton – fit in die Zukunft» wurde die Regierung eingeladen, über die Weiterentwicklung der kantonalen Immobilienstrategie zu berichten. Weiter soll eine Gesamtschau über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonaler Beteiligung erarbeitet werden.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Nach einem kurzen Überblick über den kantonalen Immobilienbestand werden die strategischen Grundlagen zur aktiven Steuerung des Portfolios Hochbauten im Kanton St.Gallen beschrieben und konkrete Handlungsfelder aufgezeigt. Eine umfassende Analyse hat dabei gezeigt, dass insbesondere im Bereich der strategischen Planungsinstrumente und der Leitsätze Anpassungsbedarf besteht. Als zentrale Massnahme werden zur strategischen Steuerung des Immobilienbestands neu Teilportfoliostrategien eingeführt. Diese führen je Teilportfolio die langfristige Bedarfsplanung Nutzer (Raumbedarf) und die Bedarfsplanung Erhalt (Bestand) zusammen und definieren konkrete Massnahmen zur Deckung einer allfälligen Bedarfsdifferenz. Im Zusammenhang mit dieser Massnahme wurde die Portfolio- und Teilportfoliogliederung überarbeitet und nach Nutzerorganisation oder funktionaler Nutzungsart gegliedert. Zudem wurde der Teilportfoliostrategieprozess mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten definiert und wurden Struktur und Inhalte einer Teilportfoliostrategie festgelegt.

Als weiterer zentraler Bestandteil des immobilienstrategischen Handlungsrahmens wurden die Leitsätze in einem mehrstufigen Verfahren überarbeitet und den heutigen Anforderungen angepasst. Als Ergebnis hat die Regierung fünf zentrale Leitsätze zu den Bereichen Nutzung im Vordergrund, Ökologie, Wirtschaftlichkeit, Baukultur, Eigentumsform, Umgang mit Liegenschaften formuliert. Die weiterentwickelte kantonale Immobilienstrategie 2023 gibt damit eine umfassende strategische Stossrichtung vor und definiert mit den überarbeiteten Leitsätzen, Handlungsfeldern und Massnahmen den Umgang mit den kantonalen Immobilien.

Die von den Postulanten geforderte Gesamtübersicht über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonaler Beteiligung kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht aufgezeigt werden. Grund dafür sind die bislang fehlenden Grundlagen, insbesondere die fehlenden Teilportfoliostrategien sowie die damit verbundenen Nutzerstrategien und Angaben zum Nutzerbedarf. Mit der Immobilienstrategie 2023 wurden nun die nötigen Grundlagen geschaffen, damit in einem abgestimmten Prozess die verschiedenen Nutzerdepartemente und das Hochbauamt eine langfristige Sicht über anstehende Investitionen erhalten. Eine Planung und Aussage zu einzelnen Immobilienvorhaben und künftigen Nutzungen auf Objektebene ist ohne diese abgestimmte langfristige Bedarfsplanung Erhalt und Nutzer nicht zielführend.

Im Rahmen der Umsetzungsplanung der Immobilienstrategie 2023 hat die Regierung konkrete Massnahmen definiert, anhand derer die Gesamtsicht über die anstehenden Investitionen möglichst rasch und effizient umgesetzt werden kann. Als Sofortmassnahme ist dazu vorgesehen, mit den einzelnen Nutzerdepartementen eine «Teilportfoliostrategie light» mit dem inhaltlichen Fokus auf den Standort Stadt St.Gallen zu erstellen. Dadurch wird innerhalb nützlicher Frist eine Gesamtsicht über anstehende Investitionen auf dem Stadtgebiet erarbeitet.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zu den drei Postulaten 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten», 43.21.05 «Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen» und 43.18.01 «Bauen im Kanton – fit in die Zukunft».

1 Ausgangslage

Mit dem Postulat 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten» wurde die Regierung eingeladen, über die Weiterentwicklung der kantonalen Immobilienstrategie zu berichten. Ebenso soll eine Gesamtschau über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonaler Beteiligung erarbeitet werden. Neben den Belangen des Postulats «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten» sollen auch die Anliegen der Postulate 43.21.05 «Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen» und 43.18.01 «Bauen im Kanton – fit in die Zukunft» berücksichtigt werden. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Auftrag nachgekommen und auf Basis der weiterentwickelten übergeordneten Immobilienstrategie und der Umsetzungsplanung zu den folgenden Themen der drei Postulate Bericht erstattet.

Abbildung 1: Übersicht Postulate

43.19.06 Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten	43.18.01 Bauen im Kanton – fit in die Zukunft	43.21.05 Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen
<ul style="list-style-type: none">• Weiterentwicklung kantonale Immobilienstrategie<ul style="list-style-type: none">• Nachhaltiges Planen, Bauen und Betreiben• Strategische Haltung Teilportfoliostrategie• Erarbeitung ausgewählte Standortstrategien• Weiterentwicklung Immobilienportfolio durch Kauf von Mietliegenschaften• Möglichkeiten zur Flächenoptimierung mittels neuer Arbeitsweisen, zweckmässigen Flächenstandards, departementsübergreifenden Gebäudenutzungen sowie interne Raumkostenverrechnungen• Strategische Gesamtsicht über anstehende Investitionen	<p>Strategische Haltung in Bezug auf</p> <ul style="list-style-type: none">• Teilportfoliostrategie• Einsatz Haustechnik• Energieverbrauch/-effizienz• Materialeinsatz unter Berücksichtigung des Unterhalts (und gekoppelt an Konstruktion, Lebenszyklusbetrachtung)	<ul style="list-style-type: none">• Neubeurteilung Standort- und Immobilienstrategie unter Berücksichtigung Home Office/Pandemie, Digitalisierung, dezentrale Aufgabenerfüllung, erwartete Entwicklung der Staatsaufgaben• Digitalisierung (inkl. Informationssicherheit und Datenschutz bei der Gebäudeinformatik)

Kantonale Immobilien sind von hohem öffentlichem Interesse und bedingen die Einbindung diverser Anspruchsgruppen (z.B. Kantonsrat, Regierung, Staatskanzlei, Departemente und Gerichte, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, Nutzer der Immobilien usw.). Zudem bestehen zahlreiche Abhängigkeiten und Schnittstellen zu benachbarten Themengebieten und Aufträgen (z.B. Strategische Investitionsplanung für Sekundarstufe II, Strategische Immobilienbedarfsplanung im Hochschulbereich, Arealstrategie Psychiatrieverbunde usw.). Zur Sicherstellung einer hohen Akzeptanz und Relevanz der Ergebnisse wurden daher die zentralen Anspruchsgruppen mit Vertretung sämtlicher Departemente aktiv in den Bearbeitungsprozess zur Weiterentwicklung der Immobilienstrategie eingebunden. Die Arbeiten erfolgten in einem transparenten Prozess und in Abstimmung mit bereits vorhandenen Grundlagen und angrenzenden Aufträgen.

Die Vorgehensweise bei der Weiterentwicklung der bisherigen Immobilienstrategie ging systematisch vom Groben ins Feine. Der Gesamtprozess gliederte sich in vier Teilphasen. Ausgehend von einer fundierten Situationsanalyse einschliesslich kantonalem Benchmarking und detaillierter Analyse der vorhandenen Unterlagen und Rahmenbedingungen wurde der Handlungsbedarf eruiert. Aufbauend auf diesen Zwischenergebnissen wurden die konzeptionellen Grundlagen erarbeitet und der immobilienstrategische Handlungsrahmen (einschliesslich graphischer Darstellung) definiert. In der Ausarbeitungsphase wurden schliesslich die konkreten Inhalte ausge-

arbeitet und die Immobilienstrategie ausformuliert. Zur Sicherstellung einer zielgerichteten Umsetzung der Immobilienstrategie wurde abschliessend eine Umsetzungsplanung mit konkreten Projektfolgeaufträgen erstellt.

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer kurzen Übersicht über den aktuellen kantonalen Immobilienbestand, bevor in Abschnitt 3 die strategischen Grundlagen zur nachhaltigen Steuerung des Immobilienbestands erläutert werden. Dabei werden sowohl die Ergebnisse aus der Situationsanalyse als auch der aktualisierte strategische Handlungsrahmen im Detail beschrieben. Abschnitt 4 zeigt den konkreten Umgang mit dem Immobilienportfolio Hochbauten auf. Dabei wird in Form von Leitsätzen, Handlungsfeldern und Massnahmen die grundsätzliche Stossrichtung für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der einzelnen Immobilien definiert. Zusätzlich werden in Abschnitt 5 die Instrumente zur finanziellen Steuerung der anstehenden Investitionen dargestellt und erläutert. Beim Fazit in Abschnitt 6 wird schliesslich betreffend die inhaltliche Beantwortung der einzelnen Anliegen aus den drei Postulaten zusammenfassend Bilanz gezogen. Hierbei ist bereits vorwegzunehmen, dass die grosse Mehrheit der Themen mit dem vorliegenden Bericht inhaltlich beantwortet werden kann. Gewisse Themen können jedoch erst im Rahmen der Umsetzungsplanung (Abschnitt 7) beantwortet werden. Dies betrifft insbesondere die strategische Gesamtsicht zu den kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonalen Beteiligung. Zur Beantwortung dieser Thematik müssen die in der Strategie beschriebenen Handlungsfelder (z.B. Einführung von Teilportfoliostrategien) vorgängig umgesetzt werden, damit danach ein Überblick über die notwendigen Investitionen geschaffen werden kann.

2 Kantonaler Immobilienbestand

Das Immobilienportfolio Hochbauten enthält per Ende 2022 475 Gebäude im Eigentum des Kantons St.Gallen mit einem versicherten Neuwert von rund 2'307 Mio. Franken. Im Vergleich mit den beiden Berichtsperioden 2013–2017 und 2018–2021 zeigt sich ein Wertzuwachs von 3,7 Prozent (gegenüber dem Jahr 2017) bzw. 1,4 Prozent (gegenüber dem Jahr 2021). Diverse Portfoliovereinigerungen von Kleinobjekten und Abbrüche im Zusammenhang mit Vorbereitungen von Grossprojekten stehen Neuzugängen gegenüber.

Das Immobilienportfolio umfasste Ende 2022 neben den kantonseigenen Liegenschaften auch 159 der Erfüllung von kantonalen Aufgaben dienende Mietverträge. Unter Berücksichtigung zahlreicher Zu- und Abgänge von Mietobjekten liegt der Mietaufwand netto bei 25,1 Mio. Franken für das Jahr 2022 und damit höher als in der Vorperiode.

Tabelle 1: Entwicklung kantonales Immobilienportfolio Hochbauten 2017-2022

Immobilienportfolio Hochbauten	31.12.2017	31.12.2021	31.12.2022
Gebäude im Eigentum (Anzahl)	484	485	475
Neuwert	2'224 Mio. Franken	2'276 Mio. Franken	2'307 Mio. Franken
Mietverträge (Anzahl)	156	153	159
Anmiete (Netto)	19,1 Mio. Franken	19,7 Mio. Franken	25,1 Mio. Franken

