



Kantonsratsbeschluss

betreffend Objektkredit für die Realisierung eines Ersatzneubaus der Durchgangsstation, Zugerstrasse 52, Steinhausen

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 10. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 3471.2 - 17069 am 5. April 2023 und am 10. Mai 2023 beraten. Finanzdirektor Heinz Tännler vertrat die Meinung des Regierungsrats an beiden Sitzungen. An der Sitzung vom 5. April 2023 stand zudem Direktor des Innern Andreas Hostettler für Fragen zur Verfügung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Fragen der Stawiko
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Anträge

1. Ausgangslage

Die Durchgangsstation in Steinhausen, welche im Jahr 1991 für rund 88 Asylsuchende als Provisorium erstellt wurde, weist in baulicher, betrieblicher und hygienischer Hinsicht erhebliche Mängel auf. Die Räumlichkeiten genügen den heutigen sanitär-epidemiologischen Anforderungen und den Standards für den Betrieb einer Durchgangsstation nicht mehr. Da sich die Instandsetzung finanziell nicht rechtfertigen lässt, ist ein Neubau vorgesehen. Die neue Durchgangsstation weist drei Stockwerke auf und umfasst 21 Wohneinheiten für 150 Personen. Mit der Aktivierung der strategischen Unterbringungsreserve könnten durch innere Verdichtung ohne Veränderungen am Gebäude oder an den Zimmern 100 zusätzliche Plätze genutzt werden. Für das Projekt wird ein Objektkredit von 15,2 Millionen Franken beantragt.

Die Kommission für Hochbau ist mit 7:4 Stimmen ohne Enthaltungen auf die Vorlage eingetreten und stimmte den Anträgen des Regierungsrats gemäss ihrem Bericht Nr. 3471.3 - 17248 mit 7:4 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

2. Fragen der Stawiko

Folgende Fragen wurden durch die Direktion des Innern vorgängig zur Stawiko-Sitzung vom 5. April 2023 beantwortet:

- 2.1. Warum will sich der Regierungsrat nicht an sein im Jahr 2019 abgegebenes Statement halten, dass der Regierungsrat (vorgesehen ist jetzt die Vorsteherin bzw. der Vorsteher der Direktion des Innern) über die Schwankungsreserve beschliesst?

Angesichts der geltenden Kompetenzregelungen im Bereich der Sozialhilfe erachtete der Regierungsrat eine Zustimmung der Vorsteherin bzw. des Vorstehers der Direktion des Innern zur Inanspruchnahme der Schwankungsreserve als ausreichend.

- 2.2. Es ist nirgends mehr von einer ausserordentlichen Lage oder Ausnahmesituationen die Rede, die nötig ist, für den Beschluss der Schwankungsreserve. Warum?

Die Inanspruchnahme der Schwankungsreserve setzt keine ausserordentliche Lage voraus. Bei der Schwankungsreserve handelt es sich um eine strategische Unterbringungsreserve, die im Bedarfsfall beansprucht werden kann. Es geht darum die bekanntermassen auftretenden Schwankungen im Asylwesen abfedern zu können. Mit anderen Worten dient die Schwankungsreserve dazu, eine ausserordentliche Lage zu verhindern.

- 2.3. Was ist die Definition «ausserordentliche Lage», die als Voraussetzung gilt, damit die Schwankungsreserve beschlossen wird.

Für die Inanspruchnahme der Schwankungsreserve braucht es keine ausserordentliche Lage.

- 2.4. Was heisst «grundsätzlich» bei «grundsätzlich vorgängig» ganz konkret?

Grundsätzlich heisst «unter Vorbehalt von Ausnahmefällen». Es kann aber nicht jeder Ausnahmefall im Vorherein definiert werden, weil die Umstände des Lebens vielseitig und nicht abschliessend bekannt sind. Vorstellbar ist aber, dass infolge zeitlicher Dringlichkeit, z.B. bei der abendlichen Zuweisung einer Anzahl Personen, die zum Überschreiten des Schwellenwerts führt, die Leiterin bzw. der Leiter des Kantonalen Sozialamts die Personen in der Durchgangsstation unterbringen lässt, ohne dass vorab ein Entscheid der Vorsteherin bzw. des Vorstehers der Direktion des Innern ergeht. In diesen Fällen hat die Vorsteherin bzw. der Vorsteher der Direktion des Innern nachträglich über die Unterbringung zu entscheiden.

