

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	12	MO 42	430
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 24. Januar 2017

89

Motion von Daniel Wittwer und Walter Marty vom 27. Januar 2016 „Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit bei Hochbauprojekten“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motion verlangt eine Ergänzung des Gesetzes über den Finanzhaushalt (FHG; RB 611.1) mit einer Bestimmung, nach welcher bei Investitionen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit nachzuleben ist. Zudem soll bei Neubauten und Gesamtanierungen der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit durch eine Vollkostenrechnung beigebracht werden. Kann die Wirtschaftlichkeit oder Verhältnismässigkeit nicht erfüllt werden, müssen die zusätzlichen Investitionen in der Vollkostenrechnung nachvollziehbar aufgeführt werden.

In der Begründung führen die Motionäre aus, dass künftig Investitionen, deren Vollkostenrechnung zum Schluss führen, dass entweder Wirtschaftlichkeit oder Verhältnismässigkeit nicht gegeben sind, bestmöglich verhindert werden sollen. Mit der Gesetzesanpassung soll die Kostentransparenz gesteigert und die Wirtschaftlichkeit bzw. Verhältnismässigkeit in früher Planungsphase zwischen den Departementen gefördert werden.

I. Rechtslage

Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit sind Grundsätze, die bereits in der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) verankert sind. So hat gemäss § 2 Abs. 2 KV alles staatliche Handeln auf einem Rechtssatz zu beruhen, im öffentlichen Interesse zu liegen und verhältnismässig zu sein. § 89 Abs. 1 KV verpflichtet Kanton und Gemeinden, ihren Haushalt sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen zu führen. Auch im FHG ist in § 7 Abs. 1 festgeschrieben, dass sich die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirkungsorientierung zu richten hat. All diese Grundsätze haben auch für Investitionen Gültigkeit. Es kann demnach festgehal-

ten werden, dass die Anliegen der Motion schon heute gesetzliche Pflicht sind. Allerdings sind die Begriffe „Wirtschaftlichkeit“ und „Verhältnismässigkeit“ nicht definiert. Im Allgemeinen wird unter Wirtschaftlichkeit die Effizienz im Sinne einer Kosten-Nutzen-Relation verstanden. Gemäss „Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2“ ist die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens dann gegeben, wenn jene Variante gewählt wird, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet. Verhältnismässig ist eine Massnahme in der Regel dann, wenn sie für die Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlich, geeignet und angemessen ist.

II. Zum Inhalt der Motion

Die Motionäre zielen auf eine Steigerung der Kostentransparenz und die Förderung der Wirtschaftlichkeit bzw. Verhältnismässigkeit in einer frühen Planungsphase. Diese Anliegen decken sich weitgehend mit der 2015 vom Regierungsrat verabschiedeten Immobilienstrategie für den Kanton Thurgau, welche dieser Beantwortung beiliegt.

1. Immobilienstrategie des Kantons Thurgau

Im Dezember 2012 beauftragte der Regierungsrat ein Projektteam mit der Erarbeitung einer Immobilienstrategie samt organisatorischen Massnahmen für deren nachhaltige Umsetzung. Mitte 2015 konnte der Regierungsrat die von der Projektgruppe vorgelegte Immobilienstrategie schliesslich genehmigen und den Masterplan für die Umsetzung zur Kenntnis nehmen. Seither verfügt der Kanton Thurgau über klare strategische Vorgaben zu allen relevanten Themenfeldern im Immobilienbereich. Wichtigste Massnahme für die Umsetzung der Strategie ist die Stärkung des kantonalen Immobilienmanagements durch die Schaffung einer entsprechenden Abteilung im Hochbauamt. Für die Wirtschaftlichkeitsberechnung im Immobilienbereich besteht mit der Abteilung Immobilienfinanzierung in der Finanzverwaltung eine vom Bauwesen unabhängige Kontroll- und Beurteilungsstelle.