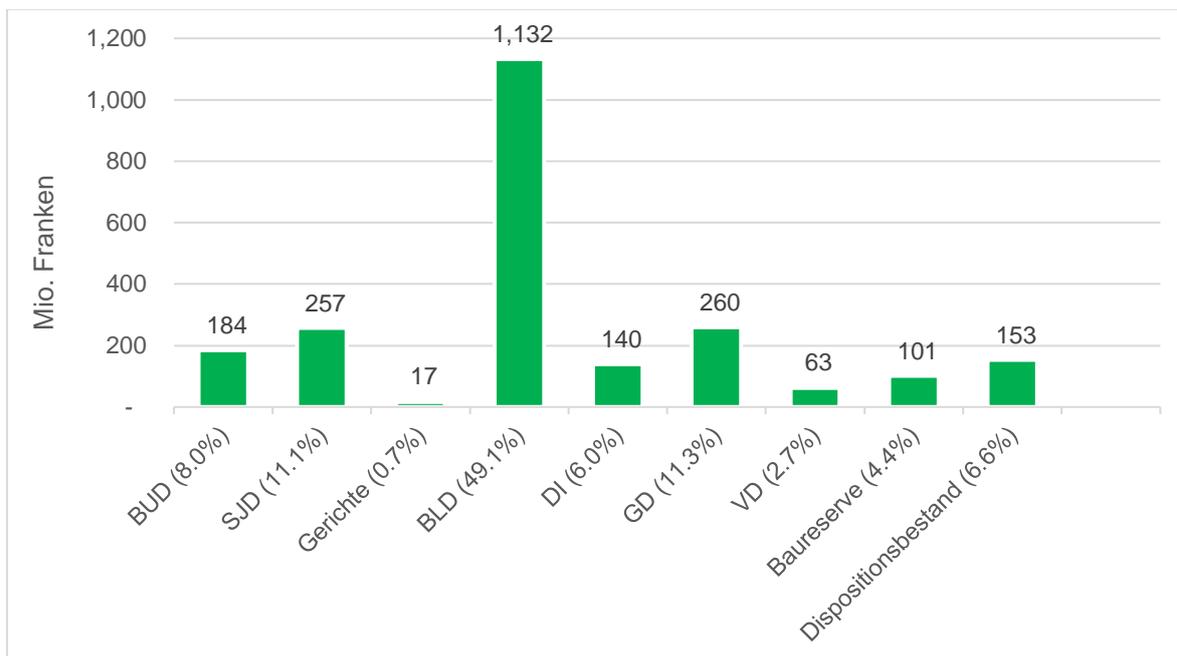
Für eine effiziente und zielgerichtete Steuerung der kantonalen Immobilien bedarf es der Gliederung der Immobilien in ähnliche Gebäude- und Nutzungstypen. Die Gliederung in Portfolios- und Teilportfolios richtet sich daher nach den Nutzerorganisationen (Departement und Ämter) oder nach der funktionalen Nutzungsart. Die Grundanforderungen an die Gebäude sind in allen Teilportfolios des Kantons St.Gallen ähnlich. In den spezifischen Anforderungen der Nutzung unterscheiden sie sich jedoch stark aufgrund der unterschiedlichen Leistungsaufträge und baulichen Auflagen. Die Gliederung der einzelnen Teilportfolios wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 2: Portfolio- und Teilportfoliogliederung

Portfolio	Teilportfolio	Konkretisierung Teilportfolio
A01 Staatskanzlei (SK)	kein Teilportfolio	
A02 Volkswirtschaftsdepartement (VD)	A02.1 Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	Landwirtschaft Forstwirtschaft Jagd/Fischerei
	A02.2 Übrige VD	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
A03 Departement des Innern (DI)	A03.1 Kultur	Kultur
A04 Bildungsdepartement (BLD)	A04.1 Berufsfachschulen und Mittelschulen	Berufsschulen Mittelschulen
	A04.2 Hochschulen	Universität St.Gallen (HSG) Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG)
	A04.3 Übrige BLD	Berufsberatung Lehrmittelverlag
A05 Finanzdepartement (FD)	kein Teilportfolio	
A06 Bau- und Umweltsdepartement (BUD)	A06.1 Allgemeine Verwaltung	Allgemeine Verwaltung
	A06.2 Übrige BUD	Abwasser/Abfall
A07 Sicherheits- und Justizdepartement (SJD)	A07.1 Prüfstellen	Prüfstellen
	A07.2 Kantonspolizei	Kantonspolizei
	A07.3 Militär und Zivilschutz	Militär und Zivilschutz Spitäler (GOPS, Militär)
	A07.4 Staatsanwaltschaft	Staatsanwaltschaft
	A07.5 Strafvollzug	Strafvollzug
	A07.6 Übrige SJD	Asylzentren Schiffahrt
A08 Gesundheitsdepartement (GD)	A08.1 Gesundheit	Psychiatrische Kliniken
	A08.2 Übrige GD	Laborbauten
A09 Gerichte (Ger)	A09.1 Rechtsprechung	Rechtsprechung
A10 Baureserve	A10.1 Anlagen im Finanzvermögen	Baureserve Allgemein Verwaltung Baureserve Öffentliche Sicherheit Baureserve Bildung Vereinbarung Dritte
A11 Dispositionsbestand	A11.1 Nicht betriebsnotwendige Anlagen	Nutzung/Pacht Landwirtschaft Vereinbarung Dritte Verwertung Fahrende

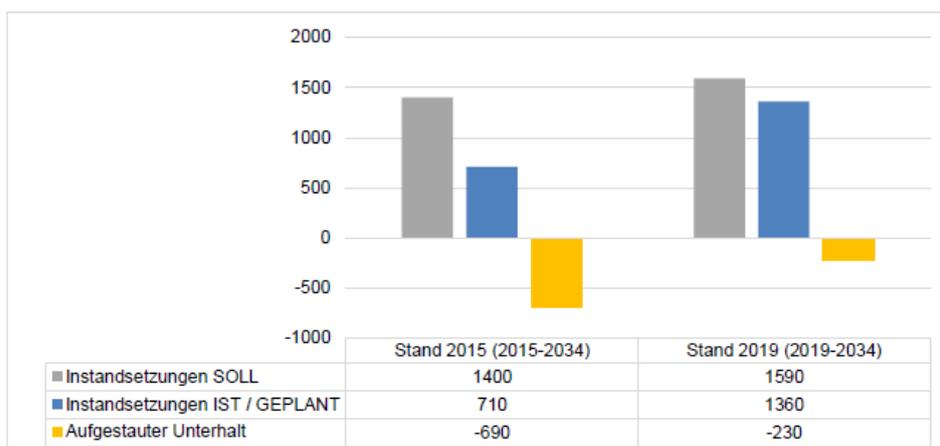
Im Teilportfolio «Anlagen im Finanzvermögen» enthalten sind Baureserven, das heisst, vorsorglicher Landerwerb für geplante Bauvorhaben. Z.B. findet sich in diesem Teilportfolio das Areal St.Gallen Winkeln für das geplante Projekt des Sicherheits- und Verwaltungszentrums. Im Teilportfolio «Nicht betriebsnotwendige Anlagen» befindet sich u.a. das Bundesverwaltungsgericht mit einem sehr hohen Neuwert von 72,3 Mio. Franken. Es wird langfristig in das Eigentum des Bundes übergehen und ist für den Kanton nicht betriebsnotwendig. Mit diesem Teilportfolio können die restlichen Teilportfolios von den nicht betriebsnotwendigen Objekten entlastet werden.

Abbildung 2: Übersicht Immobilienportfolio Hochbauten, Neuwert per Ende 2022



Wie bereits im Bericht Langfristige Finanzperspektiven 2019 (33.20.04A) vom 17. Dezember 2019 ausgeführt, hat sich der aufgestaute Unterhalt (Differenz zwischen den für den langfristigen Werterhalt der Objekte nötigen Instandsetzungen und den bereits geplanten Instandsetzungen) seit der letzten Betrachtung deutlich reduziert. Einerseits zeigt sich in der Abbildung 4, dass die nötigen Instandsetzungen zum heutigen Zeitpunkt im Vergleich zum Jahr 2015 angestiegen sind. Der aktualisierte Wert der Instandsetzungen SOLL (Instandsetzungskosten, Anpassungen an Normen und Gesetze, Provisorien) berücksichtigt das seit dem Jahr 2015 vergrösserte Immobilienportfolio und die Erhöhung der Instandsetzungskosten durch die Veränderung des Portfolios aufgrund von Nutzerbedürfnissen. Andererseits berücksichtigt die aktuelle Mehrjahresplanung mehr Vorhaben zum Abbau des aufgestauten Unterhalts. So wurde innerhalb des Kredits Kleinvorhaben der Anteil für Erneuerungen erhöht und im Rahmen der Budgetberatung die Projekte für kleinere Grossvorhaben mit überwiegendem Erneuerungsbedarf bewilligt. Im Vergleich Stand 2015 mit Stand 2019 werden neu noch 230 Mio. Franken aufgestauter – somit noch nicht eingeplanter – Unterhalt ausgewiesen. Obwohl die Mehrheit der Vorhaben erst in der Planung und noch nicht umgesetzt sind, geht die Entwicklung in die richtige Richtung.

Abbildung 3: Entwicklung «aufgestauter Unterhalt»



3 Strategische Grundlagen zur nachhaltigen Steuerung des Immobilienbestands

Der folgende Abschnitt beschreibt die relevanten strategischen Grundlagen zur aktiven Steuerung des Portfolios Hochbauten im Kanton St.Gallen. Im Rahmen einer Situationsanalyse wurden die bisherigen immobilienstrategischen Vorgaben analysiert und ein kantonaler Vergleich mit den Kantonen Luzern, Aargau, Basel-Stadt und Zürich durchgeführt. Auf Basis dieser Situationsanalyse wurden konkrete Handlungsfelder zur Weiterentwicklung des strategischen Handlungsrahmens abgeleitet. In Anlehnung an die Weiterentwicklung des strategischen Handlungsrahmens erläutert der folgende Abschnitt zudem die angepassten Strategieprozesse und Zuständigkeiten.

3.1 Weiterentwicklung der kantonalen Immobilienstrategie

Die Immobilienstrategie als das zentrale strategische Steuerungsinstrument legt die Stossrichtung für die Bereitstellung und Bewirtschaftung fest, setzt messbare Ziele und beschreibt die angestrebte Entwicklung des Portfolios Hochbauten. Ausserdem beschreibt sie die Möglichkeit der Erstellung von untergeordneten Strategien. Gemäss Immobilienstrategie Hochbauten 2015 sind dies Areal- und Objektstrategien mit Informationen für die Erhaltungs- und Bedarfsplanung für ein Areal bzw. Objekt. Beim Mitteleinsatz spricht sich die Regierung in der bisherigen Immobilienstrategie für eine Priorisierung des Erhaltungsbedarfs gegenüber dem Nutzerbedarf aus. Die Steuerung der Bedarfsentwicklung erfolgt mittels quantitativer und qualitativer Indikatoren, dazu gehören z.B. die Bedarfsplanung der Departemente, Flächenstandards, der Gebäudezustand oder Servicestandards.

Das aktuelle Immobilienmanagement beruht auf dem Lebenszyklusansatz. Damit wird das Ziel verfolgt, über alle Phasen eines Gebäudes einen Beitrag zur Wertschöpfung und Nachhaltigkeit zu leisten. Zur erfolgreichen Umsetzung des Lebenszyklusansatzes sind verschiedene Erfolgsfaktoren festgehalten, wie z.B. die zentrale und aktive Steuerung der Immobilien (Flächenbedarf u.ä.), die Orientierung an den Lebenszykluskosten sowie der Einsatz einer einheitlichen Software zum Betrieb der Liegenschaften.

Zielsetzung der Situationsanalyse war es, die Immobilienstrategie Hochbauten 2015 sowie die weiteren immobilienstrategischen Grundlagen und Vorgaben hinsichtlich der Anliegen aus den drei Postulaten zu prüfen und der allgemeinen Best Practice gegenüberzustellen. Die Analyse zeigte, dass der strategische Handlungsrahmen mit den eingesetzten untergeordneten Strategien unvollständig war (z.B. keine Berücksichtigung von Teilportfoliostrategien, keine abgestimmte Bedarfsplanung Erhalt und Bedarfsplanung Nutzer) und bei den Grund- und Leitsätzen Handlungsbedarf besteht. Entsprechend wurde die Immobilienstrategie inhaltlich überarbeitet sowie die dazugehörigen Strategieprozesse und Zuständigkeiten neu definiert.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick auf die Frage, inwiefern die Anliegen der einzelnen Postulate in den bisherigen immobilienstrategischen Grundlagen (Immobilienstrategie Hochbauten 2015) berücksichtigt und inhaltlich thematisiert werden.