- 2.5. Was ist unter Schwellenwert ganz konkret zu verstehen? Wer definiert und beschliesst zu welchem Zeitpunkt diesen Schwellenwert? Wann wird der Schwellenwert definiert?

Der Schwellenwert entspricht der maximalen Kapazität im Normalbetrieb der betreffenden Unterkunft. Aus dem Dialog mit dem Gemeinderat der Gemeinde Steinhausen ging hervor, dass dieser einer Erhöhung der gewöhnlichen Kapazitäten auf 150 Personen ohne weiteres zustimmen würde. Dementsprechend ist ein Bau für 150 Personen im Normalbetrieb vorgesehen, womit dieser Schwellenwert für die Durchgangsstation in Steinhausen gilt. Im Ausnahmebetrieb kann die Kapazität durch Massnahmen der inneren Verdichtung auf bis zu 250 Personen erhöht werden. Ein Vergleich der seit den 2000er Jahren unterzubringenden Personen hat gezeigt, dass mit dieser Maximalkapazität sämtliche Personen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben hätten untergebracht werden können.

- 2.6. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. August 2022, Seite 19, wird auf § 7 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009, BGS 861.46 verwiesen. BGS 861.46 existiert nicht in der systematischen Gesetzessammlung.

Da hat sich offenbar ein Vertipper eingeschlichen. Es handelt sich um BGS 861.42:

https://bgs.zg.ch/app/de/texts_of_law/861.42.

- 2.7. Stellt der Kanton sicher oder nicht, dass die zu bauenden Gebäude ausschliesslich für das Führen einer Durchgangsstation verwendet werden, dass also keine Zweckentfremdung – zum Beispiel als dauerhafte Asyl-Unterkunft – stattfinden wird?

Die (neue) Durchgangsstation ist für die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der ersten Phase vorgesehen. Anschliessend, nach rund 7 bis 12 Monaten, werden sie einer anderen kantonalen Unterkunft zugewiesen (zweite Phase).

Grundsätzlich wird im Zusammenhang mit den von der Direktion des Innern beantworteten Fragen auch auf den Regierungsratsbeschluss vom 1. Dezember 2020, Teilrevision der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009, verwiesen (vgl. Beilage).

Folgende weitere Fragen wurden durch die Baudirektion vorgängig zur Stawiko-Sitzung vom 5. April 2023 beantwortet:

2.8. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. August 2022, Kapitel 6.3, werden Ausführungen zum Benchmark gemacht. Gibt es einen Benchmark oder vergleichbare Zahlen, der nicht nur BKP 2 (das Gebäude, also nur 10,41 Millionen Franken) herbeizieht, sondern die ganzen 16,95 Millionen Franken?

Ein Benchmark über BKP 1 – 9 plus Reserve und Kosten Bauherr (16,95 Millionen Franken) macht wenig Sinn, da sich die Vergleichsobjekte bezüglich der örtlichen Gegebenheiten (BKP 1 und 4), Einrichtung und Ausstattung (BKP 3 und 9) sowie Gebühren (BKP 5) voneinander unterscheiden. Weiter weisen auch die Reserven und Bauherrenleistungen Unterschiede aus. Am aussagekräftigsten ist deshalb ein Vergleich der reinen Gebäudekosten gemäss BKP 2.

2.9. Weshalb wird mit 250 Plätzen gerechnet, wenn doch die Schwankungsreserve nur für ausserordentliche Zeiten da ist (nicht als fixer Platz). Die Frage ist also, ob der Betrag von 69 400 Franken pro Platz (10,41 Millionen Franken / 150 Plätze) auch noch in einer normalen Bandbreite liegt?

Die Durchgangsstation kann im Maximalfall 250 Plätze (inkl. Schwankungsreserve) aufnehmen. Bei den Vergleichsobjekten wird ebenfalls vom Maximalfall ausgegangen.

2.10. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. August 2022, Kapitel 6.1, betragen die «Kosten Bauherrschaft, Spezialisten, PQM» 900 000 Franken für eine Bauzeit von 2.5 bis 3 Jahren. Wird hier Personal aufgebaut (in der Direktion des Innern oder in der Baudirektion) und dann auch wieder heruntergefahren oder ist das eine «einfache Verrechnung»?

