



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 8. März 2023
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2022.BVD.5236
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Ins, Lindenhof, Amt für Justizvollzug (AJV), Neubau Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt, Verpflichtungskredit für Gesamtleistungswettbewerb (inklusive Vorprojekt)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
3.1	Ausgangslage	3
3.2	Gesamtleistungswettbewerb	4
3.3	Vorgaben zum Gesamtleistungswettbewerb	4
3.4	Machbarkeit	5
3.5	Weiteres Vorgehen nach dem Gesamtleistungswettbewerb	5
3.6	Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)	5
3.7	Alternativen und Folgen eines Verzichts	5
4.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
4.1	Kostenübersicht	6
4.2	Kreditart, Konto, Rechnungsjahr	6
4.3	Personelle Auswirkungen und Folgekosten	6
4.4	Angaben zu den werthaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen	7
4.5	Gesamtkosten, Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung und Einsparungen	7
5.	Termine	7
6.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Gemäss Justizvollzugstrategie 2017-2032 wird das baufällige Regionalgefängnis Biel/Bienne durch einen Neubau ersetzt. Dieser soll auf dem Gelände der bestehenden und auch inskünftig weiterbetrie- benen Justizvollzugsanstalt Witzwil realisiert werden. Die ursprüngliche Planung sah einen Neubau mit 100 Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft und 150 Plätzen für den geschlossenen Strafvollzug in der gleichen Anlage vor. Die Bedarfsplanung der kantonalen Haftplätze steht in Abhän- gigkeit und unter fortlaufender Koordination mit den beiden Deutschschweizer Vollzugskonkordaten Nordwest- und Innerschweiz sowie Ostschweiz. Im Rahmen der aktualisierten Bedarfsplanung der Haftplätze hat sich inzwischen gezeigt, dass anstelle von bis anhin geplanten 100 Plätzen für die Un- tersuchungs- und Sicherheitshaft voraussichtlich 50 Haftplätze ausreichend sein werden.

Der geplante Neubau stellt komplexe Anforderungen. Um eine Auswahl geeigneter Lösungen zu er- halten, soll zum Neubauprojekt Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt Witzwil (RG+JVA Witz- wil) ein Gesamtleistungswettbewerb durchgeführt werden. Das Siegerprojekt wird als Grundlage für die Wahl eines leistungsfähigen Anbieters für die Projektierung und Realisierung dienen.

Der beantragte Verpflichtungskredit beläuft sich auf CHF12 000 000. Er betrifft einerseits die Kosten von CHF 10 900 000 für die Vorbereitung und Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbsverfah- rens und die Erstellung des Vorprojekts für das Neubauprojekt RG+JVA Witzwil. Andererseits werden CHF 1 100 000 für externe Dienstleistungen der Sicherheitsdirektion für die Präzisierung der Nutzer- anforderungen beantragt.

Der Kredit unterliegt dem fakultativen Referendum.

2. Rechtsgrundlagen

- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), Art. 372 Abs. 1, 377–379 und 380 Abs. 1
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0), Art. 234 ff.
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnah- menvollzug (LSMG, SR 341), Art. 2–4
- Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnah- menvollzug (LSMV, SR 341.1), Art. 11 ff.
- Gesetz vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (JVG; BSG 341.1), Art. 8 ff. und 54 ff.
- Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (JVV; BSG 341.11), Art. 4 ff. und 146 ff.
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirek- tion (OrV SID; BSG 152.221.141), Art. 10
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Ver- kehrsdirektion (OrV BVD; BSG 152.221.191), Art. 14
- Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0), Art. 21 ff.
- Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHvV; 621.1), Art. 21 ff.

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Das Amt für Justizvollzug (AJV) hat im Jahr 2017 eine Justizvollzugsstrategie entwickelt, in deren Erarbeitung ein erheblicher Modernisierungs- und Sanierungsbedarf der Haftinfrastrukturen festgestellt wurde. Der Regierungsrat hat die Justizvollzugsstrategie 2017–2032 am 31. Januar 2018 zur Kenntnis genommen. In der Folge wurde ein Masterplan zur etappierten Umsetzung dieser Justizvollzugsstrategie erarbeitet, vom Regierungsrat am 15. Mai 2019 genehmigt (2019.POMGS.132) und vom Grossen Rat in der Herbstsession 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Dieser Masterplan dient als Grundlage für eine langfristige, zukunftsorientierte, nachhaltige und strukturierte Immobilienentwicklung, welche auf den ausgewiesenen Bedarf an Haftplätzen sowie auf die aktuell erforderlichen baulichen Anforderungen abgestimmt ist.