Abbildung 4: Beurteilung zur Abdeckung der Anliegen Postulate durch Immobilienstrategie Hochbauten 2015

Grundsätze enthalten in Immobilienstrategie Hochbauten 2015

Grundsätze teilweise enthalten in Immobilienstrategie Hochbauten 2015

Keine Grundsätze enthalten in Immobilienstrategie Hochbauten 2015

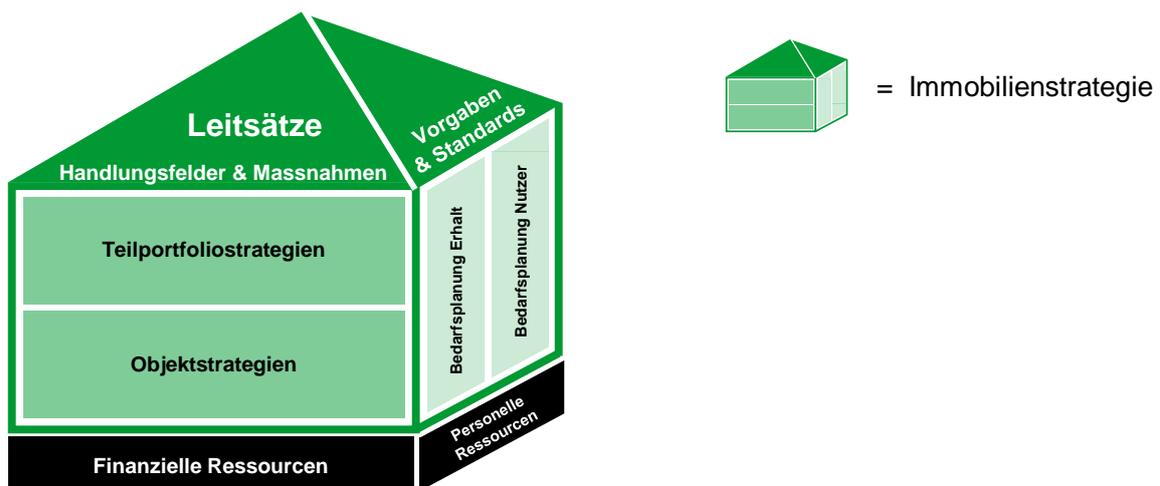
43.19.06 Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten	43.18.01 Bauen im Kanton – fit in die Zukunft	43.21.05 Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen
<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung kantonale Immobilienstrategie • Nachhaltiges Planen, Bauen und Betreiben • Strategische Haltung Teilportfoliostrategie • Erarbeitung ausgewählte Standortstrategien • Weiterentwicklung Immobilienportfolio durch Kauf von Mietliegenschaften • Möglichkeiten zur Flächenoptimierung mittels neuer Arbeitsweisen, zweckmässigen Flächenstandards, departementsübergreifenden Gebäudenutzungen sowie interne Raumkostenverrechnungen • Strategische Gesamtsicht über anstehende Investitionen 	<p>Strategische Haltung in Bezug auf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teilportfoliostrategie • Einsatz Haustechnik • Energieverbrauch/-effizienz • Materialeinsatz unter Berücksichtigung des Unterhalts (und gekoppelt an Konstruktion, Lebenszyklusbetrachtung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Neubeurteilung Standort- und Immobilienstrategie unter Berücksichtigung Home Office/Pandemie, Digitalisierung, dezentrale Aufgabenerfüllung, erwartete Entwicklung der Staatsaufgaben • Digitalisierung (inkl. Informationssicherheit und Datenschutz bei der Gebäudeinformatik)

3.2 Immobilienstrategischer Handlungsrahmen

Es ist ein relevantes Bedürfnis des Bau- und Umweltdepartementes, fehlende Grundlagen für die nachhaltige Steuerung des Immobilienbestands zu etablieren und die dazu notwendigen Instrumente sowie Vorgaben zu entwickeln. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Immobilienstrategie werden zudem die Themen der Postulate gemäss Abschnitt 3.1 aufgegriffen.

Im Postulat 43.19.06 wird die Erarbeitung von Teilportfolio- und Standortstrategien thematisiert. Die aktuelle Immobilienstrategie beschreibt bereits die Möglichkeit der Erstellung von Areal- und Objektstrategien. Teilportfoliostrategien waren bisher nicht vorgesehen. Fehlende Teilportfoliostrategien verhindern jedoch die Formulierung spezifischer Massnahmen in Bezug auf die unterschiedlichen Portfoliobereiche. Entsprechend wurde die Schaffung von Teilportfoliostrategien geprüft und der strategische Handlungsrahmen erweitert.

Abbildung 5: Weiterentwickelter strategischer Handlungsrahmen



Die weiterentwickelte Immobilienstrategie 2023 beinhaltet neu die folgenden drei Steuerungselemente:

- Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen;
- übergeordnete Vorgaben und Standards;
- strategische Planungsinstrumente (Bedarfsplanung, untergeordnete Strategien).

Die Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen definieren zusammen mit den übergeordneten Vorgaben (z.B. parlamentarische Aufträge) und Standards (z.B. Flächenstandards) die grundsätzliche Stossrichtung für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Immobilien über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Innerhalb dieses Handlungsrahmens erfolgen die strategischen Planungen, wobei die Nutzung der Immobilien und der vorhandene Bestand an Immobilien die wesentlichen Treiber von immobilienbezogenen Massnahmen sind. Aus ihnen resultiert der Bedarf, d.h. die Bedarfsplanung Nutzer und die Bedarfsplanung Erhalt. Im Rahmen eines klar definierten Strategieprozesses (vgl. Abschnitt 3.3) werden die Bedarfsplanung Erhalt und Nutzer aufeinander abgestimmt und in den zwei Planungsinstrumenten Teilportfoliostrategie und Objektstrategie konkretisiert. Die überarbeitete Teilportfoliogliederung (vgl. Abschnitt 2) bildet die Grundlage für die Teilportfoliostrategien. Die Grösse des jeweiligen Teilportfolios (Anzahl Objekte und Gebäudeversicherungsneuwert) entscheidet darüber, ob eine Teilportfoliostrategie für das entsprechende Teilportfolio erstellt wird.

Die Teilportfoliostrategie als zentrales strategischen Planungsinstrument (Planungshorizont 10 bis 20 Jahre), führt den Immobilienbestand und -bedarf (Nutzerbedarf, Erhaltungsbedarf) eines Teilportfolios zusammen und definiert Massnahmen zur Deckung der Bedarfsdifferenz. Konkret wird für ein Teilportfolio, ausgehend von der Ist-Situation (Aufgabenbereiche, Dienstleistungsangebot, Standorte und Flächen usw.) und unter Einbezug der jeweiligen Entwicklung der Flächentreiber und Einflussfaktoren (z.B. Schülerzahlen, Anzahl Straftaten usw.), der künftige Flächenbedarf (quantitativ und qualitativ) hergeleitet.

Die Gegenüberstellung mit dem aktuellen Bestand zeigt auf, ob eine Bedarfsdifferenz (Mehr- oder Minderbedarf) besteht. Handlungsfelder zur Deckung dieser Bedarfsdifferenz werden dann innerhalb des Teilportfolios, des Departements (Ebene Portfolio) und des gesamten kantonalen Portfolios aufeinander abgestimmt. So haben beispielsweise zwei Teilportfolios einen bestimmten Flächenbedarf, welcher teilweise oder ganz mit dem aktuellen Bestand gedeckt werden könnte. Hierbei gilt es dann die optimale Zuweisung und Nutzung der Flächen im Rahmen des Abstimmungsverfahrens sicherzustellen.

Teilportfoliostrategien stellen ein wesentliches strategisches Planungsinstrument zur langfristigen Planung der kantonalen Immobilienvorhaben dar. Sie bilden die Grundvoraussetzung und Basis für die Schaffung einer strategischen Gesamtsicht über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten und Instandsetzungen von Bauten mit kantonaler Beteiligung. Im folgenden Abschnitt wird der Prozess und die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Teilportfoliostrategie erläutert. Zusätzlich ist der konkrete Inhalt einer Teilportfoliostrategie im Anhang 2 abgebildet.

Am Beispiel der Prüfstellen innerhalb des A07 Portfolios Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) wurde der überarbeitete strategische Handlungsrahmen hinsichtlich Vollständigkeit der Inhalte, Zweckmässigkeit der Strategiearten (einschliesslich Erstellungsprozess und Zuständigkeiten), Durchgängigkeit (Zusammenwirken der einzelnen Elemente) und Verständlichkeit und Umsetzbarkeit (Begrifflichkeiten und Detaillierung) getestet und validiert. Dazu wurden die bestehenden immobilienstrategischen Grundlagen der Prüfstellen den künftigen Anforderungen und Prozessen gegenübergestellt und mit den Nutzern besprochen. Fazit dieser Prüfung der Umsetzbarkeit war, dass der neu definierte strategische Handlungsrahmen seitens Nutzer begrüsst und als zielführend und verständlich erachtet wird.

3.3 Strategieprozesse und Zuständigkeiten

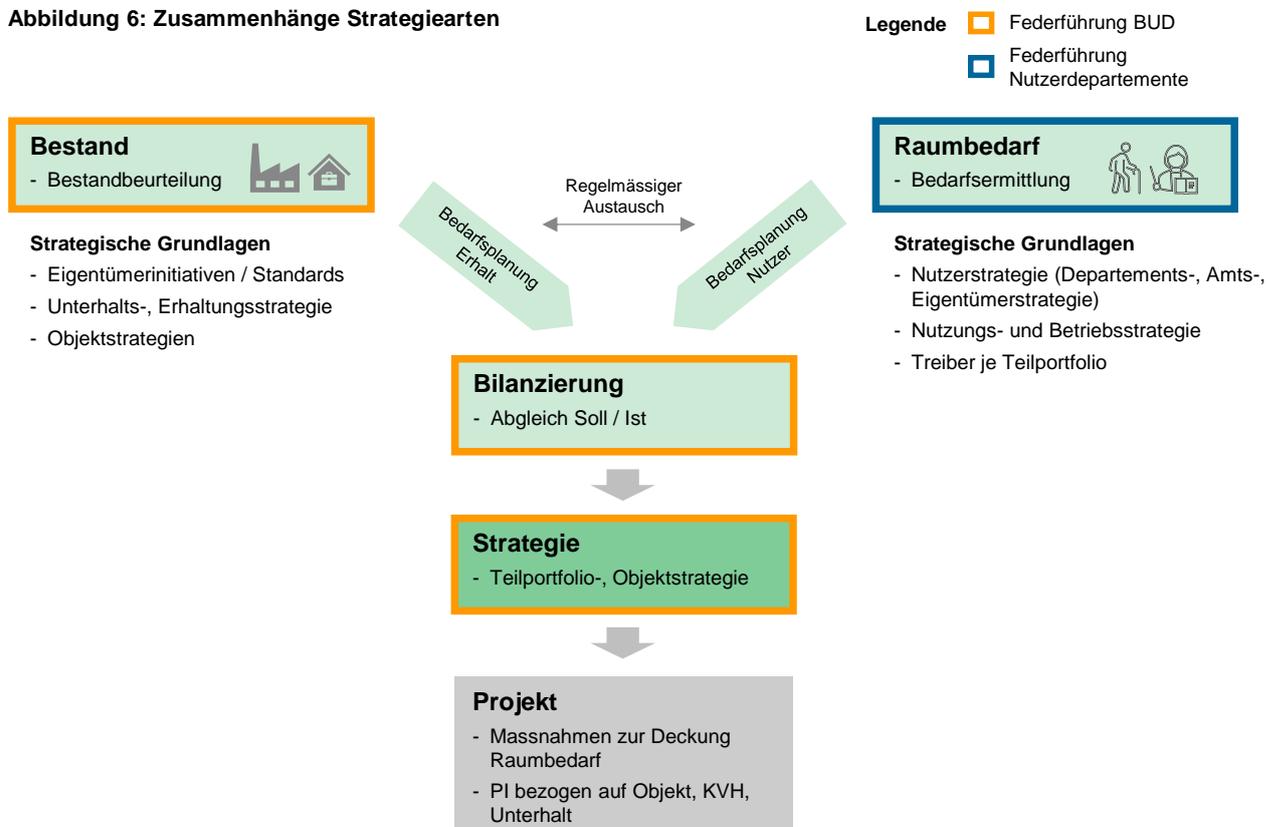
Mit der Weiterentwicklung der Immobilienstrategie waren die Zuständigkeiten und das Zusammenarbeitsmodell zwischen den Nutzergruppen und dem Bau- und Umweltdepartement neu zu beurteilen und festzulegen.

Die Immobilienstrategie 2023 bildet die zentrale strategische Grundlage für die beiden Planungsinstrumente Teilportfolio- und Objektstrategie. Auslöser und Treiber für beide Strategien sind die Bedarfsplanung Erhalt und die Bedarfsplanung Nutzer (vgl. Abschnitt 3.2). Die Bedarfsplanung Erhalt liegt in der Verantwortung des Hochbauamtes und dient der frühzeitigen Erkennung und kontinuierlichen Planung der baulichen Massnahmen zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit und des langfristigen Werterhalts des Immobilienbestands. Dem Nutzerdepartement kommt die Aufgabe der Bedarfsplanung Nutzer zu, d.h. die Ermittlung des künftigen Raumbedarfs (quantitative und qualitative Anforderungen, z.B. Nutzflächen, Lage, Räumlichkeiten, Funktionalität usw.) abgeleitet aus der geplanten Entwicklung des Nutzers.

Beim Prozess der Erstellung und Überarbeitung der Teilportfoliostrategien werden der Immobilienbestand und Immobilienbedarf des Teilportfolios zusammengeführt. Die Federführung über den Gesamtprozess liegt beim Hochbauamt, wobei die Abstimmung und Bilanzierung der Massnahmen in gemeinsamer Absprache mit dem jeweiligen Nutzer stattfindet. Aus der Teilportfoliostrategie leiten sich einerseits konkrete Massnahmen zur Sicherstellung des langfristigen Flächenbedarfs ab (Projektinitiierung). Andererseits hat sie Auswirkungen auf die Objektstrategie der einzelnen Objekte innerhalb des Teilportfolios.