Die Kosten von 900 000 Franken entsprechen mit einem Anteil von ca. 5 Prozent der Gesamtkosten über alle Planungs- und Bauphasen von insgesamt 8 Jahren den Erfahrungszahlen der letzten Bauprojekte. Rund die Hälfte davon betragen die in der Vorlage zum Projektierungskredit ausgewiesenen Wettbewerbskosten von 465 000 Franken. Die übrigen Kosten betreffen externe Fachunterstützung der bauherrenseitigen Projektleitung. Für die technischen Vorgaben und Kontrollen von Statik, Bauphysik, Brandschutz, Nachhaltigkeit sowie Gebäudetechnik müssen externe Experten beigezogen werden. Mittels eines PQM (Projektqualitätsmanagement)-Systems werden die Einhaltung der Kosten-, Termin- und Qualitätsziele von einem externen Spezialisten laufend überwacht, was sich bewährt hat. Mit dieser Summe werden externe Personen bezahlt und kein internes Personal aufgebaut.

2.11. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. August 2022, Kapitel 6.5, betragen die jährlichen Zusatzkosten für die Reinigung 15 500 Franken pro Jahr. Weshalb werden diese nicht in der Finanztabelle aufgeführt?

Die Reinigungskosten fallen erst ab Inbetriebnahme Mitte 2026 an. Ab diesem Zeitpunkt müssen sie in der Erfolgsrechnung aufgezeigt werden. Das Jahr 2026 ist in der Finanztabelle aber nicht mehr enthalten.

Folgende Fragen wurden durch die Baudirektion vorgängig zur Stawiko-Sitzung vom 10. Mai 2023 beantwortet:

- 2.12. Falls ein neues Bebauungsplanverfahren in Angriff genommen werden müsste (vgl. auch Seite 4 des Berichts und Antrags der Kommission Hochbau vom 17. November 2022, Vorlage 3471.3 – 17248): Welche zeitliche Verzögerung und welche finanziellen Auswirkungen müssten in Kauf genommen werden?

Ausgangslage

Beim vorliegenden einfachen Bebauungsplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan und damit um ein Instrument der Gemeinden, die für die Nutzungsplanung zuständig sind. Die frühzeitige Kontaktaufnahme mit der Gemeinde ist dabei zentral. Der Nachweis der wesentlichen Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise ist zu erbringen.

Ablauf des Verfahrens zur Erarbeitung des vorliegenden einfachen Bebauungsplans

Das Verfahren für den heute vorliegenden, inzwischen rechtskräftigen, einfachen Bebauungsplan wurde von Anfang an mit der Gemeinde Steinhausen abgestimmt. Als erstes wurde im Jahr 2020 ein öffentlich ausgeschriebener Projektwettbewerb durchgeführt, bei dem die Gemeinde Steinhausen mit dem Gemeindepräsidenten im Preisgericht und dem Abteilungsleiter Planung und Bau im Expertengremium vertreten war. Im Jahr 2021 wurde das Siegerprojekt durch das Preisgericht einstimmig ausgewählt und durch den Regierungsrat erfolgte der Zuschlag für die weitere Planung. Das ausgewählte Projekt bildete anschliessend die Grundlage für das Vor- und Bauprojekt sowie das Richtprojekt für den einfachen Bebauungsplan. Die Erarbeitung des Richtprojekts erfolgte in Abstimmung mit dem Abteilungsleiter Planung und Bau der Gemeinde Steinhausen. Das Richtprojekt wurde von der gemeindlichen Baukommission geprüft und als gut befunden. Die anschliessende öffentliche Auflage des einfachen Bebauungsplans verlief ohne Einsprachen. Daraufhin genehmigte der Gemeinderat diesen Ende 2022 in seiner Kompetenz. Inzwischen ist er rechtskräftig. Anschliessend folgte die Baueingabe, deren öffentliche Auflage im März 2023 ohne Einsprache abgeschlossen wurde. Die durch den Gemeinderat erteilte Baubewilligung ist heute rechtskräftig. Mit diesem Planungsablauf kann aufgezeigt werden, dass der Gemeinderat von Steinhausen, dessen Baukommission und dessen Abteilung Planung und Bau stets in den Planungsprozess involviert waren und dem heute vorliegenden Projekt zugestimmt haben.

Fragen

- Falls ein neues Bebauungsplanverfahren in Angriff genommen werden müsste (vgl. auch Seite 4 des Berichts und Antrags der Kommission Hochbau vom 17. November 2022, Vorlage 3471.3 - 17248), Welche zeitliche Verzögerung müsste in Kauf genommen werden?

