



An den Grossen Rat

14.1753.02

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 7. Mai 2015

Kommissionsbeschluss vom 7. Mai 2015

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission
zum Ausgabenbericht Neubau Wohnheim Belforterstrasse

Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Vorgehen der Kommission	4
3. Erwägungen der Kommission	4
3.1 Unternehmermodell und Kosten	4
3.2 Verhältnis zur Wohngenossenschaft	5
3.3 Änderung des Projektablaufs	5
4. Antrag der Kommission	6
Grossratsbeschluss	7

1. Ausgangslage

Das Wohnheim, für den der Neubau an der Belforterstrasse beantragt wird, gibt es seit dem Jahr 2001 unter dem Namen „Wohnheim Burgfelderstrasse“. Da vor 2001 Erwachsene mit schweren körperlichen und mehrfachen Behinderungen teilweise auf Dauer in Spitalpflege blieben, zeigte sich der Bedarf nach einer spezialisierten Institution. In der Folge wurde auf dem Areal des Felix-Platter-Spitals als Pilotprojekt das Wohnheim Burgfelderstrasse in einer ehemaligen Langzeitpflegestation realisiert. So konnte für Menschen, welche eine intensive medizinische Betreuung und Pflege benötigen, ein Zuhause ausserhalb von Spitalabteilungen geschaffen werden. Das Pilotprojekt lieferte Erfahrungen hinsichtlich der Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner; zugleich zeigte sich, dass die Räumlichkeiten dem anforderungsreichen Pflegeangebot, der gewünschten Nähe zu natürlichen Familienstrukturen und den betrieblichen Abläufen bereits seit Längerem nicht mehr genügen. Daraufhin wurde die Planung eines Ersatz- bzw. Neubaus an der Belforterstrasse angegangen.

Im geplanten Neubau soll es vier in sich geschlossene Wohneinheiten geben, in denen jeweils sechs bzw. insgesamt 24 Personen betreut werden. Ein Teil der Infrastruktur soll durch alle Wohneinheiten gemeinsam genutzt werden können. Der neue Standort an der Belforterstrasse liegt etwas näher am Stadtrand, der Standort ist aber durch den ÖV (Bushaltestelle) bestens erschlossen. Die Behindertenhilfe postuliert die gesellschaftliche Integration von Menschen mit einer Behinderung. Beim Neubauprojekt erweist sich dies als Chance, da auf dem gleichen Areal Wohnraum für Studierende und Familien geplant wird. Mit dem Neubau sollen vier autonome Wohngruppen geschaffen werden, die eine angemessene Privatsphäre und eine adäquate Infrastruktur bieten.

Das Areal am Bachgraben wurde gemäss einem Grossratsbeschluss im Jahr 2005 (RRB 05/37/16G) in die Zone 4 umgezont. 2012 wurden $\frac{3}{4}$ dieser Fläche der Bau- und Verwaltungsgenossenschaft Wohnstadt zugeschrieben, $\frac{1}{4}$ der Parzelle wurde für das Neubauprojekt Wohnheim Belforterstrasse reserviert. Die Genossenschaft Wohnstadt führte in der Folge einen Studienauftrag durch. Hieraus sollten die Genossenschafts-Wohnungen (günstiger Wohnraum für Familien, Kleinhaushalte und Studierende) entwickelt und verbindliche Aussagen zum städtebaulichen Volumen formuliert werden. Die Bedarfsabklärungen ermöglichten Aussagen zum zukünftigen Raumprogramm des Neubaus. Das Gewinnerprojekt des Studienauftrags bindet im Gegensatz zum zunächst vorgesehenen Solitärbau das Wohnheim volumetrisch in die gewundene Gesamtanlage des Genossenschaftsbaus ein.

Ursprünglich vorgesehen war, mit einer Planungspauschale des Finanzdepartements von 300'000 Franken einen Gesamtleistungswettbewerb samt Vergabe an einen Totalunternehmer durchzuführen. Dieser Vergabe hätte sich dann die Vorlage eines Ratschlags zur Ausführung angeschlossen. Der oben genannte, einführende Studienauftrag und dessen bauliche Konsequenzen führten aber dazu, den Projektlauf neu aufzugleisen: Anstelle des Gesamtleistungswettbewerbs wurde mit dem Planungskredit ein „Vorprojekt Plus“ durchgeführt und der vorliegende Ausgabenbericht über 400'000 Franken erarbeitet. Mit dieser Ausgabe soll das Projekt inklusive Baubewilligung weiter detailliert werden sowie eine Generalunternehmer-Ausschreibung und -Vergabe stattfinden (Anfang 2016). Erst wenn diese zusätzliche Projektphase abgeschlossen ist, wird dem Grossen Rat der Ratschlag zur Realisierung des Wohnheims mit tatsächlichen Baukosten vorgelegt (Herbst 2016). Über das Vorprojekt erfolgte eine erste Schätzung der Grobkosten, diese belaufen sich auf 14,5 Millionen Franken. Darin enthalten sind alle Projektkosten für Projektierung, Planung und Ausführung, die Gebäudekosten werden auf 12,6 Millionen Franken geschätzt (rund 525'000 Franken pro Pflegeplatz).