Mit der Objektstrategie werden die baulichen Massnahmen je Objekt (wann und was instandsetzen, erneuern, verändern) zusammengeführt. Einzelne Massnahmen können dabei durch übergeordnete Strategien (Teilportfoliostrategie, neue Vorgaben oder Standards) oder durch die Bedarfsplanung (angepasste Erhaltungs- oder Nutzungsstrategien) ausgelöst werden. Die Prozessverantwortung liegt beim Hochbauamt, wobei das Nutzerdepartement die nutzerspezifischen Grundlagen (z.B. bestehende und künftige Gebäudenutzung) prüft und freigibt.

Abbildung 6: Zusammenhänge Strategiearten



Erarbeitungszyklus und Zuständigkeiten der Genehmigung der verschiedenen Strategiearten sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Die einzelnen Teilportfoliostrategien werden zeitlich versetzt erarbeitet. Dasselbe gilt auch für Objektstrategien.

Tabelle 3: Erarbeitungszyklus und Zuständigkeiten der Strategiearten

Strategieart	Erstellung und Überarbeitung	Aktualisierung, Zwischenbericht	Genehmigung
Immobilienstrategie	alle 8 Jahre	alle 4 Jahre	Regierung
Teilportfoliostrategie	alle 8 Jahre	Zwischenbericht alle 4 Jahre	Regierung
Objektstrategie	alle 4 Jahre und bei Projekten	alle 4 Jahre	BUD-HBA

Zusätzlich zum allgemeinen Prozessablauf besteht für die Erarbeitung der Teilportfolio- und Objektstrategien eine detaillierte Prozessübersicht. Dabei werden Auslöser, die relevanten Grundlagen und Hilfsmittel bei der Strategieerstellung und die einzelnen Prozessschritte konkret festgelegt.

Tabelle 4: Prozessübersicht Teilportfoliostrategie

Auslöser	Prozessschritte	Hilfsmittel / Grundlagen
<ul style="list-style-type: none"> – periodische Überarbeitung Teilportfoliostrategie (siehe Periodizität) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ermittlung Raumbedarf (Fläche und Ort) (Nutzerdepartement, GS) – Ermittlung Bestand (HBA) – Abstimmung und Bilanzierung HBA mit Departement – Genehmigung Teilportfoliostrategie (RR) – Massnahmen veranlassen 	<p>Immobilienstrategische Vorgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> – Immobilienstrategie – Vorgaben und Standards <p>Bedarfsbezogene Grundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nutzerstrategie (Departements-, Amtsstrategie) – Nutzungs- und Betriebsstrategie – Mengengerüst Ist – Erhaltungsstrategie

Tabelle 5: Prozessübersicht Objektstrategie

Auslöser	Prozessschritte	Hilfsmittel / Grundlagen
<p>Top down:</p> <ul style="list-style-type: none"> – geplante Bauvorhaben (abgeleitet aus Teilportfolio-, Arealstrategie) – kurzfristiger Bedarfsnachweis Nutzer – neue Vorgaben und Standards <p>Bottom up:</p> <ul style="list-style-type: none"> – angepasste Erhaltungsstrategie (z.B. neue Zustandsbeurteilung) – angepasste Nutzungsstrategie (z.B. neue Aufbauorganisation Nutzung, neue Betriebsabläufe, Prozesse) – angepasste Betriebsstrategie (z.B. neue Anforderungen, Aufbauorganisation oder Prozesse Betrieb) 	<ul style="list-style-type: none"> – Grundlagen prüfen (HBA) – Grundlagen prüfen (Nutzerdepartemente) – Erarbeiten/Überprüfen der Inhalte (Lead HBA in Zusammenarbeit mit Nutzerdepartement) – Kategorisierung Objekt (HBA) – Positionierung Objekt (HBA) – Massnahmen / Projekte definieren (HBA) – Abstimmung HBA mit Departement – Genehmigung Objektstrategie (HBA) – Kommunikation Stakeholder (HBA, Nutzerdepartemente) – Massnahmen veranlassen (HBA) [Auslösen Gross- oder Kleinvorhaben] (Abhängigkeiten: Anpassung ordentliches Budget, Mehrjahresplanung, Budget Mieten) 	<p>Immobilienstrategische Vorgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> – Immobilienstrategie – Teilportfoliostrategie – Vorgaben und Standards <p>Bedarfsbezogene Grundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nutzungs- und Betriebsstrategie – Erhaltungsstrategie – Zustandsanalyse – Begehung vor Ort

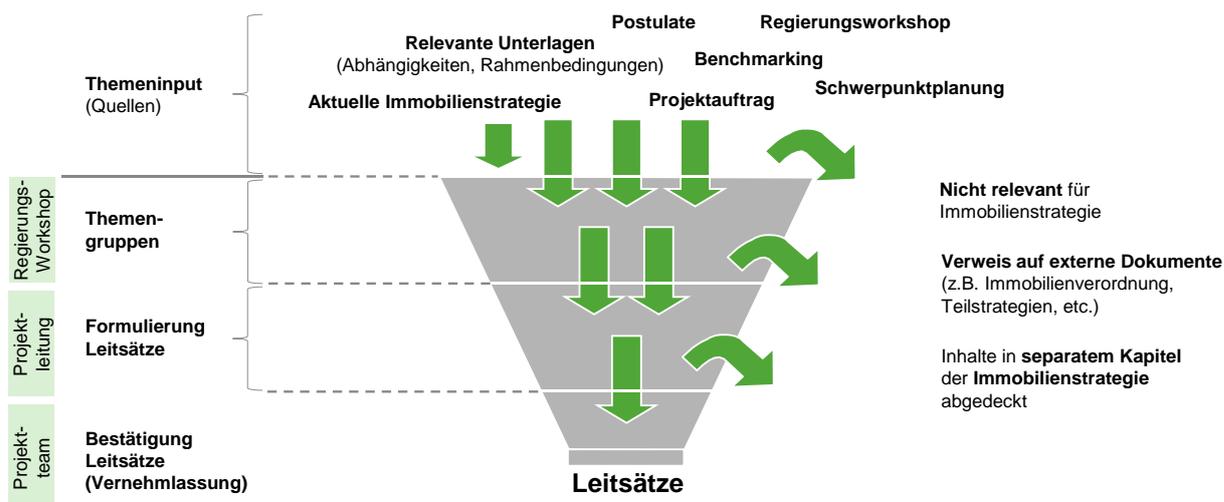
Dieser aufeinander abgestimmte, systematische Strategie- und Planungsprozess ermöglicht der Regierung künftig ein vorausschauendes Handeln, vermeidet Fehlplanungen und verbessert die zeitgerechte Planung der einzelnen Vorhaben.

4 Umgang mit kantonalen Immobilien

In der übergeordneten Immobilienstrategie 2023 hält der Kanton die zentralen strategischen Leitsätze mit den entsprechenden Handlungsfeldern und Massnahmen im Umgang mit den kantonalen Immobilien fest. Diese Vorgaben bilden den Kern der Immobilienstrategie 2023 und definieren die konkrete strategische Stossrichtung. Fehlende Themen bei strategischen Grundsätzen verhindern eine gezielte Ausrichtung der Immobilien nach den Ansprüchen des Kantons St.Gallen. Daher sollten in einem breit abgestützten Bearbeitungsprozess die bisherigen Grund- und Leitsätze analysiert und mit den aktuellen Abhängigkeiten und Einflussfaktoren abgestimmt werden. Dabei sind sämtliche für die Immobilienstrategie relevanten Rahmenbedingungen und Grundlagen (politische und rechtliche Rahmenbedingungen, strategische Vorgaben usw.) berücksichtigt worden.

Mit einem mehrstufigen, systematischen Vorgehen wurden zuerst die zentralen Themengruppen definiert und abgeleitet daraus ein Entwurf der Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen erarbeitet. Die Immobilienkoordinatorinnen und Immobilienkoordinatoren aller Departemente und weitere Nutzergruppen (z.B. Hochschule usw.) hatten anschliessend im Rahmen von zwei Vernehmlassungsverfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme und Abgabe von Verbesserungsvorschlägen.

Abbildung 7: Grundlagen und Vorgehen zur Erarbeitung der Leitsätze



Im Hinblick auf die Postulate sollte insbesondere zu folgenden Themen eine strategische Haltung festgehalten werden: «Nachhaltiges Planen, Bauen und Betreiben», «Einsatz von Gebäudetechnik (Low-/Hightech)», «Einsatz von Materialien», «Lebenszyklusbetrachtung», «Digitalisierung». Unabhängig der Postulate wurden aber auch weitere Themen, wie z.B. Umgang mit Mietverhältnissen und mit nicht betriebsnotwendigen Immobilien, Landreserven usw. berücksichtigt. Im Zusammenhang mit dieser Analyse hat sich gezeigt, dass die drei bisherigen Leitsätze (gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit) der Immobilienstrategie Hochbauten 2015 nicht alle zentralen Themen erfassen.

Die mit der Immobilienstrategie 2023 weiterentwickelten Leitsätze sind breiter gefasst und decken die Themen Nutzung, Ökologie, Wirtschaftlichkeit, Baukultur, Eigentumsform und Umgang mit Liegenschaften ab, wobei die Nutzung im Vordergrund steht. Die weiteren Leitsätze sind untereinander gleichgestellt.

Abbildung 8: Übersicht Leitsätze

Der Kanton St.Gallen hält oder sichert sich für seine künftige Entwicklung Gebäude und Grundstücke. Diese werden für strategische Ziele des Kantons eingesetzt oder zu einem günstigen Zeitpunkt abgetauscht, im Baurecht abgegeben oder verkauft.

Umgang mit Liegenschaften

Die Bauten des Kantons St.Gallen richten sich an den Anforderungen der Nutzungen aus. Sie sind zweckmässig und unterstützen die Erfüllung der kantonalen Aufgaben.

Nutzung im Vordergrund

Der Kanton St.Gallen verpflichtet sich zu einer klima-, ressourcen- und umweltschonenden Entwicklung und Bewirtschaftung seiner Immobilien unter Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft.

Ökologie

Wirtschaftlichkeit

Der Kanton St.Gallen erstellt, erhält und betreibt seine Immobilien effizient und bedarfsgerecht. Er investiert unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten. Betriebliche Optimierungen sind baulichen Massnahmen vorzuziehen.

Eigentumsform

Der Kanton St.Gallen strebt für dauerhafte Nutzungen Eigentum vor Anmiete an. Anmiete kommt für zeitlich begrenzte Aufgaben und zur Überbrückung temporärer Ausweichflächen zum Einsatz.

Baukultur

Der Kanton St.Gallen pflegt einen wertschätzenden Umgang mit seiner besonderen historischen Bausubstanz und leistet einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung der Baukultur mit dem Ziel einer hohen Qualität des Lebensraums.

In Ergänzung zu den Leitsätzen werden in der Immobilienstrategie 2023 Handlungsfelder und Massnahmen festgelegt. Handlungsfelder definieren handlungsanweisende Prinzipien zu einem Leitsatz. Massnahmen beziehen sich auf ein oder mehrere Handlungsfelder und benennen konkret, was bei immobilienbezogenen Massnahmen zu berücksichtigen und umzusetzen ist.

Im Folgenden werden die spezifischen Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen im Detail erläutert.

Leitsatz zur Nutzung

Die Bauten des Kantons St.Gallen richten sich an den Anforderungen der Nutzungen aus. Sie sind zweckmässig und unterstützen die Erfüllung der kantonalen Aufgaben.