Grundsätzlich ist vorzuschicken, dass ein rechtsgültiger, einfacher Bebauungsplan eine verbindliche baugesetzliche Grundlage darstellt. Im Sinne der Planbeständigkeit kann ein rechtsgültiger, einfacher Bebauungsplan nicht ohne Veränderung von wesentlichen Rahmenbedingungen aufgehoben werden. Somit ist die gestellte Frage eine hypothetische, da es aktuell absehbar keine veränderten Rahmenbedingungen gibt, die die Aufhebung des rechtsgültigen Bebauungsplans bedingen würden. Sollten sich diese ergeben, müssten zum dannzumaligen Zeitpunkt das genaue Vorgehen und der Zeitbedarf bestimmt werden. Auf jeden Fall müsste ein neues Richtprojekt erarbeitet und die Verfahren für den einfachen Bebauungsplan sowie die Baubewilligung noch einmal durchgeführt werden. Je nachdem, ob ein neuer Projektwettbewerb durchgeführt werden muss oder nicht, beträgt der Zeitaufwand für die Entwicklung eines neuen Richtprojekts für einen neuen Bebauungsplan 2 bis 3 Jahre.

- Welche finanziellen Auswirkungen müssten in Kauf genommen werden?

Siehe vorstehende Antwort. Je nach Vorgehen und Zeitbedarf müssten die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden, die auf jeden Fall erheblich wären, da ein neues Richtprojekt erarbeitet und die Verfahren für den einfachen Bebauungsplan sowie die Baubewilligung noch einmal durchgeführt werden müssten. Je nachdem, ob eine neuer Projektwettbewerb durchgeführt werden muss oder nicht, kann der finanzielle Aufwand für die Entwicklung eines neuen Richtprojekts bis CHF 1.8 Mio. (Projektwettbewerb, Vor- und Bauprojekt, Richtprojekt/Bebauungsplan/Baueingabe) betragen.

Zudem wurde von der Direktion des Innern für die Sitzung vom 10. Mai 2023 ein Factsheet mit «Informationen zuhanden der Stawiko zum Ersatzneubau Durchgangsstation Steinhausen» erarbeitet. Das Factsheet vom 24. April 2023 liegt diesem Bericht bei.

3. Eintretensdebatte

- ➔ Die Stawiko ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten.

4. Detailberatung

Der Regierungsrat hat entschieden, dass die Nutzung der strategischen Unterbringungsreserven der Zustimmung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der Direktion des Innern bedarf. Dies wurde in § 7 Abs. 1a der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich (BGS 861.42) festgelegt. Für die Stawiko stellt sich die Frage, ob für die Nutzung der strategischen Unterbringungsreserve eine breitere politische Abstützung vorteilhafter wäre und der Gesamregierungsrat für diesen Entscheid zuständig sein sollte. Die Stawiko könnte in ihrem Bericht nur an den Regierungsrat appellieren, eine Anpassung der Kompetenz vorzunehmen, da dies auf Verordnungsstufe geregelt ist. Es wird eine Abstimmung über die Aufnahme einer entsprechenden Erwähnung im Stawiko-Bericht gewünscht.

- ➔ Die Stawiko spricht sich mit 7 Ja- zu 0 Nein-Stimmen für die Aufnahme einer entsprechenden Ausführung im Stawiko-Bericht zu.
- ➔ Die Stawiko spricht sich mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung dafür aus, dass die Erwartung der Stawiko zur Verschiebung der Kompetenz für die Auslösung der strategischen Unterbringungsreserve auf die Stufe Gesamregierungsrat verschoben wird, in den Stawiko-Bericht aufgenommen wird.
- ➔ Die Stawiko erwartet demnach vom Regierungsrat, dass § 7 Abs 1a der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich (BGS 861.42) anpasst und statt der Zustimmung der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion des Innern die Zustimmung des Gesamregierungsrats für die Auslösung der strategischen Unterbringungsreserve notwendig ist.

5. Schlussabstimmung

Die Stawiko beschliesst mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimmen mit 2 Enthaltungen, der Vorlage Nr. 3471.2 - 17069 zuzustimmen.

6. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen die Stawiko, auf die Vorlage Nr. 3471.2 - 17069 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Edlibach, 10. Mai 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Tom Magnusson

Beilagen:

- Regierungsratsbeschluss vom 1. Dezember 2020: Teilrevision der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42)
- Factsheet «Informationen zuhanden der Stawiko zum Ersatzneubau Durchgangsstation Steinhausen» vom 24. April 2023