Der geänderte Projektlauf und die Einschaltung des vorliegenden Ausgabenberichts mit seinen weitreichenden Konsequenzen waren für die Kommission Anlass zur eingehenden Erörterung der Vorlage.

Für Details wird auf den Ratschlag verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat das Geschäft Nr. 14.1753 am 4. Februar 2015 seiner Gesundheits- und Sozialkommission überwiesen. Die Kommission hat das Geschäft an drei Sitzungen behandelt. Erläuterungen und Auskünfte zuhanden der Kommission gaben Willy Nützi, BVD (Abteilungsleiter Gesundheit), Esther Righetti, BVD (Projektmanagerin Abteilung Gesundheit) und Michael Martig, WSU (Abteilungsleiter Behindertenhilfe).

3. Erwägungen der Kommission

Die Kommission unterstützt die mit dem Wohnheim verbundenen Ziele voll und ganz: Das Projekt ermöglicht den schwer und mehrfach behinderten Bewohnerinnen und Bewohnern eine adäquate, möglichst familiäre Wohnumgebung, ein Leben im Aussenbereich und damit auch eine gesellschaftliche Integration. Das Wohnheim Belforterstrasse ist inhaltlich herausragend.

Irritierend befand die Kommission allerdings die vorgesehenen Projektabläufe und separaten Finanzierungsbeschlüsse sowie deren Konsequenzen auf die Entscheidungsfreiheit des Parlaments. Sie führte deswegen eine vertiefte Diskussion mit den Vertretungen der zwei involvierten Departemente, um einerseits ein klareres Verständnis aller Planungs- und Realisierungsaspekte zu gewinnen, aber auch um die Position der Legislative und deren kritische Rückmeldungen hierbei nachdrücklich zu vermitteln. In diesem Sinn ist auch der schriftliche Kommissionsbericht zu verstehen.

3.1 Unternehmermodell und Kosten

Der geänderte Projektablauf führt zu einem Systemwechsel in der Auftragsvergabe. Sah das ursprüngliche Modell die Vergabe an einen Totalunternehmer vor, bedingt der Ausgabenbericht die Projektrealisierung durch einen Generalunternehmer. Der Unterschied dabei ist wesentlich: Der Totalunternehmer plant aufgrund eines allgemeinen Raumprogramms selbst innerhalb eines weiter gesteckten Finanzrahmens, der Generalunternehmer führt bereits detailliert festgelegte Pläne aus und arbeitet deswegen auch in einem engeren Finanzrahmen.

Die Gesamtkosten des Projekts sind bisher in einer Grössenordnung von rund +/-25% bekannt und belaufen sich auf 14.5 Mio. Franken. Die Kommission fragte, ob aufgrund des veränderten Projektablaufs mit einer neu dazwischen geschalteten Generalunternehmer-Ausschreibung höhere Projektkosten anfallen. Der zusätzliche, nicht referendumsfähige Planungsschritt könnte argwöhnen lassen, dass finanzielle Spielräume ausgereizt würden.

Gemäss Auskunft der Departementsvertretungen werden aber keine Mehrkosten anfallen, es herrsche Kostensicherheit. Zwar komme zu den bereits ausgegebenen 300'000 Franken der Planungspauschale nun ein Ausgabenkredit über 400'000 Franken hinzu, mit dem die Generalunternehmer-Ausschreibung finanziert werden könne. Jedoch handle es sich um eine Verschiebung von Arbeiten innerhalb des insgesamt vorgesehenen Volumens von 14.5 Mio. Franken. Insbesondere die Planungsarbeiten, die nun auf Basis des Ausgabenberichts zuhanden des zukünftigen Generalunternehmers stattfänden, wären auch beim System des Totalunternehmers notwendig gewesen. Sie wären freilich im Ratschlag mit entsprechend höheren Ausgaben finanzwirksam geworden. Auch bei der Planungspauschale kam es durch den Entschluss, einen Zwischenschritt mit anschliessender Generalunternehmer-Ausschreibung anzusetzen, zu Änderungen bei den ursprünglich angesetzten Planungsarbeiten. Es wurde seitens der Departemente betont, dass die Kosten auch beim neuen Projektablauf transparent ausgewiesen würden und die Planungskontrolle funktioniere. Gerade die Verschiebung von Planungsarbeiten vor die Unternehmerausschreibung diene dazu, mittels der Bereinigung von Schnittstellen (z.B. Geschosshöhe, Fassadengestaltung oder Heizungsanlage) nachträgliche Projektanpassungen zu vermeiden, also Kosten zu sparen und finanzielle Spielräume einzuengen. Derzeit sei noch nicht die Genauigkeit von +/-15% erreicht, die für einen Ratschlag mit Generalunternehmer-Auftrag notwendig ist. Diese werde sich erst nach der weiteren Planungsphase einstellen. Der übergreifende positive Effekt davon bestehe darin, dass bei einem