Zu den hier relevanten Investitionen hält die Immobilienstrategie in ihren strategischen Grundsätzen explizit fest: „Bei Investitionsvorhaben erfolgt eine Lebenszyklusbetrachtung von Planung, über Realisierung und Bewirtschaftung bis hin zum Rückbau (vgl. Kapitel 2.2 Immobilienstrategie). ... Bei Investitionsvorhaben sind immer die Kosten und Nutzen des gesamten Lebenszyklus' der Liegenschaft - von Erstellung, über Erhalt und Betrieb bis Liquidation - angemessen zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.8 Immobilienstrategie).“ Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung ist gemäss Kapitel 3.2.6 der Immobilienstrategie bei massgeblichen Sanierungs-, Um- und Neubauprojekten als Vollkostenrechnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien durchzuführen. Die Vollkostenrechnung berücksichtigt dabei die über den gesamten Lebenszyklus anfallenden Kapitalkosten sowie die Instandsetzungs-, Instandhaltungs- und Betriebskosten. Mit der Immobilienstrategie hat sich der Regierungsrat auch dazu bekannt, eine langfristig ausgerichtete Immobilienplanung zu betreiben, welche in laufender Abstimmung mit den Nutzern den Raumbedarf und die baulichen und infrastrukturellen Gegebenheiten in Einklang bringt. Das Immobilienmanagement hat dabei die adäquate Nutzung der Liegenschaften peri-

odisch zu überprüfen und eine Strategie pro Objekt festzulegen. Zudem hat das Immobilienmanagement für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen zu sorgen, indem es Flächenstandards vorgibt, wo dies zweckmässig ist, oder in Zusammenarbeit mit der Immobilienfinanzierung der Finanzverwaltung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen die Angemessenheit des Bedarfs verifiziert. Bei der Planung von Neubauten, umfassenden Umbauten oder vor der Zumietung zusätzlicher Flächen werden, soweit sinnvoll, Alternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüft (Lösung über betriebliche Optimierung, Alternativ-Projekt, „low cost“, Verkauf und Rückmiete, Verkauf und Drittmiete, Abbruch/Ersatzneubau etc.). Bei Kleinprojekten kann die Alternativen-Prüfung qualitativ erfolgen, bei massgeblichen Projekten wird eine quantitative Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt.

2. Praxis des Kantons

In der Motionsbegründung wird davon ausgegangen, dass bei öffentlichen Bauten „zuerst die Bedürfnisse evaluiert, die dazu nötigen Abklärungen und Planungen vorgenommen und dann die Kosten berechnet“ werden. Diese Annahme entspricht nicht der Praxis des kantonalen Hochbauamtes.

Im Bewusstsein, dass der Einfluss auf die Kosten zu Beginn eines Projektes am höchsten ist, werden schon sehr früh und in jeder Phase Kosten erhoben. In der Bedürfnisformulierung und den Machbarkeitsstudien werden die Grobkosten in Varianten geschätzt. Das Einsparungspotential kann schon in dieser Phase bis zu 100 % betragen. Dies insbesondere dann, wenn bei der Variantenevaluation betriebliche statt bauliche Lösungen gefunden werden können.

Im Rahmen von Wettbewerbsverfahren, welche für alle grösseren Vorhaben durchgeführt werden, erfolgen systematisch Kostenschätzungen, um vergleichende Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der einzelnen Projekteingaben machen zu können. Daraus ergeben sich Hinweise, welche Eingaben das geforderte Raumprogramm effizienter und damit auch ökonomischer umsetzen. In diesem Zusammenhang werden auch die in den einzelnen Wettbewerbsbeiträgen vorgeschlagenen Bauprodukte und Materialien berücksichtigt. Die Wirtschaftlichkeit ist im Rahmen eines Projektwettbewerbes also ein wichtiges Kriterium für die Gesamtbeurteilung. In der Folge werden mit dem Vorprojekt eine Kostenschätzung mit einem Genauigkeitsgrad von +/-15 % und mit dem Bauprojekt ein Kostenvoranschlag mit einer Genauigkeit von +/-10 % erarbeitet. Korrekturen und Einsparungsrunden sind auch in diesen Phasen die Regel. Es kann demnach festgehalten werden, dass Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit schon heute von Anfang an und in allen Phasen der Projektarbeit berücksichtigt werden.