Das strategische Umsetzungsszenario des Masterplans sieht die Anpassung und Realisierung der notwendigen Infrastrukturbauten in drei Phasen vor, wobei die erste Phase eine hohe Dringlichkeit aufweist und die weiteren Phasen wesentlich beeinflusst. In einer ersten Phase soll das auffällige Regionalgefängnis Biel/Bienne, das sich an der Spitalstrasse 18 in Biel befindet, andernorts durch einen Neubau ersetzt werden. Der Neubau dient in der Folge auch als Entlastungsstandort für die in der zweiten Phase geplanten umfassenden Instandsetzungsvorhaben an anderen Standorten. Namentlich sollen damit die nötige Reduktion von Haftplätzen in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Thorberg aufgefangen sowie das Regionalgefängnis Burgdorf vom vorzeitigen Strafvollzug entlastet werden.

Nach einer sorgfältigen Standortevaluation entschied sich der Regierungsrat mit Beschluss vom 23. Februar 2022 hinsichtlich des Neubaus für den Standort Witzwil (2022.BVD.243). Die bestehende JVA Witzwil wird wie bis anhin weiter betrieben. Im Rahmen der Gesamtarealplanung werden bauliche und betriebliche Synergien und Abhängigkeiten zwischen der bestehenden und neuen Anstalt berücksichtigt.

Die Bedarfsplanung der kantonalen Haftplätze steht in Abhängigkeit und unter fortlaufender Koordination mit den beiden Deutschschweizer Vollzugskonkordaten Nordwest- und Innerschweiz sowie Ostschweiz. Die neue Vollzugseinrichtung soll 150 Haftplätze im geschlossenen Vollzug für Männer und 50 Plätze in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft umfassen. Die geplante Grösse von insgesamt 200 Plätzen ermöglicht einen wirtschaftlichen Betrieb, weil dadurch Synergien entstehen und ein durchgängigerer Vollzug gewährleistet werden kann.

Räumlich sind die Vollzugsformen der strafprozessualen Haft und des geschlossenen sowie offenen Strafvollzugs strikte getrennt. Der Kontakt unter den eingewiesenen Personen ist verboten. Organisatorisch, führungsmässig sowie vollzugsplanerisch bildet die Institution hingegen eine Einheit. Bauliche und betriebliche Synergien werden in den Querschnittsbereichen Verwaltung, Personal, Sicherheit sowie Versorgung erwartet. Dagegen müssen das Wohn- und Betreuungsangebot sowie der Arbeits- und Freizeitbereich für beide Vollzugsformen separat geplant werden.

Der beantragte Gesamtleistungswettbewerb für den Neubau ist unabhängig von der sich bereits in Umsetzung befindenden Instandsetzung des Lindenhofs auf dem Areal der bestehenden Justizvollzugsanstalt Witzwil, für die dem Grossen Rat zeitgleich ein Zusatzkredit beantragt wird (2022.BVD.5236).

3.2 Gesamtleistungswettbewerb

Bauprojekte lassen sich mittels verschiedener Realisierungsmodelle verwirklichen. Das richtige Modell hängt stark vom zu verwirklichenden Projekt ab. Das erklärte Ziel beim Neubau RG+JVA Berner Jura Seeland ist es, den funktionalen Gefängnisbau, mit seinen hohen, aber vergleichsweise stabilen Anforderungen, in rund 10 Jahren erfolgreich fertigzustellen. Dies innerhalb der prognostizierten, maximalen Gesamtkosten und der verlangten Qualität. Vor diesem Hintergrund hat sich ein Gesamtleistungswettbewerb als am passendsten herausgestellt. Dieser kann nach Abschluss der Präqualifikation zweistufig ausgeführt werden. In einer ersten Stufe steht mehrheitlich die Architektur im Zentrum. Die zur zweiten Stufe zugelassenen Teilnehmer vertiefen sodann die im Rahmen der ersten Stufe eingereichten Projekte entsprechend den Empfehlungen der Jury, wobei prägend die Kosten, die Qualität und die Termine gesichert werden.

Bei einem Gesamtleistungswettbewerb ist – im Unterschied zu einem reinen Architekturwettbewerb – eine gesamtheitliche und umfassende Betrachtung und Planung des Projekts massgeblich. Kriterien wie die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Leistungsfähigkeit und fachliche Kompetenz des Anbieters haben dabei einen erhöhten Stellenwert. Mittels Gesamtleistungswettbewerben lassen sich Projekte umsetzen, bei welchen die funktionalen Zusammenhänge im Gesamtkontext sichergestellt sind. Der ganzheitliche Ansatz verfolgt das Ziel, nicht nur in architektonischer, betrieblicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu überzeugen, sondern den gesamten Life Circle zu optimieren. Das Verfahren eignet sich für Aufgaben, bei denen ein verbindlicher Anforderungskatalog vorliegt und die Bedingungen, Zielsetzungen und Qualitäten detailliert festgelegt sind. Für die Auswahl des geeigneten Partners ist eine zielführende Gewichtung der Kriterien möglich, was dem Bauherrn einen angemessenen Entscheidungsspielraum schafft. Die nutzerseitigen Anforderungen werden funktional beschrieben und in die Ausschreibung für den Gesamtleistungswettbewerb integriert.