ohnehin geringeren Kostenvoranschlag für die Realisierung (da neben 300'000 Franken weitere 400'000 Franken für Planung ausgegeben wurde) sich die tatsächlichen Kosten dank der höheren Planungsgenauigkeit in einem engeren Spielraum bewegen müssten. Dazu gehöre dann auch, dass eine Baubewilligung mit Auflagenkenntnis vorliege, bevor der Generalunternehmer seine Berechnungen anstelle. Der neue Ablauf schütze vor kostentreibenden Änderungen in späteren Projektphasen.

Vorbild für das ursprüngliche Modell mit einem Totalunternehmer war das Bauprojekt Klosterfiechten. Dieses Modell hat dort auch funktioniert. Obwohl davon abgewichen wurde, können laut Departementsvertretungen die daraus gewonnenen Erkenntnisse in das Bauvorhaben Belfortstrasse einfließen und kritische Punkte erkannt werden. Die beiden Projekte seien nicht mehr direkt vergleichbar, aber doch verwandt.

3.2 Verhältnis zur Wohngenossenschaft

Die Projektpartnerschaft des Kantons mit der Bau- und Verwaltungsgenossenschaft Wohnstadt ist sinnvoll. Der Kommission stellte sich dabei aber die Frage, welche Auswirkungen der neue Projektablauf und dessen Unsicherheiten auf die Genossenschaft haben werden. Diese ist nicht an die Beschlussabläufe mit Submissionspflicht gebunden und wird auf der Basis einer bereits vorliegenden Baubewilligung früher (2016) als der Kanton mit der Realisierung ihres Bauteils beginnen. Seitens des Kantons kann es im politischen Prozess zu Verzögerungen oder gar einem Projektabbruch durch Rückweisung des erst noch kommenden Ratschlags kommen. Daraus ergibt sich die Frage, ob Regressanforderungen gestellt werden könnten oder dann das Projekt der Genossenschaft sogar an sich gefährdet wäre.

Theoretisch können die zwei Projekte entkoppelt werden, sie entstehen auf separaten Parzellen und mit separaten Budgets. Die Departementsvertretung gab zur Antwort, dass der Kanton gegenüber der Baugenossenschaft keine Verpflichtung eingegangen sei. Diese habe erklärt, sie sei mit der Finanzierung des Genossenschaftsteils auf gutem Weg. Ohne das Wohnheim wäre das Projekt der Baugenossenschaft zwar sicher ein taugliches, wenn auch ein nicht sehr sinnvolles; der fehlende Anbau und die dadurch entstandene Lücke in der Arealerschliessung wären evident. Die Genossenschaft könne ihr Projekt aber mit oder ohne Kanton weiterverfolgen, und es habe durch die gemeinsame Planung auch keine Verzögerungen gegeben. Zudem sei der Standort so gut; dass sich auch andere Investoren finden liessen und die Lücke schliessen.

3.3 Änderung des Projektablaufs

Aufgrund der Änderung im Projektablauf konstatierte die Kommission einige Verständnisprobleme und Unklarheiten. Diese betrafen den Projektstand bei Kanton und Baugenossenschaft sowie die Zuordnung der erfolgten und vorgesehenen Planungsarbeiten und -kosten. Die Fragen dazu liess sich die Kommission wie dargestellt genauer erläutern. Der entscheidende Punkt für die eingehende Projektberatung durch die Kommission waren allerdings die Begründung für die Änderung des Projektablaufs hin zu höherer Komplexität sowie die Auswirkungen auf die Beschlussabläufe und Mitsprache bzw. Gestaltungsmöglichkeiten der legislativen Ebene.