Die Motion verlangt konkret, dass bei Neubauten und Gesamtsanierungen der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit durch eine Vollkostenrechnung erbracht werden soll.

Eine Vollkostenrechnung umfasst sämtliche *effektiv anfallenden* Investitions- und Investitionsfolgekosten einer Immobilie. Zu den Investitionsfolgekosten gehören Kapitalkosten, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Abschreibungen, Unterhaltskosten, Kosten für

Hauswartung und Reinigung sowie Heiz- und Warmwasserkosten. Eine Vollkostenrechnung basiert in der Regel auf einer Liegenschaftsbuchhaltung und dient dazu, die Kosten den einzelnen Kostenträgern (z.B. Amtsstellen) verursachergerecht zu verrechnen (Kostenmiete). Während die Investitionskosten über den für ein Bauprojekt errechneten Kostenvoranschlag mit einer hohen Genauigkeit ermittelt werden können, ist es kaum möglich, die Investitionsfolgekosten detailliert zu beziffern. Betriebs- und Unterhaltskosten können in der Regel nur grob in Prozenten der Anlagekosten geschätzt werden.

Soweit auf der Basis solcher Vollkostenrechnungen kantonale Bauvorhaben mit privatwirtschaftlich finanzierten Objekten verglichen werden sollen, ist darauf hinzuweisen, dass bei der Planung kantonaler Vorhaben meist ganz andere Faktoren zu berücksichtigen sind als in der Privatwirtschaft. Bei Bauten wie Schulgebäuden, Sportanlagen, Gefängnissen etc. sind Kriterien wie Standortgebundenheit, Erreichbarkeit und betriebliche Abläufe von zentraler Bedeutung. Sie lassen sich kaum in Franken beziffern und dementsprechend nur schwer in einer Vollkostenrechnung berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als zielführender, bei grösseren Hochbauvorhaben die Investitionsfolgekosten analog zu den Investitionskosten systematisch im Rahmen des Projektwettbewerbes zu erheben und in die Bewertung der Projekte einfließen zu lassen. Die absoluten Zahlen weisen in dieser Phase naturgemäss zwar eine hohe Ungenauigkeit auf. Im Vergleich der unterschiedlichen Projektvorschläge, welche auf dem identischen Raumprogramm basieren, lassen sich aber sehr gut Rückschlüsse insbesondere in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der einzelnen Vorschläge ziehen. Im Rahmen des laufenden Projektwettbewerbes für die Ergänzungsbauten zum Regierungsgebäude wird dazu ein Pilotversuch durchgeführt. Die Ergebnisse werden in die Unterlagen zu Händen des Grossen Rates und des Volkes einfließen.

Mit Blick auf die erwähnten, schon heute bestehenden Regelungen und die dargestellte Praxis des Kantons erachtet der Regierungsrat eine Gesetzesänderung als nicht erforderlich. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die gesetzliche Verankerung der in der Motion vorgeschlagenen Formulierung „Bei Investitionen ist dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit nachzuleben“ zur Folge hätte, dass für Investitionen andere und teilweise weniger weitgehende Grundsätze gelten würden als für die restliche Haushaltsführung (vgl. Ziffer I, Rechtslage). Zudem zielen die Motionäre explizit auf die Hochbauinvestitionen. Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung ist aber allgemein formuliert und wäre daher für alle Investitionen des Kantons verbindlich.

III. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat teilt die inhaltlichen Anliegen der Motion. Er ist aber der Auffassung, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Praxis des Hochbauamtes, der Einbezug der Finanzverwaltung in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen und die Umsetzung der Immobilienstrategie schon heute einen wirtschaftlichen und verhältnismässigen Umgang mit den Hochbauinvestitionen gewährleisten. Um die Transparenz in diesem Be-

reich zu erhöhen, werden künftig die erforderlichen Informationen in die entsprechenden Botschaften einfließen; erstmals mit der Botschaft zum Ergänzungsbau für das Regierungsgebäude.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage:

- Immobilienstrategie