Dadurch, dass die Planung und die Realisierung bei einem Gesamtleistungswettbewerb aus einer Hand erfolgen, lassen sich wesentliche Synergieeffekte erzielen. Insbesondere lässt sich die Zeit zwischen der Ausschreibung und dem Baubeginn verkürzen, indem nach dem Wettbewerb direkt in die erste Projektierungsphase übergegangen wird. Zudem können relevante Risiken, die die Einhaltung der Baukosten gefährden, begrenzt werden, so dass bereits in einer frühen Phase eine hohe Kostensicherheit erreicht werden kann. Die frühe Kosten- und Terminalsicherheit ist gerade bei einem klassisch funktionalen Bau wie einem Gefängnis, bei dem – im Gegensatz beispielsweise zu einem Bauprojekt im Bereich der Forschung – das Regelwerk und das Umfeld wenig dynamisch sind, ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Projekts.

3.3 Vorgaben zum Gesamtleistungswettbewerb

Im Gesamtleistungswettbewerb werden eine klare Ausrichtung auf die Funktionalität und eine hohe Wirtschaftlichkeit verlangt, sowohl bei den Investitions- als auch bei den Lebenszykluskosten. Dafür werden Kosten- und Flächenvorgaben gemacht. Das Gebäude muss zudem nachhaltig und energieeffizient sein und einen optimalen Betrieb gewährleisten. Für die Ausschreibung werden die kantonalen Bau- und Energiestandards vorgegeben. Der Einsatz von Holz als Werkstoff oder Holzbauweise wird, wo möglich und wirtschaftlich sinnvoll, angestrebt, unter Berücksichtigung der besonderen (Sicherheits-) Anforderungen für Haftanstalten. Ebenfalls Teil der Anforderungen ist der Einsatz von Photovoltaik als Bestandteil einer nachhaltigen Gesamtarealversorgung und gemäss den Vorgaben des Kantons.

Im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens soll zudem bereits grob aufgezeigt werden, wie in einer allfälligen späteren Weiterentwicklung der Justizvollzugsanstalt zusätzliche Plätze realisiert werden können.

3.4 Machbarkeit

In der Machbarkeitsstudie vom Oktober 2022 wurden die folgenden Kernaspekte beurteilt: bau- und planungsrechtliche Machbarkeit, Erfüllungsgrad Raumprogramm Amt für Justizvollzug AJV sowie betriebliche Eignung, Machbarkeit Verkehr, Natur- und Umweltgefahren, Geologie und Altlasten. Die Machbarkeit ist bestätigt.

3.5 Weiteres Vorgehen nach dem Gesamtleistungswettbewerb

Das Ergebnis des Gesamtleistungswettbewerbs soll bis Ende 2026 vorliegen. Das Angebot der Zuschlagsempfängerin bildet die Basis für den späteren Kreditantrag für die Projektierung und Realisierung an den Grossen Rat. Stimmt der Grosse Rat diesem zu, wird der Werkvertrag mit der Zuschlagsempfängerin abgeschlossen.

Parallel zur Genehmigungsfrist durch den Grossen Rat kann das Siegerprojekt bereinigt und das Vorprojekt erstellt werden. Dafür sind im Kredit CHF 6.3 Mio. vorgesehen. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Genehmigungsdauer des späteren Verpflichtungskredits für das Bauprojekt und die Realisierung von gut einem Jahr genutzt und eine entsprechende Zeitersparnis erzielt werden kann.

Der Baustart ist für 2028 geplant, mit dem Bezug des Neubaus durch den Nutzer kann ab Ende 2032 gerechnet werden.

3.6 Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)

Das Amt für Justizvollzug AJV der Sicherheitsdirektion muss für die funktionale Ausschreibung des Gesamtleistungswettbewerbs die Nutzeranforderungen präzisieren, d.h. die Betriebskonzepte, die räumlichen Anforderungen und das Soll-Raumprogramm vertiefen. Da für diese Arbeiten die notwendigen Personalressourcen beim AJV fehlen, werden dafür externe Dienstleistungen in der Höhe von CHF 1 100 000 benötigt.