Auf Nachfragen der Kommission führten die Departementsvertretungen die Beweggründe für die Änderungen in den Prozessabläufen klarer aus, da die Berichterstattung hierzu nicht aussagekräftig genug war. Ausgangspunkt war das Ergebnis des Studienauftrags, nämlich die Abkehr von einem Wohnheim-Solitärbau zu zwei zusammenhängenden Bauten mit gemeinsamem Erscheinungsbild. Dies trägt der Zielsetzung der Integration von Schwerst- und Mehrfachbehinderten in Gesellschaft und unmittelbarer Nachbarschaft entscheidend Rechnung. Die anschliessende Zweiteilung der Planungsphase, so die Auskunft der Departemente, sei keine ursprüngliche Absicht gewesen. Die Abkehr vom Solitärbau zu einem gemeinsamen Vorhaben mit der Baugenossenschaft habe aber das Modell mit einem Totalunternehmer grundsätzlich in Frage gestellt, da es die Gefahr eines Projektscheiterns in sich getragen hätte. Es habe gar keine andere Wahl gegeben als den Wechsel zum Generalunternehmer mit einem vorangestellten

weiteren Planungsschritt, an dem auch die Baugenossenschaft teilnehme. Zum jetzigen Zeitpunkt könne anhand der vorliegenden Pläne noch kein Bauprojekt realisiert werden. Somit werde verhindert, dass in der Folge zwei verschiedene Unternehmen (ein Totalunternehmer im Auftrag des Kantons für das Wohnheim und der oder die Auftragnehmer der Baugenossenschaft für den übrigen Teil) an einem gemeinsamen Baukörper planten.

Im Weiteren erschien der Kommission das Einholen einer Baubewilligung zu einem Zeitpunkt fragwürdig, da kein Beschluss zur Baurealisierung vorliegt und auch ein Referendum erst später ergriffen werden kann. Zusätzlich merkwürdig erschien ihr, dass eine Baubewilligung bereits eingeholt werden kann, ohne dass das Projekt schon ausgereift ist. Die Departementsvertretung erklärte, dass das Einholen der Baubewilligung mit dem Bauinspektorat vorbesprochen worden sei und die notwendigen behördlichen Auflagen und Anforderungen erfüllt werden könnten. Bei einer Generalunternehmer-Ausschreibung mit anschliessender Baubewilligung könnten noch viele Änderungen einfließen, und es sei schwierig, eine hohe Kostengenaugigkeit zu erhalten. Der vorgesehene Ablauf mache den Preis für das Wohnheim stabiler. Auf die Nachfrage der Kommission nach den Konsequenzen von grösseren Projektänderungen bei bestehender Baubewilligung wurde geantwortet, dass die Bewilligung dann neu eingeholt werden müsse. Es sei aber das Ziel, das Projekt nach der Submission nicht mehr essenziell zu ändern. Möglich blieben Anpassungen und dass für einzelne Elemente eine Nachbewilligung eingeholt werden könne. In jedem Fall hätte aber bei diesem gemeinsamen Projekt und dem vorgesehenen Ablauf für die Generalunternehmer-Ausschreibung ein Detaillierungsgrad erreicht werden müssen, der es erlaube, bereits eine Baubewilligung einzuholen.

Die neue Abfolge von Beschlüssen und dadurch ausgelösten Ausgaben und Projektschritten hat starke Auswirkungen auf die Ratschlagsbehandlung. Die Departementsvertretungen anerkannten, dass die Zustimmung zum Ausgabenbericht ein starkes Bekenntnis zur Projektrealisierung darstelle, sahen aber darin noch keine vollendete Tatsache. Die Gesundheits- und Sozialkommission hingegen hält fest, dass der dem Referendum nicht unterstellte Beschluss für eine Ausgabe über 400'000 Franken zur weiteren Planung, verbunden bereits mit einer Baubewilligung und der Konstellation eines gemeinsamen Projekts, den Beschluss des Parlaments über den Ratschlag für die eigentlichen Bauausgaben im Grunde vorwegnimmt. Der Sachzwang, dem Baukredit ebenfalls zuzustimmen, ist evident. Diese Kernkritik wird dadurch entschärft, dass das Projekt an sich unbestritten ist, und die Kommission versteht auch die Beweggründe für die veränderten Prozessabläufe. Die Kommission betont aber nachdrücklich, dass eine solche Beschlusskette, wie sie nun vorliegt, bei der Legislative für Irritationen sorgt und nicht die Regel für künftige Bauvorhaben sein kann.

4. Antrag der Kommission

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 7. Mai 2015 einstimmig genehmigt und Beatriz Greuter zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission



Beatriz Greuter, Präsidentin

Beilage

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Ausgabenbericht Neubau Wohnheim Belforterstrasse

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ausgabenbericht des Regierungsrates Nr. 14.1753.01 vom 17. Dezember 2014 und in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 14.1753.02 vom 7. Mai 2015, beschliesst:

Für die Projektierung des Neubaus für das Wohnheim Belforterstrasse wird eine einmalige Ausgabe in der Höhe von Fr. 400'000 bewilligt, zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich "Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Teil Übrige" (Immobilien Basel-Stadt)

Dieser Beschluss ist zu publizieren.