Tabelle 6: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zur Nutzung

Handlungsfelder	Massnahmen
Bedarfs- und nutzungsge- rechte Erstellung, Erhaltung und Betrieb der Bauten	<ul style="list-style-type: none">– <u>Bedarfsplanungen und Teilportfoliostrategien</u> vermeiden kurzfristige Engpässe und Entscheidungen unter Zeitdruck und garantieren ganzheitliche Lösungen unter Berücksichtigung der aktuellen und künftigen Nutzerbedürfnisse, Eigentümerinteressen sowie des Immobilienbestands– Sicherstellen einer <u>hohen Raum- und Nutzungsflexibilität</u> mit dem Ziel einer langen Nutzungsdauer (konzipieren von Bauten mit einem grossen Anpassungsvermögen an die sich verändernden Anforderungen der Nutzer), Unterscheidung in nutzungsspezifische und nutzungsneutrale Nutzungsbereiche der Gebäude– Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit durch <u>adäquate Instandhaltung und Instandsetzung</u>
Gleichbehandlung und Fairness	<ul style="list-style-type: none">– Sicherstellung der <u>Barrierefreiheit</u> auf den Verkehrsflächen und bei der Gestaltung von Räumen / die hindernisfreie Gestaltung der Gebäude und Anlagen wird vorausgesetzt– <u>Erschliessung, Zugänglichkeit</u> und sehr gute Erreichbarkeit der kantonalen Standorte mit öffentlichen Verkehrsmitteln und dem motorisierten Individualverkehr unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks und der Kundinnen und Kunden– Einhaltung der <u>Raum-, Flächen- und Belegungsstandards</u>
Modernisierung der Arbeitsumgebung	<ul style="list-style-type: none">– Antizipierung und Prüfung von <u>Veränderungen in Organisation und Arbeitsplatzgestaltung</u>– Unterstützung und Umsetzung von <u>zeitgemässen Raumkonzepten</u> und technologischen Entwicklungen wo geeignet und wirtschaftlich (z.B. Arbeitsplatzgestaltung, Digitalisierung, neue Arbeitsformen)– Erfüllung der Anforderungen an attraktive Arbeitsplätze und an einen attraktiven Arbeitgeber

Leitsatz zur Ökologie

Der Kanton St.Gallen verpflichtet sich zu einer klima-, ressourcen- und umweltschonenden Entwicklung und Bewirtschaftung seiner Immobilien unter Berücksichtigung der Kreislaufwirt-

Tabelle 7: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zur Ökologie

Handlungsfelder	Massnahmen
Berücksichtigung ökologischer Konzepte	<ul style="list-style-type: none">– <u>CO₂-Neutralität der Bauten</u> in der Erstellung und im Betrieb bis 2050 (Netto-Null-Emission)– Berücksichtigung der Aspekte der <u>grauen Energie</u> und Treibhausgasemissionen bei der Konstruktions- und Materialwahl– Verwendung von gesundheitlich unbedenklichen und wenn möglich wiederverwertbaren und wiederverwendeten <u>Baustoffen und Materialien</u>– Einsatz des Rohstoffs Holz wo möglich und sinnvoll
Nutzung erneuerbarer Energiequellen	<ul style="list-style-type: none">– Soweit möglich werden <u>erneuerbare Energien</u> zur Deckung des Wärme- und Strombedarfs verwendet– Reduktion der <u>Abhängigkeit von Drittlieferanten</u> (Wärme, Strom)
Steigerung der Energieeffizienz	<ul style="list-style-type: none">– Energetische Optimierung der Gebäudehüllen von Bestandsbauten– Berücksichtigung von Energieverbrauch und Energieeffizienz als relevante Entscheidungskriterien beim <u>Einsatz von Gebäudetechnik</u>– Optimierung <u>bestehender Gebäudetechnik</u>– Periodische Messung und Optimierung nach wirtschaftlichen Kriterien des <u>Energieverbrauchs</u> (Strom und Wärme) des Immobilienbestandes

Leitsatz zur Wirtschaftlichkeit

Der Kanton St.Gallen erstellt, erhält und betreibt seine Immobilien effizient und bedarfsgerecht. Er investiert unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten. Betriebliche Optimierungen sind baulichen Massnahmen vorzuziehen.

Tabelle 8: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zur Wirtschaftlichkeit

Handlungsfelder	Massnahmen
Berücksichtigung sämtlicher Kosten	<ul style="list-style-type: none">– Beurteilung und Optimierung der immobilienbezogenen Massnahmen anhand der gesamten <u>Lebenszykluskosten</u> bereits ab SIA Phase 1 (strategische Planung)– Minimierung von <u>Provisorien</u> durch frühzeitige Bedarfsmeldung und rechtzeitige Planung– Langfristige und flexible Objektnutzung wird durch die <u>Systemtrennung der Bauteile</u> unterstützt– Auslegung der <u>gebäudetechnischen Anlagen</u> auf Erstbezug
Wirtschaftliche Beurteilung der Lösungsvarianten	<ul style="list-style-type: none">– Systematische <u>Prüfung organisatorischer und betrieblicher Möglichkeiten</u> zur Bedarfsdeckung im Bestand– Nachweis der Wirtschaftlichkeit von baulichen Veränderungen im Verhältnis zur angestrebten Nutzung (Suffizienz, <u>Kosten-/Nutzen-Verhältnis</u>, Berücksichtigung von Benchmarks)
Effiziente Nutzung der Flächen	<ul style="list-style-type: none">– Einhaltung von <u>Flächen- und Belegungsstandards</u>– Prüfung von Flächenoptimierungen auch durch <u>departementsübergreifende Gebäudenutzung</u>– Bevorzugung von Lösungen, die eine <u>langfristige Nutzung</u> mit sich verändernden Anforderungen zulassen– Reduktion des Bedarfs an neuen Gebäuden durch Priorisierung der <u>Nutzungsmöglichkeiten bei bestehenden Gebäuden</u>. Entscheidende Kriterien sind dabei die angemessene Erfüllung des Nutzungsauftrags und die Wirtschaftlichkeit der baulichen Lösung

Leitsatz zur Baukultur

Der Kanton St.Gallen pflegt einen achtsamen Umgang mit seiner besonderen historischen Bausubstanz und leistet einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung der Baukultur mit dem Ziel einer hohen Qualität des Lebensraums.

Tabelle 9: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zur Baukultur

Handlungsfelder	Massnahmen
Bewahrung und Nutzung historischer Objekte	<ul style="list-style-type: none">– <u>Sicherstellung der Funktionalität</u> der Gebäude unter Berücksichtigung des bauhistorischen Erbes und der Schutzobjekte– Bestmöglicher Erhalt des bauhistorischen Erbes sowie der archäologischen Substanz und der Schutzobjekte nach Berücksichtigung einer Interessensabwägung– <u>Sensibilität</u> im Umgang mit anerkannten Zeitzeugen
Vorbildkultur am Bau	<ul style="list-style-type: none">– <u>Verdichtung nach innen</u> vor der Erschliessung neuer Standorte– Schaffen dauerhafter Werte durch hohe städtebauliche und architektonische Qualität– Naturnahe <u>Umgebungsgestaltung</u>– Durchführung <u>professioneller Beschaffung</u> (z.B. Wahl des richtigen Verfahrens für jeweilige Aufgabe)

Leitsatz zur Eigentumsform

Der Kanton St.Gallen strebt für dauerhafte Nutzungen Eigentum vor Anmiete an. Anmiete kann für zeitlich begrenzte Aufgaben und zur Überbrückung temporärer Ausweichflächen zum Einsatz kommen.

Tabelle 10: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zur Eigentumsform

Handlungsfelder	Massnahmen
Periodische Überprüfung der Mietverträge	<ul style="list-style-type: none">– <u>Prüfung der Mietverträge</u> durch HBA und Nutzer drei Jahre vor Ablauf der Vertragsdauer– <u>Beurteilung der Mietverträge anhand bestimmter Kriterien</u> (strategische Relevanz, Nutzungsart, Nutzungszeitpunkt, Nutzungsdauer, Standortqualität, Kostenbeurteilung) und Entscheidung über Verlängerung oder Beendigung des Mietverhältnisses bzw. über den Kauf der Liegenschaft

Leitsatz zum Umgang mit Liegenschaften

Der Kanton St.Gallen hält oder sichert sich für seine künftige Entwicklung Gebäude und Grundstücke. Diese werden für strategische Ziele des Kantons eingesetzt oder zu einem günstigen Zeitpunkt abgetauscht, im Baurecht abgegeben oder verkauft.

Tabelle 11: Handlungsfelder und Massnahmen betreffend den Leitsatz zum Umgang mit Liegenschaften

Handlungsfelder	Massnahmen
Sicherung Standortentwicklung und nachhaltige Standortpolitik	<ul style="list-style-type: none">– Sicherung von <u>Landreserven</u> oder Gebäuden an strategisch wichtigen Orten zur Bewahrung der Handlungsfähigkeit sowie zur Erfüllung künftiger Flächenbedürfnisse– <u>Konzentration der Standorte</u> zur Erfüllung kantonaler Aufgaben wird angestrebt. Eine dezentrale Leistungserbringung auf dem Kantonsgebiet erfolgt nur wo betrieblich notwendig oder strategisch begründet.
Optimierung des Immobilienportfolios	<ul style="list-style-type: none">– Periodische Optimierung des Immobilienportfolios anhand von <u>strategischen Grundlagen</u> wie Teilportfolio- und Objektstrategien, wobei auch ein möglicher Verkauf in Erwägung zu ziehen ist– Aktive Bewirtschaftung des Immobilienportfolios und Vermeidung von <u>Leerständen</u>

5 Immobilienstrategische Gesamtsicht

Dieser Abschnitt gibt eine Übersicht über die vorhandenen Steuerungsinstrumente betreffend die Hochbauten im Kanton St.Gallen und beschreibt den Investitions- und Finanzprozess. In enger Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement wurden insbesondere die Themen Plafond Hochbauten, alternative Steuerungsinstrumente und Ressourcenplanung analysiert.

5.1 Übersicht über anstehende Investitionen

Der Kanton St.Gallen verfügt mit der Immobilienverordnung (sGS 733.1; abgekürzt ImmoV), dem Hochbautenprogramm, dem Aufgaben- und Finanzplan, sowie dem Plafond Hochbauten über verschiedene Instrumente zur Steuerung der Investitionen Hochbauten. Das Hochbautenprogramm ist das zentrale strategische Planungsinstrument des Hochbauamtes. Die rollende, jährlich aktualisierte Planung der Hochbauvorhaben mit vorgesehenem Kreditbeschluss während den folgenden zehn Jahren gibt einen detaillierten Überblick über sämtliche geplanten Grossvorhaben und Sonderkredite, die mit der Budgetbotschaft beantragt werden. Eine Priorisierung dieser anstehenden Bauvorhaben findet durch die Regierung statt.

Nebst dem jährlichen Hochbautenprogramm umfasst das Investitionsprogramm als Teil des Aufgaben- und Finanzplans auch Investitionsbeiträge an Dritte sowie Investitionen für technische Einrichtungen der Zentralverwaltung (Zeithorizont zehn Jahre). In das Investitionsprogramm werden Vorhaben aufgenommen, die einen kantonalen Finanzierungsanteil ausweisen, der grösser ist als 3 Mio. Franken (analog Hochbautenprogramm). Diese Vorhaben werden alle über die Investitionsrechnung abgewickelt. Für jedes einzelne Vorhaben ist jeweils auch der Abschreibungsbeginn ausgewiesen. Dadurch wird ein Querbezug zur Erfolgsrechnung hergestellt.

Mit dem Plafond Hochbauten gibt der Kantonsrat dem Hochbauamt die anzustrebende Obergrenze für alle Gross- und Kleinvorhaben vor. Durch die Bereitstellung der Mittel für die Gebäudeinstandsetzungen soll sichergestellt werden, dass der aufgestaute Unterhalt möglichst vermieden bzw. abgebaut wird.

Die bisherige Übersicht über anstehende Investitionen umfasst die Aufstellung für Grossvorhaben in der Investitionsrechnung und für Kleinvorhaben in der Erfolgsrechnung. Aktuell gilt ein jährlicher Plafond für Hochbauten (Sonderkredite und Kleinvorhaben) von retrospektiv 124 Mio. Franken und prospektiv 136 Mio. Franken (inkl. «Overbooking») in der Erfolgsrechnung. Innerhalb dieses finanziellen Rahmens gilt zusätzlich eine Ausgabenobergrenze von 25 Mio. Franken für Kleinvorhaben zur Steuerung der jährlichen Ausgaben (festgelegt durch den Kantonsrat). Die Ermittlung des Finanzbedarfs erfolgt anhand von jährlichen Prognosen. Daneben ist eine Szenarienburgbildung für die langfristige Planung vorgesehen.

Abbildung 9: Ausgaben- und Investitionssteuerung Hochbauten

	Erhaltungsbedarf (Ziel 2/3, ca. 80 Mio. CHF)	Nutzerbedarf (Ziel 1/3, ca. 40 Mio. CHF)
Grossvorhaben	60 Mio. Franken	35 Mio. Franken
KVH	20 Mio. Franken (80% des jährlichen Budgets KVH)	5 Mio. Franken (20% des jährlichen Budgets KVH)

Gemäss der bisherigen Immobilienstrategie Hochbauten 2015 wird der Einsatz der Mittel zum Werterhalt gegenüber dem Einsatz für den Nutzerbedarf priorisiert (Ziel: 2/3 Erhaltungsbedarf, 1/3 Nutzerbedarf). Nach Einschätzung des Hochbauamtes wird der Druck einer Priorisierung der Bauvorhaben in den kommenden Jahren zunehmen, da weiterhin nur beschränkte Mittel zur Verfügung stehen werden. Hierbei wirken sich insbesondere auch die limitierten personellen Ressourcen im Hochbauamt zur Bearbeitung der Projekte aus. Durch das Fehlen von Teilportfoliostrategien und damit der kurz-, mittel- und langfristigen Investitionsplanungen der Departemente besteht das Risiko, dass die Mittel situativ und nicht unter Betrachtung der aktuellen Strategie des Kantons eingesetzt werden. Die Prognosen zum kurz-, mittel- und langfristigen Finanzbedarf beruhen aktuell auf einer sehr groben Abschätzung, da die entsprechenden Grundlagen, insbesondere Zustandsbeurteilungen und Zustandsanalysen, Nutzerstrategien und Angaben zum Nutzerbedarf, fehlen. Die teilweise fehlenden Prognosen, Strategien und Szenarien erschweren die Priorisierung beim Mitteleinsatz.

Mit den im Rahmen des Projekts «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten» überarbeiteten strategischen Grundlagen (Immobilienstrategie 2023) und der damit verbundenen Nutzung von Teilportfolio- und Objektstrategien entsteht eine ganzheitliche Sicht über anstehende Investitionen auf Objektebene. Diese Gesamtsicht zu den geplanten Bauvorhaben ist sowohl mit der langfristigen Bedarfsplanung der Nutzer als auch mit der Bedarfsplanung Erhalt des Hochbauamtes abgestimmt, wodurch ein gezielter Einsatz der finanziellen Ressourcen sichergestellt und aufgestaute Unterhalt soweit möglich abgebaut wird (vgl. Abschnitt 3.2).

5.2 Investitions- und Finanzprozess

Der Investitions- und Finanzprozess im Zusammenhang mit dem Immobilienportfolio Hochbauten ist klar geregelt. Der Genehmigungsprozess für Grossvorhaben teilt sich auf in die vier Projektphasen Projektinitiierung, Projektskizze, Projektdefinition und Kreditbeschluss. Dabei beschreiben das Hochbauamt den Erhaltungsbedarf und die Nutzerdepartemente den Nutzerbedarf der geplanten Bauvorhaben. Diese werden dann im Hochbautenprogramm (siehe Abschnitt 5.1) aufgeführt. Aus den verschiedenen Steuerungsinstrumenten (siehe Abschnitt 5.1) ergeben sich folgende Planungshorizonte:

- Jahr 1, Budget (z.B. 2024);
- 2 bis 4 Jahre, Aufgaben- und Finanzplan (AFP) (z.B. 2025–2027);
- 10 Jahre, Investitionsprogramm (2024–2033);
- 10 Jahre, Hochbautenprogramm einschliesslich nicht priorisierte Vorhaben (2024–2033);
- 10 Jahre, Priorisiertes Investitionsprogramm (2024–2033).

Abbildung 10: Genehmigungsprozess Grossvorhaben

Projektphase	SIA Phase 1: Strategische Planung		SIA Phase 2: Vorstudie	
	Projektinitiierung	Projektskizze	Projektdefinition	Kreditbeschluss
Beschrieb	Beschrieb der Projektanforderungen und Projektabwicklung: > Ausgangslage, Problemstellung > strategische Bedeutung und Ziele > Rahmenbedingungen, Abhängigkeiten > Projektstart, Bearbeitungszeitraum > Projektressourcen und -organisation	Beschreibt nebst Projektanforderung und Projektabwicklung das angestrebte Projektergebnis > Standort > Eigentumsform > Raum- und Flächenbedarf > Kostenrahmen > Terminrahmen > Alternativen	Beschreibt nebst Projektanforderung und Projektabwicklung das ausgearbeitete Projektergebnis: > Standort > Eigentumsform > Raumprogramm > Kosten > Terminen > Alternativen	
Ersteller (Federführung)	HBA (bei Erhaltungsbedarf) Departemente, SK, Gerichte (bei Nutzerbedarf)	HBA (bei Erhaltungsbedarf) Departemente, SK, Gerichte (bei Nutzerbedarf)	HBA	BUD erarbeitet Entwürfe von Kreditbeschlüssen zu priorisierten Vorhaben
Entscheid	Federführende Stelle erteilt Freigabe für nächste Projektphase	Genehmigung durch die Regierung . Regierung beauftragt BUD mit Ausarbeitung der Projektdefinition und bestellt Lenkungsausschuss	Genehmigung durch die Regierung	Kreditbeschluss durch Kantonsrat Abhängig der Höhe Kreditbedarf bzw. Höhe der neuen Ausgabe durch Volksabstimmung

Kleinvorhaben (Vorhaben < 3 Mio. Franken je Vorhaben) im Baubereich werden als jährlich wiederkehrende Position «Bauten und Renovationen» im Budget eingestellt (gesamthaft 25 Mio. Franken je Jahr) und innerhalb des Rechnungsjahres vollständig der Erfolgsrechnung belastet (Direktabschreibung / keine Aktivierung). Im Hochbautenprogramm sind sie fest dem Anteil mit Kreditbeschluss zugeteilt. Mieten werden mittels eines zentralen Reportings an die Regierung separat gesteuert.

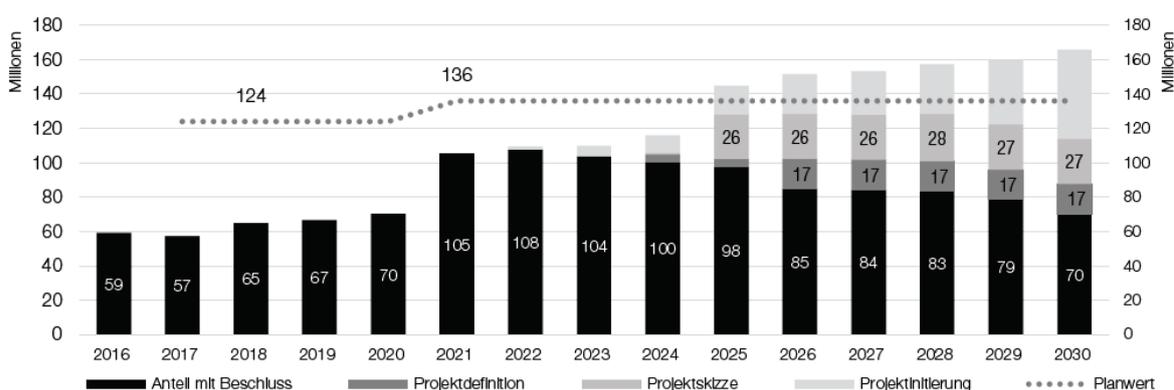
Die Investitionen und Investitionsbeiträge werden in gleichmässigen Jahrestanchen linear abgeschrieben. Bei Projekten mit Investitionsvolumen ab 9 Mio. Franken beträgt die Abschreibungsdauer zehn Jahre, bei kleineren Projekten von 3 Mio. Franken bis 9 Mio. Franken fünf Jahre. Der Abschreibungsbeginn ist seit dem Jahr 2022 gekoppelt an den Nutzungsbeginn, der im Hochbautenprogramm festgelegt ist. Der Plafond Hochbauten als zentrales Investitionssteuerungsinstrument

ment ist prospektiv und retrospektiv im Fünfjahresmittel des Aufwands für Gross- und Kleinvorhaben in der Erfolgsrechnung (Abschreibungstranchen für Sonderkredite und Kredite für B+R) einzuhalten.

Ein Wechsel vom Abschreibungs- auf einen Investitionsplafond (z.B. Kanton Aargau, Luzern, Zürich, Basel-Stadt) wird von der Regierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht angestrebt. Viel eher sollte der bestehende Plafond zur optimalen Steuerung des Immobilienportfolios Hochbauten weiterentwickelt und optimiert werden. Eine umfassende Prozessanalyse hat dabei gezeigt, dass die Höhe des Plafonds Hochbauten zweckmässig erscheint. Dabei wurde ausgehend vom aktuellen Bestand und der jährlichen Entwertung der Erhaltungsbedarf abgeleitet (rund 80 Mio. Franken). Wird im Kontext der Schuldenbremse und der Steuerung der gesamten kantonalen Investitionen der jährliche Richtwert von 124 Mio. Franken für Hochbauvorhaben beibehalten, bleibt ein Anteil von rund 40 Mio. Franken übrig für den Nutzerbedarf. Dies entspricht der anvisierten Aufteilung der Investitionen von zwei Drittel Erhaltungsbedarf und ein Drittel Nutzerbedarf (siehe Abbildung 13).

Eine Herausforderung beim bestehenden Investitions- und Finanzprozess liegt in der Abstimmung zwischen Ressourcenplanung, Investitionsplanung (Investitionsprogramm, Hochbautenprogramm) und dem Plafond Hochbauten. Der Abschreibungsplafond schaut nur die Belastungen der Erfolgsrechnung an. Die effektiven Investitionen (Geldflüsse, Investitionen je Betrachtungsjahr) werden daraus nicht ersichtlich, weshalb eine Verknüpfung der Ressourcen mit dem Abschreibungsplafond schwierig ist. Dadurch ist aktuell nicht ersichtlich, wie viele Ressourcen (vor allem personell, aber auch finanziell) insbesondere im Hochbauamt, aber auch bei den Nutzerdepartementen benötigt werden, um den Plafond auszuschöpfen. Die folgende Grafik illustriert, dass die Investitionen gegenwärtig nicht durch den Plafond, sondern faktisch über die Ressourcenkapazität im Hochbauamt gesteuert werden. Durch eine Verzögerung der geplanten Inbetriebnahme von Bauvorhaben (z.B. durch fehlende personelle Ressourcen) verschiebt sich der Abschreibungsbeginn nach hinten, was zu einer tieferen Ausschöpfung des Plafonds führt. Im Zeitraum von 2016–2020 beträgt der Abschreibungsaufwand für Vorhaben mit Kreditbeschluss im Mittel 63,7 Mio. Franken. Der Plafond Hochbauten von 124 Mio. Franken (ab dem Jahr 2021 Einführung von 10 Prozent Overbooking) wurde in dieser Zeitspanne deutlich unterschritten.

Abbildung 11: Erfolgsrechnung: jährlicher Abschreibungsaufwand Hochbauten



Mit der Einführung von Teilportfoliostrategien und der weiteren Einbindung der Objektstrategien in den bestehenden Investitions- und Finanzprozess werden klare Bedingungen und Vorgaben bezüglich des Einsatzes der finanziellen Mittel vorgegeben. Durch die Auflistung der geplanten Massnahmen in Rahmen dieser Teilstrategien wird eine fundierte kurz-, mittel- und langfristige Planung ermöglicht. Die Planungshorizonte orientieren sich dabei an den bestehenden Steue-

rungsinstrumenten. Im Rahmen der Umsetzungsplanung ist zudem eine Abstimmung dieser Steuerungsinstrumente mit der Ressourcenplanung vorgesehen, wodurch eine aktive, frühzeitige Steuerung der personellen Ressourcen sichergestellt wird.

6 Beantwortung der Postulate im Einzelnen

Die weiterentwickelte Immobilienstrategie ermöglicht eine langfristige und nachhaltige Steuerung des Immobilienportfolios. Insbesondere mit ihren ganzheitlichen Leitsätzen, Handlungsfeldern und Massnahmen gibt sie zu den zentralen Fragestellungen eine klare Stossrichtung vor. Dadurch können die zukünftigen Investitionen im Bereich Hochbauten vorausschauend, zielgerichtet und nach den massgebenden Kriterien des Kantons St.Gallen getätigt werden. Die Immobilienstrategie 2023 wurde als Steuerinstrument optimiert und dient als wichtige Entscheidungsgrundlage für künftige Beschlüsse zum kantonalen Immobilienportfolio.

Postulat 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten»

Die Regierung wird eingeladen, einen aktuellen Bericht mit allfälligen Anträgen zu unterbreiten, wobei dieser Bericht insbesondere die folgenden Belange beleuchten soll:

- 1. Weiterentwicklung der kantonalen Immobilienstrategie zu den kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonalen Beteiligung. Besonders zu berücksichtigen sind dabei das nachhaltige Planen, Bauen und Betreiben von kantonalen Hochbauten, die Erarbeitung von Teilportfoliostrategien auf der Basis von entsprechenden Nutzerstrategien, die Erarbeitung von ausgewählten Standortstrategien für die Staatsverwaltung, die Weiterentwicklung des Immobilienportfolios durch den Kauf von Mietliegenschaften sowie die Möglichkeiten zu Flächenoptimierungen mittels neuen Arbeitsweisen, zweckmässigen Flächenstandards, departementsübergreifenden Gebäudenutzungen sowie internen Verrechnungen;*
- 2. Schaffung einer strategischen Gesamtsicht über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten sowie zur Instandsetzung von Bauten mit kantonalen Beteiligung aufgrund der kantonalen Immobilienstrategie, einschliesslich Ausführungen zum nachhaltigen Bauen, Planen und Betreiben von kantonalen Hochbauten in Erfüllung des Postulats 43.18.01 «Bauen im Kanton – fit in die Zukunft».*

Die weiterentwickelte kantonale Immobilienstrategie 2023 gibt eine umfassende strategische Stossrichtung vor und beantwortet insbesondere die baulichen Fragestellungen des Postulats. Mit den Leitsätzen, Handlungsfeldern und Massnahmen (siehe Abschnitt 4) wird der Umgang mit kantonalen Immobilien klar definiert.

Im Leitsatz zur Ökologie wird festgehalten, dass sich der Kanton St.Gallen zu einer klima-, ressourcen- und umweltschonenden Entwicklung und Bewirtschaftung seiner Immobilien unter Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft bekennt. Dabei gilt es ökologische Konzepte zu berücksichtigen, der Ausbau und die Unabhängigkeit durch erneuerbare Energiequellen sicherzustellen und die Energieeffizienz zu steigern.

Bezüglich des Betriebens von kantonalen Immobilien wird im Leitsatz zur Nutzung festgelegt, dass sowohl die Erstellung und die Erhaltung als auch der Betrieb der Bauten bedarfs- und nutzungsgerecht sein soll. Weiter hat sich die Bedarfsplanung Nutzer u.a. an der Betriebsstrategie zu orientieren (siehe Abschnitt 3.3, Abbildung 7). Mit der objektstrategischen Einteilung der kantonalen Hochbauten in die Kategorien «repräsentativ», «bewahren», «standard» und «minimal» steht zudem ein weiteres Instrument zur Verfügung, um die Anforderungen an den Betrieb zu definieren.

Mit den Leitsätzen zur Eigentumsform und zum Umgang mit Liegenschaften wird die Frage betreffend die Weiterentwicklung des Immobilienportfolios durch den Kauf von Mietliegenschaften

geklärt. Der Kanton St.Gallen strebt für dauerhafte Nutzungen Eigentum vor Anmiete an. Anmiete kann für zeitlich begrenzte Aufgaben und zur Überbrückung temporärer Ausweichflächen zum Einsatz kommen. Weiter hält oder sichert er sich für seine künftige Entwicklung Gebäude und Grundstücke. Diese werden für strategische Ziele des Kantons eingesetzt oder zu einem günstigen Zeitpunkt abgetauscht, im Baurecht abgegeben oder verkauft. Basierend auf einer Beurteilung anhand bestimmter Kriterien (strategische Relevanz, Nutzungsart, Nutzungszeitpunkt, Nutzungsdauer, Standortqualität, Kostenbeurteilung) wird das Mietverhältnis verlängert, beendet oder die Mietliegenschaft gekauft.

Im Kontext der Wirtschaftlichkeit wird eine effiziente Nutzung der Flächen angestrebt. Dazu sind folgende Massnahmen umzusetzen:

- möglichst effiziente Flächennutzung durch Einhaltung von Flächen- und Belegungsstandards;
- prüfen von Flächenoptimierungen durch departementsübergreifende Gebäudenutzung;
- Bevorzugung von Lösungen, die eine langfristige Nutzung mit sich verändernden Anforderungen zulassen;
- Reduktion des Bedarfs an neuen Gebäuden durch Priorisierung der Nutzungsmöglichkeiten bei bestehenden Gebäuden. Entscheidende Kriterien sind dabei die angemessene Erfüllung des Nutzungsauftrags und die Wirtschaftlichkeit der baulichen Lösung;
- Umsetzung zeitgemässer Raumkonzepte durch Modernisierung der Arbeitsumgebung.

Betreffend die interne Raumverrechnung wurde ein Verrechnungsschlüssel definiert und umgesetzt. Dieser wird als zweckmässig erachtet und trägt mit der Schaffung von grösserer Transparenz über die Entwicklung des Raumbedarfs und der entsprechenden Kosten bereits zu einem kostensparenden Umgang mit den räumlichen Ressourcen innerhalb der Staatsverwaltung bei. Hier sind keine weiterreichenden Massnahmen notwendig.

Die Einführung von Teilportfoliostrategien und die Erweiterung der Objektstrategien ermöglicht zudem die Schaffung einer strategischen Gesamtsicht über alle kurz-, mittel- und langfristig anstehenden Investitionen für Neubauten und Instandsetzungen von Bauten mit kantonaler Beteiligung. Standortstrategien sind keine vorgesehen, da die Teilportfoliostrategien bereits eine Aussage zu den Anforderungen an die benötigten Standorte innerhalb eines Teilportfolios machen (vgl. Abschnitt 3.2).

Mit der Immobilienstrategie 2023 wurden nun die benötigten Grundlagen geschaffen, damit in einem abgestimmten Prozess die verschiedenen Nutzerdepartemente und das Hochbauamt eine langfristige Sicht über anstehende Investitionen erhält. Eine Planung und Aussage zu einzelnen Immobilienvorhaben und künftigen Nutzungen auf Objektebene ist ohne abgestimmte langfristige Bedarfsplanung Erhalt und Nutzer nicht zielführend. Da Teilportfoliostrategien aktuell nicht für alle Teilportfolios vorhanden sind, kann eine Gesamtsicht über die anstehenden Investitionen erst mit der Umsetzung der Immobilienstrategie 2023 erstellt werden (vgl. Abschnitt 7).

Postulat 43.18.01 «Bauen im Kanton – fit in die Zukunft»

Die Regierung wird eingeladen, Bericht über die Nachhaltigkeit und «Angemessenheit von Lösungen» im Bauen zu erstatten, wobei die unten angeführten Punkte eine Art Input geben sollen:

- *langlebige Struktur, die über mehrere Generationen Bestand hat (inkl. architektonischer Akzeptanz);*
- *Konstruktion und Materialisierung mit langem Lebenszyklus;*
- *Nutzungsvielfalt zulassen (also keine momentanen Massanzüge fertigen), d.h. Tragwerk, Gebäudestruktur und Raumhöhen auf lange Nutzungsdauer ausrichten;*
- *das Raumklima, die natürliche Belichtung und Belüftung, die Raumhöhe und -tiefe sind vermehrt wieder ins Zentrum zu stellen. Hochinstallierte Gebäude zeichnen sich oft durch hohe Unterhalts- und Erneuerungskosten aus. Da hilft auch ein Energie-Label nicht;*

- eine Mischung zwischen zeitgenössischer, aktueller Architektur und traditioneller Baukunst (z.B. konstruktiver Wetterschutz, Fassadenöffnungen, sinnvoller Anteil Fensterfläche und trotzdem natürliche Belichtung, usw.);
- letztendlich ist es Tatsache, dass ein niedriger Technisierungsgrad zu weniger Investitionskosten einerseits und andererseits aber vor allem auch weniger Unterhalts- und Erneuerungskosten sowie Entsorgungskosten führen wird;
- die Angemessenheit, also die Gabe, nicht alles und jedes über den gleichen Leisten ziehen zu wollen, steht für ein qualitativ hochwertiges Bauen;
- mit BIM (Building Information Modeling) entsteht ein neuer Markt, der wieder neue Kosten generieren wird. In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu wissen, ob diese neue Datenmenge wirklich gebraucht und gewinnbringend (kosteneinsparend) verwendet werden kann;
- und anderes mehr.

Ich bitte die Regierung, im Bericht weiter folgende Fragestellungen zu beantworten, wobei auch hier der «Angemessenheit» eine grosse Rolle zugeschrieben werden soll:

1. *Braucht es für jedes Bauwerk alles oder ist eine Differenzierung zielführender (Vergleich: Bootshaus vs. Industriebau, Wohnbau vs. Werkhalle, öffentlicher Bau vs. Unterstand)?*
2. *Wie sieht die Regierung den heute praktizierten hohen technischen Aufwand und Ausbau vs. traditionelle Konstruktion integriert in zeitgenössischer, aktueller Architektur?*
3. *Wie beurteilt die Regierung den hohen Energieverbrauch vs. geschickte Konstruktion (natürliche Belichtung und Belüftung / wärmetechnische Effizienz)?*
4. *Wie beurteilt die Regierung den technischen Aufwand vs. Baukosten und insbesondere deren direkten Folgekosten. In diesem Zusammenhang sind die Anfälligkeit, der Unterhalt, die galoppierende Technologisierung (was heute neu ist, ist morgen schon alt – keine Ersatzteile mehr) und der Energieverbrauch der Haustechnik ein Parameter, der zu beleuchten und zu gewichten ist?*
5. *Wie sieht die Regierung Vor- und Nachteile von Low- und Hightech (z.B. Elektroanlagen, Automatisierung, Kommunikation, Sicherheitssysteme, Brandschutz, Wärmeerzeugung, lufttechnische Anlagen, Instandsetzungs- und Bewirtschaftungskosten)?*
6. *Wie steht die Regierung grundsätzlich zu einer Materialisierung unter Berücksichtigung des Unterhalts und gekoppelt an die Konstruktion, die nicht nur Nachhaltigkeit verspricht, sondern diese lebt?*

Die erste Frage wird mit dem aktualisierten immobilienstrategischen Handlungsrahmen (siehe Abschnitt 3.2) und den überarbeiteten Leitsätzen beantwortet. Die Bedarfsplanung Nutzer stützt sich neu explizit auf die Nutzer- und Nutzungsstrategie ab und orientiert sich an den Leitsätzen und den jeweiligen Standards (d.h. Flächenstandards, Raumstandards, Belegungsstandards, Ausstattungsstandards, Betriebsstandards/Bewirtschaftungsstandards) je Teilportfolio. Konkret bedeutet das, dass für jedes Bauwerk und jedes Bauvorhaben die jeweiligen Anforderungen individuell geprüft werden. Gleichzeitig gilt es aber sicherzustellen, dass eine Raum- und Nutzungsflexibilität mit dem Ziel einer langen Nutzungsdauer gewährleistet wird.

Die Fragestellungen betreffend den hohen technischen Aufwand und Ausbau versus traditionelle Konstruktion und die Haltung zu einer Materialisierung unter Berücksichtigung des Unterhalts und gekoppelt an die Konstruktion werden mit der definierten Stossrichtung im Leitsatz zur Ökologie beantwortet. Mit der Berücksichtigung ökologischer Konzepte wird die Verwendung von nachhaltigen Materialien und die Berücksichtigung der grauen Energie und der Treibhausgasemissionen angestrebt. Bei der Erstellung oder der Erneuerung eines Gebäudes ist die Ausgestaltung von Fassade, Tragwerk, Brandschutz usw. für den Grossteil des CO₂-Austosses verantwortlich. Daher ist neben der grundsätzlichen Reduktion der Materialmenge, der Wahl der Baustoffe und deren Wiederverwendung eine besondere Bedeutung beizumessen. Zusätzlich gilt es beim Betrieb die Energieeffizienz zu steigern. So sollen einerseits der Energieverbrauch und die Energieeffizienz

enz als Entscheidungskriterien beim Einsatz von Gebäudetechnik als relevante Entscheidungskriterien berücksichtigt werden. Andererseits helfen periodische Messungen (Strom, Wärme) den Bestand weiter zu optimieren.

Postulat 43.21.05 «Standort- und Immobilienstrategie neu beurteilen»

Wir laden die Regierung ein, dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der Aufträge des Kantonsrates aus der Februarsession 2021 zum Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024, der gemachten Erfahrungen aus der Pandemiezeit, der künftigen Digitalisierungsschritte, der dezentralen Aufgabenerfüllung, der zugemieteten Immobilien und mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung der kantonseigenen Immobilien über die künftige Standort- und Immobilienstrategie Bericht zu erstatten.

Mit der Einführung von Teilportfoliostrategien werden die Nutzerdepartemente dazu verpflichtet, abgestützt auf ihre langfristige Nutzer- und Nutzungsstrategie, Aussagen zu den quantitativen und qualitativen Anforderungen u.a. an die benötigten Standorte zu machen. Weiter geben die in der Immobilienstrategie definierten Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen die grundsätzliche Stossrichtung zum Umgang mit Homeoffice, Digitalisierung und dezentrale Aufgabenerfüllung vor. Bei der aktualisierten Immobilienstrategie 2023 steht die Nutzung im Vordergrund und die Bauten richten sich an den Anforderungen der Nutzungen aus. Sie sind zweckmässig und unterstützen die Erfüllung der kantonalen Aufgaben. Konkret bedeutet dies, dass einer hohen Raum- und Nutzungsflexibilität besondere Bedeutung beigemessen wird. Weiter soll die Arbeitsumgebung modernisiert werden. Dazu müssen Veränderungen in der Organisation und Arbeitsplatzgestaltung antizipiert und geprüft und zeitgemässe Raumkonzepte, wo geeignet und wirtschaftlich, umgesetzt werden.

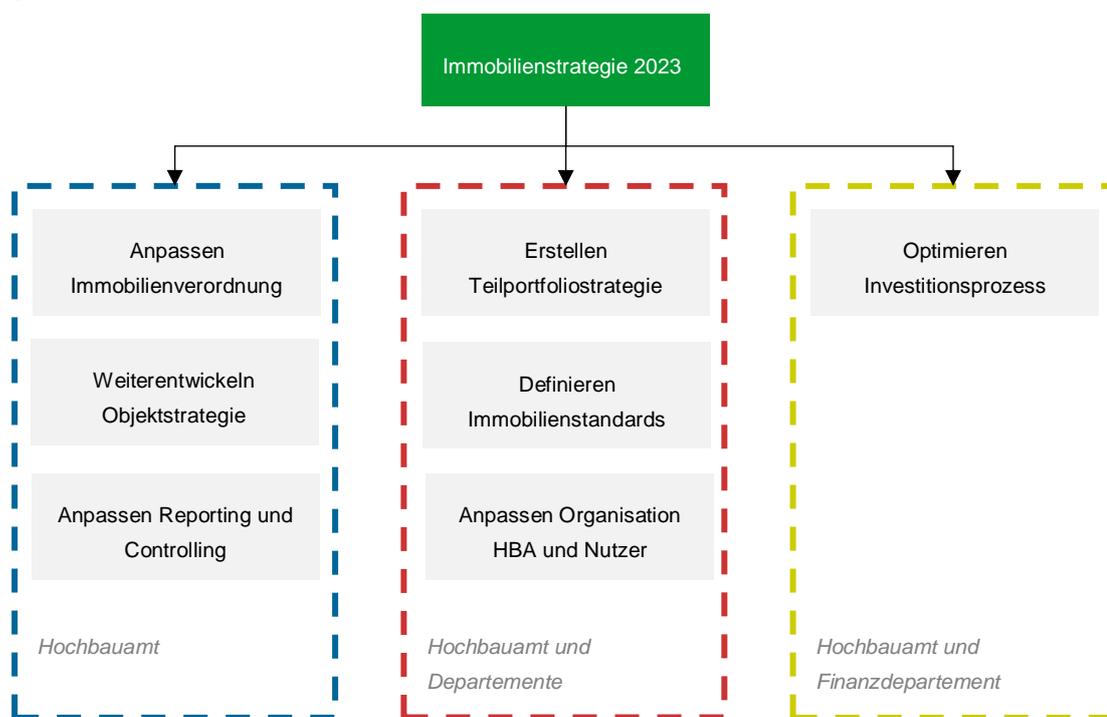
Gemäss dem früheren Bericht 40.10.10 «Dezentrale Erfüllung der Kantonsaufgaben» drängt sich eine Dezentralisierung insbesondere dort auf, wo Aufgaben kundennah oder nahe bei den entsprechenden Ressourcen erbracht werden sollen. Ziel ist dabei u.a. eine möglichst gleichmässige Versorgung aller Regionen mit einem qualitativ hochstehenden Dienstleistungsangebot. Mit der Digitalisierung hat sich die Ausgangslage jedoch grundsätzlich verändert und die Haltung der Regierung entspricht bewusst nicht mehr dem Stand aus dem Jahr 2010. Gemäss dem Leitsatz zum Umgang mit Liegenschaften wird festgehalten, dass eine Konzentration der Standorte zur Erfüllung kantonalen Aufgaben angestrebt wird. Eine dezentrale Leistungserbringung auf dem Kantonsgebiet erfolgt nur wo betrieblich notwendig oder strategisch begründet. Insbesondere bei der Leistungsverwaltung können im Kontext der Digitalisierung die Leistungen mit zentralen Strukturen uneingeschränkt erbracht werden.

Zudem erteilte die Regierung im Oktober 2018 den Projektinitialisierungsauftrag für das Vorprojekt «New Work». Das Vorprojekt untersuchte die Ausgangslage und Voraussetzungen für die Transformation der kantonalen Arbeitswelt und leitete daraus erste Empfehlungen für den nachhaltigen Wandel in der Staatsverwaltung ab. Im Februar 2021 beschloss die Regierung u.a. die Kenntnisnahme des Schlussberichts und den Abschluss des Vorprojekts (RRB 2021/089). Auf ein umfassendes und flächendeckendes Hauptprojekt «New Work» im Sinn eines «top-down»-Ansatzes wurde verzichtet. Es wird jedoch ein «bottom-up»-Ansatz weiterverfolgt. Für Veränderungsvorhaben wurde ein Transformationsprozess mit sechs Phasen festgelegt und das «Kompetenznetzwerk New Work» (KN NW) als Beratungsgremium geschaffen.

7 Umsetzungsplanung

Mit der Umsetzungsplanung werden Vorgaben und Bedingungen, sowie Methode und Zeitpunkt der Bearbeitung der einzelnen Handlungsfelder, die in der übergeordneten Strategie definiert werden, festgehalten und nachfolgende Projektaufträge je Handlungsfeld formuliert. Damit soll die Umsetzung der Handlungsfelder sichergestellt werden.

Abbildung 12: Folgeaufträge und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Immobilienstrategie 2023



Im Rahmen der Operationalisierung der Teilportfoliostrategien müssen verschiedene Anpassungen bei den bestehenden Strukturen und Prozessen umgesetzt werden. Dazu gehört die Verankerung der angepassten Teilportfoliogliederung einschliesslich Validierung der detaillierten Objektzuteilung. Weiter gilt es den detaillierten Prozess zur Erstellung der Teilportfoliostrategien zu definieren und umzusetzen bevor die einzelnen Teilportfoliostrategien gemäss festgelegter Priorisierung erstellt oder aktualisiert werden. Als Sofortmassnahme ist vorgesehen, mit den einzelnen Nutzerdepartementen eine «Teilportfoliostrategie light» mit dem inhaltlichen Fokus auf den Standort Stadt St.Gallen zu erstellen. Dadurch wird innerhalb nützlicher Frist eine Gesamtsicht über anstehende Investitionen auf dem Stadtgebiet erarbeitet. Betreffend die Objektstrategie ist insbesondere die Kategorisierung und Erfassung der einzelnen Massnahmen je Objekt festzulegen (z.B. Umsetzung in nächsten fünf Jahre, zehn Jahren oder in mehr als zehn Jahren).

Die Analyse des Finanzprozesses hat gezeigt, dass zur aktiven Steuerung der personellen Ressourcen eine Abstimmung der finanziellen Steuerungsinstrumente mit der Ressourcenplanung sichergestellt werden muss. Entsprechend ist im Rahmen der Umsetzung zu prüfen, wie die Ressourcenplanung mit der Investitionsplanung verknüpft werden kann und so ein direkter Bezug zur aktiven Steuerung hergestellt wird.

Die Vorgaben und Standards sind Bestandteil der neuen Immobilienstrategie. Vorgaben umfassen übergeordnete, kantonale Vorgaben und Strategien (z.B. gesetzliche Vorgaben, parlamentarische Aufträge), welche bauliche oder betriebliche Massnahmen zur Folge haben können. Standards beinhalten Flächenstandards, Raumstandards, Belegungsstandards, Ausstattungsstandards, Betriebsstandards/Bewirtschaftungsstandards. Bei neuen Bauvorhaben sind die jeweiligen Standards

(z.B. Flächenstandards für bestimmte Hochschulen) und Vorgaben (z.B. Vorgaben zu Fotovoltaikanlagen) anzuwenden und umzusetzen. Hier gilt es die relevanten Vorgaben zu konsolidieren und zweckmässige Standards zu definieren.

Die Weiterentwicklung der Immobilienstrategie bringt einige immobilienstrategische Anpassungen und Neuerung mit sich. Personelle Auswirkungen auf das Hochbauamt und die Nutzerdepartemente sind zu prüfen und allfällige zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Teilportfolio- und Objektstrategien nicht wie geplant erstellt werden können, was eine langfristige Bedarfsplanung inkl. Gesamtsicht über die anstehenden Investitionen verhindern würde. Zur Beurteilung der benötigten Ressourcen ist eine separate Analyse vorgesehen.

Die Immobilienstrategie 2023 als oberstes strategisches Steuerungsinstrument der Regierung definiert den verbindlichen Rahmen des gesamten Handelns betreffend die Hochbauten im Geltungsbereich der Immobilienverordnung und bildet die Grundlage bei sämtlichen Immobilienentscheiden. Somit richtet sie sich sowohl an das kantonale Hochbauamt als auch an die Nutzer der kantonalen Immobilien im Verwaltungs- und Finanzvermögen. Damit die definierten Vorgaben und Richtlinien bei künftigen Bauvorhaben berücksichtigt und umgesetzt werden, ist eine umfassende Kommunikation der Immobilienstrategie 2023 an sämtliche relevanten internen und externen Anspruchsgruppen eine zentrale Grundvoraussetzung. Dazu müssen im Rahmen der Umsetzung die einzelnen Anspruchsgruppen definiert und ein entsprechender Kommunikationsplan ausgearbeitet werden.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang 1: Immobilienstrategie Hochbauten 2023

Siehe separate Beilage!

Anhang 2: Inhalte und Struktur Teilportfoliostrategie (Entwurf)

Kapitel	Inhalte
1. Vorbemerkungen	<ul style="list-style-type: none">– Grundlagen– Prozess
2. Ausgangslage / Ist-Situation	<ul style="list-style-type: none">– Organisation (einschliesslich Aufgabenbereiche und Funktionen)– Dienstleistungsangebot– Personal– Standorte und Flächen (Quantität und Qualität)
3. Ziele und Prämissen	<ul style="list-style-type: none">– Kantonale Vorgaben– Strategische Ziele (Departements-, Amtsstrategie, Nutzungsstrategie)– Standort-Prämissen
4. Entwicklung und Szenarien	<ul style="list-style-type: none">– Treiber und Einflussfaktoren– Bisherige Entwicklung TPF– Künftige Entwicklung TPF (Prognose/Szenarien)
5. Bestand und Bedarf	<ul style="list-style-type: none">– Flächenbestand Ist– Qualitative Bewertung Ist Situation– Bedarf an Flächen (Flächenentwicklung)– Qualitative Bewertung Bedarf (bauliche Anforderungen: Raumstandards, Flächenmasse, Funktionslayout usw.)
6. Bilanzierung und Massnahmen	<ul style="list-style-type: none">– Bedarfsdifferenz (Soll-Ist-Vergleich quantitativer und qualitativer Standort- und Raumbedarf)– Handlungsfelder/Massnahmen zur Deckung Bedarfsdifferenz
7. Kosten und Nutzen	

Anhang 3: Inhalte und Struktur Objektstrategie (Entwurf)

Kapitel	Inhalte
1. Informationen zur Liegenschaft	<ul style="list-style-type: none"> – Basisdaten (Gebäude und Grundstück), Standort (Mikrolage einschliesslich Erschliessung), Flächenkennzahlen, Ausnutzungsreserven, Objektqualität/Zustand, rechtliche Grundlagen (Denkmalschutz, Zonenvorschriften), Eigentumsverhältnisse, Nutzer, Nutzung (Drittmiete)
2. Strategische Rahmenbedingungen und Vorgaben	<ul style="list-style-type: none"> – Immobilienstrategie, Teilportfoliostrategie – Vorgaben und Standards – Nutzungs- und Betriebsstrategie, Erhaltungsstrategie
3. Objektspezifische Zielvorgaben	<ul style="list-style-type: none"> – Betrieblich: Nutzung, Ausnutzungsreserven – Baulich: Werterhaltung, Investitionen – Handlungsoptionen festlegen – Positionierung
4. Roadmap	<ul style="list-style-type: none"> – Geplante Massnahmen (mittelfristig und langfristig) einschliesslich Unterhaltsbudgetierung – Projekte einschliesslich Erläuterung Zielbeitrag
5. Objektspezifische Ertrags- und Kostenkennwerte	<ul style="list-style-type: none"> – Historische Investitionen – Historische Mieterträge – Historische Unterhaltskosten (Bauteile und gesamt) – Geplante Investitionen – Geplante Mieterträge – Geplante Unterhaltskosten (Bauteile und gesamt) – Kennzahlen und graphische Auswertungen