3.7 Alternativen und Folgen eines Verzichts

Bei einem Verzicht auf den Neubau würden die Ziele der Justizvollzugsstrategie nicht erreicht. Der Ersatz des baufälligen Regionalgefängnisses Biel/Bienne müsste anderweitig bewerkstelligt und die veralteten Strukturen der JVA Thorberg noch länger aufrechterhalten werden. Da eine Sanierung unter Betrieb in beiden Fällen ausgeschlossen ist, müssten aufwändige Provisorien erstellt und betrieben werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1 Kostenübersicht

Preisstand 1. Oktober 2022 Hochbaupreisindex Espace Mittelland, 141.1 Punkte

Gesamtkosten für die Vorbereitung und Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbs (inkl. Honorare, Preissumme) und für das Vorprojekt	CHF	12 000 000
Davon:		
– Vorbereitungsarbeiten Gesamtleistungswettbewerb	CHF	900 000
– Durchführung Gesamtleistungswettbewerb	CHF	3 200 000
– Aufarbeitung Auflagen aus Gesamtleistungswettbewerb	CHF	500 000
– Bereinigung Gewinnerprojekt und Vorprojekt	CHF	6 300 000
– Präzisierung der Nutzeranforderungen (zu Lasten SID)	CHF	1 100 000
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 34 FHav	CHF	12 000 000
Zu bewilligender Kredit	CHF	12 000 000

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben im Sinne von Art. 27 und 30 Abs. 1 FHG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 29 FHav).

Das Projekt ist für Bundesbeiträge angemeldet worden. Die Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbs ist beitragsberechtigt.

4.2 Kreditart, Konto, Rechnungsjahr

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 32 FHG, der mit den in Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird, die im Voranschlag und Finanzplan der Bau- und Verkehrsdirektion eingestellt sind. Im Voranschlag und Finanzplan der Sicherheitsdirektion sind die Ausgaben teilweise eingestellt, eine vollständige Aufnahme erfolgt im Rahmen des Planungsprozesses 2023 zum Budget 2024, AFP 2025–2027.

4.3 Personelle Auswirkungen und Folgekosten

Der Gesamtleistungswettbewerb bzw. die notwendige Präzisierung der Nutzeranforderungen zum Neubauprojekt haben keinen direkten Einfluss auf die Organisation und den Personalbestand. Nutzerseitig ist indes der Einbezug von externen Fachpersonen notwendig. Zusätzliche interne Ressourcen für die Projektleitung AJV werden bei Bedarf ordentlich beantragt werden.

Die Kosten für die Ausstattung und nutzerspezifische Betriebseinrichtungen werden mit dem Ausführungskredit beantragt.

4.4 Angaben zu den werthaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen

Die Angaben befinden sich in der Beilage "Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung".

4.5 Gesamtkosten, Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung und Einsparungen

Die gesamten Investitionskosten für die baulichen Investitionen des Neubaus RG+JVA Witzwil wurden von einer externen Unternehmung auf rund netto CHF 280 Mio. grob geschätzt (inkl. Reserven, nach Abzug Baubeiträge Bundesamt für Justiz).

In der gesamtkantonalen Investitionsplanung GKIP sind für das Neubauprojekt dementsprechend Nettokosten (exklusive Beiträge Bund) von CHF 281 Mio. eingestellt.

Noch nicht in der Planung enthalten sind nutzerspezifischen Kosten, die erst im Rahmen des Gesamtleistungswettbewerbs evaluiert und beziffert werden.

Im Projektfortschritt konkretisiert werden zudem die Auswirkungen von notwendigen Nutzungsabstimmungen auf dem Areal. Nach aktuellem Planungsstand ist deshalb trotz Haftplatzreduktion nicht mit sinkenden Gesamtkosten zu rechnen. Zielsetzung für den Gesamtleistungswettbewerb ist, die genannten geschätzten baulichen Kosten, unter Berücksichtigung von noch zu tätigen Optimierungen und Arealsynergien, einzuhalten.

Einsparungen werden sich durch die Aufgabe des bestehenden Regionalgefängnisses Biel ergeben. Das jährliche Einsparpotenzial wird auf rund CHF 1.25 Mio. geschätzt, aufgeteilt in Abschreibungen von CHF 170 000 sowie entfallende Kosten für Unterhalt und Instandhaltung von CHF 1 080 000. Das Gebäude an der Spitalstrasse 18 in Biel befindet sich im Eigentum des Kantons. Dessen Nachnutzung ist noch nicht definiert. Sie wird Bestandteil einer Gesamtarealplanung sein.

5. Termine

Ausschreibung Gesamtleistungswettbewerb	Ende 2024
Ausführungskredit durch GR	Mitte 2027
Baustart	Ende 2028
Bezug	Ende 2032

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung