



323.12 Betagtenheime, Altersheime, Pflegeheime

Baubeitrag für den Neubau des Pflegeheims Heiligkreuz

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Dem Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen wird für den Neubau des Pflegeheims Heiligkreuz ein städtischer Baubeitrag von maximal CHF 7,78 Mio. gewährt und dafür ein entsprechender Verpflichtungskredit erteilt.
 2. Dem Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen wird bei Bedarf ein zinsvergünstigtes städtisches Darlehen von maximal CHF 7,78 Mio. mit einer Rückzahlungsfrist von längstens 20 Jahren gewährt.
 3. Bedingung für den Erhalt der in Ziff. 1 und 2 genannten städtischen Unterstützungsleistungen ist, dass der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen auch pflegebedürftige Personen aufnimmt, die vor dem Eintritt ihren Wohnsitz in der St.Gallen hatten und die Vorauszahlung nicht leisten können.
 4. Bedingung für den Erhalt in Ziff. 1 und 2 genannten städtischen Unterstützungsleistungen ist, dass der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen Bewohnerinnen und Bewohner, die vor dem Eintritt ihren Wohnsitz nicht in der Stadt St.Gallen hatten, mit einem angemessenen Auswärtigenzuschlag belastet.
 5. Es wird festgestellt, dass die Beschlüsse gemäss Ziff. 1 und 2 oben gestützt auf Art. 8 Ziff. 6 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterliegen.
-

1 Ausgangslage

Der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen besitzt und betreibt die Pflegeheime Bruggen und Heiligkreuz, letzteres an der Lettenstrasse 24, unmittelbar angrenzend an die Buswendeschleife Heiligkreuz. Das Heim wurde 1961 eröffnet und in den 1990er Jahren vollständig erneuert. Zurzeit kann es 85 Bewohnerinnen und Bewohner aufnehmen. Im Evange-



lischen Pflegeheim Heiligkreuz leben vorwiegend Personen mit hohem Pflegebedarf. Da der Übertritt in eine stationäre Einrichtung tendenziell immer weiter hinausgeschoben wird, dürfte die Nachfrage nach reinen Pflegeheimplätzen, wie sie das Evangelische Pflegeheim Heiligkreuz anbietet, noch weiter ansteigen. Die bestehenden Pflegezimmer verfügen mehrheitlich nicht über eigene Nasszellen. Es handelt sich überwiegend um Mehrbettzimmer. Beides entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen an stationäre Betagteneinrichtungen.

Nach verschiedenen Vorgesprächen hat der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen am 9. Juli 2014 ein Gesuch um einen städtischen Baubeitrag für den geplanten Neubau des Evangelischen Pflegeheims Heiligkreuz eingereicht. Mit den Neubauplänen reagiert die Trägerschaft auf die heutigen und künftigen Anforderungen. Diesen liegen eine eingehende Beurteilung der künftigen Anforderungen sowie Machbarkeitsstudien für verschiedene Neu- und Umbauvarianten zu Grunde.

Obwohl ein Rückweisungsbeschluss des Stadtparlaments bezüglich der Neuregelung von Baubeiträgen vorliegt¹, wird das Beitragsgesuch des Vereins Evangelische Pflegeheime St.Gallen dem Parlament unter Berücksichtigung des parlamentarischen Auftrags vom 27. August 2013 zur Beschlussfassung vorgelegt, da die Trägerschaft auf eine rasche Realisierung ihres Bauprojektes angewiesen ist.

2 Bauprojekt

Im Jahr 2011 schrieb der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen einen Studienauftrag im selektiven Verfahren aus, um Vorschläge für den Ausbau des Pflegeheims auf 95 bis 100 Plätze sowie eine Anpassung der Zimmer an die Vorgaben des Kantons zu erhalten. Aufgrund einer Analyse des Gebäudes, das bereits zuvor eine Aufstockung erfahren hatte, was die Erweiterungsmöglichkeiten aus baustatischen Gründen stark limitiert, kam das Sieger-team Allemann Bauer Eigenmann Architekten AG zum Schluss, dass die wirtschaftlichste und auch städtebaulich überzeugendste Lösung die Erstellung eines Neubaus unmittelbar östlich des heutigen Pflegeheims darstellt. Anschliessend soll das bestehende Pflegeheim rückgebaut werden, um auf dem freiwerdenden Areal einen grosszügigen öffentlichen Platz sowie Alterswohnungen zu realisieren.

Das Neubauprojekt überzeugt städtebaulich nicht zuletzt aufgrund des neuen Freiraums, der von der Langgasse aus freie Sicht auf die Kirche Heiligkreuz ermöglicht. Es vermag aber auch betrieblich und wirtschaftlich zu überzeugen und entspricht den Vorgaben der gelten-

¹ Beschluss-Protokoll 8. Sitzung des Stadtparlamentes vom Dienstag, 27. August 2013, Ziff. 8.3.



den kantonalen Richtlinien für die bauliche Gestaltung von Betagtenheimen². Aufgrund der heutigen Anforderungen ergibt sich eine wesentlich andere Zimmerstruktur mit einer leichten Erhöhung der Anzahl Plätze um 15:

	bisher	neu
Anzahl Betten in Einzelzimmern	6	90
Anzahl Betten in Zweierzimmern ^{*)}	54	10
Anzahl Betten in Mehrbettzimmern	12	0
Anzahl Betten in Not-/Ferienzimmern	13	0
Anzahl Betten Total	85	100

^{*)} Zweierzimmer können auch als Paarzimmer genutzt werden.

Die Aufstockung der Bettenzahl um 15 dient einerseits dazu, die Wirtschaftlichkeit weiter zu verbessern. Andererseits geht es darum, neben dem „normalen“ Pflegeheimbetrieb Raum zu schaffen für Angebote der Palliative Care sowie eventuell für ein spezifisches Angebot, das sich an betagte Menschen aus dem mediterranen Raum richtet. Diese Bedarfslage wurde von der Trägerschaft mit dem städtischen Amt für Gesellschaftsfragen sowie mit dem kantonalen Amt für Soziales erörtert.

Der Neubau des Pflegeheims verfügt über insgesamt sechs oberirdische Geschosse und drei Untergeschosse. In den einzelnen Geschossen ist folgendes Raumprogramm vorgesehen:

Erdgeschoss

- Speisesaal für Bewohnende, 80 Plätze
- öffentliche Cafeteria für Bewohnende und Besucher/innen, ca. 80 Plätze
- Küche
- Verwaltung und Administration

1. bis 5. Obergeschoss

- pro Geschoss 19 Pflegezimmer (je 18 Einzelzimmer und 1 Doppelzimmer, alle mit eigener Nasszelle ausgestattet)
- Aufenthalts- und Essraum für Bewohnende, Stationszimmer, Pflegebad und Ausguss

Total entstehen 95 Pflegezimmer gemäss den Normen des Kantons.

² Baudepartement und Departement des Innern des Kantons St.Gallen (1996): Richtlinien 1996 für die bauliche Gestaltung von Betagtenheimen. Online: www.sg.ch Alter Bewilligung Richtlinien zur baulichen Gestaltung von Betagtenheimen.



Untergeschosse

- Physio- und Aktivierungsräume für Bewohnende
- Technik- und Lagerräume
- Raum für Ausbildung bzw. Fort- und Weiterbildung des Personals
- Wäscherei
- Andachtsraum
- Garderoben und Nebenräume
- Schutzräume für Bewohnende

Tiefgarage

Nach Abbruch des Pflegeheims soll unter dem Platz zwischen dem Neubau des Pflegeheims und dem Neubau der Alterssiedlung eine gemeinsame Tiefgarage mit 27 Plätzen entstehen. Von diesen 27 Plätzen sind 12 für die Alterswohnungen und 15 für das Pflegeheim vorgesehen. Die Tiefgarage ist für die Bemessung des Baubeitrages jedoch nicht anrechenbar, da die entsprechenden Parkplätze für die Pflegeheimplätze nicht betriebsnotwendig sind bzw. kostendeckend an Mitarbeitende sowie an Bewohnende der ebenfalls geplanten Alterssiedlung vermietet werden können.

Umgebung

Durch die Setzung der beiden neuen Baukörper kann sich ein Quartierpark entwickeln. Der neu entstandene Raum zwischen den Häusern dient deren Erschliessung, wird aber auch zu einem neuen Aufenthalts- und Begegnungsort. Durch die direkte Anbindung an öffentliche Nutzungen wie Restaurant/Cafeteria, Haltestelle und Kirche gewinnen die Aussenräume von Pflegeheim und Alterswohnungen an Lebendigkeit und Attraktivität. Orthogonal ausgerichtete Staudenflächen mit Kleingehölzen schaffen eine stimmungsvolle Gartenlandschaft, welche in die bestehende Grünanlage überleitet. Gegenpol zum offenen Park bildet der als „Hortus conclusus“ ausgeformte Demenzgarten.

Sämtliche begeh- und befahrbaren Flächen werden mit Asphalt befestigt, damit sich die Bewohnenden von Pflegeheim und Alterswohnungen hindernisfrei bewegen können.

3 Kosten

Das Baubeitragsgesuch mit detailliertem Kostenvoranschlag vom 1. Juli 2014 geht von Gesamtkosten von CHF 40,755 Mio. (inkl. MWST) aus. Aufgeschlüsselt nach Hauptgruppen des Baukostenplans (BKP) setzen sie sich wie folgt zusammen:



BKP	Hauptgruppen		
0	Grundstück	CHF	1'069'250
1	Vorbereitung	CHF	2'237'350
2	Gebäude	CHF	33'078'100
3	Betriebseinrichtung	CHF	923'000
4	Umgebung	CHF	1'695'600
5	Baunebenkosten	CHF	1'001'700
9	Ausstattung	CHF	750'000
Total Investitionskosten (inkl. MWST)		CHF	40'755'000

Nicht anrechenbar für die Bemessung des städtischen Baubeitrags sind Landerwerbskosten, Reserven und Unvorhersehbares, Bauprovisorien, Finanzierungskosten und Einnahmeausfälle sowie Tiefgaragen-Parkplätze. Die für die Bemessung des Baubeitrages massgeblichen Investitionskosten ergeben sich somit wie folgt:

Total Investitionskosten (inkl. MWST)	Mio. CHF	40,755
abzüglich Landerwerbskosten	Mio. CHF	0,955
abzüglich Tiefgarage	Mio. CHF	0,907
Total anrechenbare Investitionskosten (inkl. MWST)	Mio. CHF	38,893

4 Städtischer Beitrag

4.1 Rechtsgrundlage

Das kantonale Sozialhilfegesetz³ weist der Politischen Gemeinde in Art. 28 die Aufgabe zu, für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von älteren Menschen zu sorgen. Diese Aufgabe kann auf unterschiedliche Art und Weise erfüllt werden. Die Stadt St.Gallen hat sich für eine Mitfinanzierung der baulichen Infrastruktur entschieden. Die Voraussetzungen und der maximale Umfang von Unterstüt-

³ sGS 381.1, abgekürzt: SHG.



zungsleistungen an Trägerschaften stationärer Betagteneinrichtungen sind in städtischen Richtlinien definiert⁴. Grundsätzlich gilt, dass der Bedarf für sämtliche Unterstützungsleistungen ausgewiesen und das zu unterstützende Projekt mit der periodischen Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen gemäss Art. 29 SHG kompatibel sein muss. Als Formen möglicher Unterstützung werden Bau- und Starthilfebeiträge genannt. Im konkreten Fall geht es um einen Baubeitrag, der maximal 40 Prozent der anrechenbaren Baukosten betragen darf. Die Höhe des Beitrags richtet sich nach der Finanzlage bzw. den Finanzierungsmöglichkeiten der Trägerschaft sowie nach Art und Dringlichkeit der Investition.

Am 27. August 2013 hat das Stadtparlament eine stadträtliche Vorlage zum Erlass eines Reglements über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten⁵ zurückgewiesen. Der Rückweisungsbeschluss enthält folgenden Auftrag:

„Das Geschäft wird an die Verwaltung zurückgewiesen mit dem Auftrag, eine Vorlage zu erarbeiten, welche folgende Probleme löst:

- a) Versorgungssicherheit für alle Stadtbewohner/innen gewährleisten;
- b) Sicherstellen, dass Pflichten anderer Gemeinden nicht mehr aus städtischen Steuermitteln subventioniert werden;
- c) Prüfen von situationsgerechten und zielorientierten Unterstützungsinstrumenten.“⁶

Den in der Vorlage vom 6. August 2013 bzw. dem entsprechenden Reglementsentwurf vorgesehenen Subventionsbeitrag von neu maximal 20 Prozent statt gemäss bisheriger Richtlinie höchstens 40 Prozent der anrechenbaren Baukosten hat das Parlament bestätigt. Einvernehmen herrscht auch hinsichtlich der Möglichkeit, zusätzlich zu den Baubeiträgen bei Bedarf rückzahlbare Darlehen in maximal derselben Höhe zu gewähren. Diese Bestimmungen können in der Zwischenzeit auch im Rahmen der geltenden Richtlinien über die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten angewendet werden.

Aufgrund des Rückweisungsbeschlusses werden in dieser Vorlage die Bedingungen betreffend Aufnahmepflicht für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen sowie Auswärtigenzuschlag, welche gemäss Parlament in das zu erlassende Reglement aufzunehmen sind, bereits berücksichtigt. Die Trägerschaft wird somit verpflichtet, die entsprechenden

⁴ Richtlinien für die städtischen Leistungen zu Gunsten von Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten vom 4. April 2000

⁵ Vorlage Stadtparlament vom 6. August 2013, Nr. 783.

⁶ Stadtparlament St.Gallen: Beschluss-Protokoll 8. Sitzung des Stadtparlamentes vom Dienstag, 27. August 2013, Ziff. 8.3



Vorgaben umzusetzen, wenn sie städtische Unterstützungsleistungen für dieses Bauprojekt in Anspruch nehmen will.

4.2 Übereinstimmung mit der periodischen Bedarfsplanung

Das Evangelische Pflegeheim Heiligkreuz ist in der periodischen Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen berücksichtigt. Die städtische Bedarfsplanung⁷ rechnete 2010 noch mit einem Bedarf von 1'374 Betten per 2015, unter der Annahme einer moderaten Bedarfsentwicklung⁸. Der Abgleich mit den aktuellen Bevölkerungsdaten zeigt jedoch einen theoretischen Bedarf von lediglich 1'274 Plätzen auf. Dies liegt mithin 100 Plätze tiefer als der aktuelle Bestand. Hierbei wirken sich die Anpassungen der Rahmenbedingungen (stufenweise Senkung des kantonalen Planungsrichtwertes von bisher 29 Prozent auf 25 Prozent der über 80jährigen Bevölkerung bis 2030) noch nicht aus, da für 2015 immer noch ein Richtwert von 29 Prozent gilt, wenn auch als Maximum und nicht mehr als anzustrebender Zielwert. Dieses Volumen entspricht der effektiven Nachfrage, wie die durchschnittliche Auslastung von 95,5 Prozent (bezogen auf das gesamte Platzangebot in Betagtenheimen der Stadt St.Gallen) zeigt. Zudem führen die Einrichtungen lange Wartelisten und es ist auch in der Stadt St.Gallen teilweise schwierig, einen Heimplatz zu finden, insbesondere in der kurzen Frist.

Das Projekt sieht die Bereitstellung von 15 zusätzlichen Pflegeheimplätzen vor. Dadurch erhöht sich die Anzahl Plätze im Evangelischen Pflegeheim Heiligkreuz von 85 auf 100. Das Projekt steht insofern im Einklang mit der periodischen Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen, als die Nachfrage nach Pflegeheimplätzen aufgrund der demografischen Entwicklung künftig weiter ansteigen dürfte. Aufgrund der Positionierung der Einrichtung als reines Pflegeheim tragen die zusätzlichen Plätze insbesondere in diesem besonders nachgefragten Segment zu einer Entlastung bei. Die Sogwirkung des zusätzlichen Angebots in der Stadt St.Gallen, die erfahrungsgemäss immer auch Bewohnende aus der Region anzieht, wird durch den künftig zu erhebenden Auswärtigentarif wenn nicht vollständig neutralisiert, so doch deutlich gebremst. Die neu zu erstellenden Plätze wurden vom kantonalen Amt für Soziales bewilligt und in die kantonale Pflegeheimliste aufgenommen.

⁷ Amt für Gesellschaftsfragen (2010): Stationäre Betagtenheimenrichtungen. Bedarfsplanung der Stadt St.Gallen für die Jahre 2010 bis 2025: Online: www.gesellschaftsfragen.stadt.sg.ch Alter Wohnen.

⁸ Zu berücksichtigen ist eine Soll-Auslastung von 96 Prozent, d.h. der Brutto-Planungsrichtwert für 2015 liegt bei 30,2 Prozent der über 80jährigen Bevölkerung. Gemessen an der Anzahl der 80-Jährigen und älteren in der Stadt St.Gallen per 31.08.2014 (4'218) liegt der ausgewiesene Bedarf zurzeit jedoch bei lediglich 1'274 Plätzen.



4.3 Finanzlage der Trägerschaft

In der Bilanz 2013 weist der Verein Evangelische Pflegeheime St.Gallen ein Eigenkapital von rund CHF 3,5 Mio. aus. Der Verein hält CHF 3,54 Mio. liquide Mittel und hat CHF 2,33 Mio. in Wertschriften angelegt. Gemäss Finanzierungskonzept der Trägerschaft sind ausserdem 0,5 Mio. an stillen Reserven vorhanden. Die Trägerschaft plant in den kommenden drei Jahren in den beiden Heimen Heiligkreuz und Bruggen weitere Mittel von jährlich rund einer Million Franken. zu generieren, die zu den bereits erarbeiteten Eigenmitteln hinzukommen, so dass im Jahr 2016 zwischen 9 und 10 Millionen Franken zu Investitionszwecken zur Verfügung stehen sollte.

Die Gesamtkosten des geplanten Neubaus belaufen sich auf knapp 41 Mio. Franken. Die Finanzierungslücke, die nach Eigenmitteln und städtischem Baubeitrag und eventuellem Darlehen noch verbleibt, soll durch die Aufnahme von Fremdkapital (Hypothek) geschlossen werden. Die Trägerschaft rechnet hierbei mit rund CHF 15 Mio.

Der Neubau verbessert gegenüber heute den Komfort, insbesondere durch die Unterbringung in (mehrheitlich) Einzelzimmern mit eigener Nasszelle. Der entstandene Mehrwert wird über eine Erhöhung der Pensionspreise finanziert. Diese fällt, je nach Höhe der städtischen Beiträge, höher oder tiefer aus. Die Trägerschaft plant, die Pensionstaxe für Hotellerie und Betreuung massvoll und marktgerecht zu erhöhen: Im Einzelzimmer von CHF 160 auf CHF 180 und im Zweierzimmer von CHF 145 auf CHF 160 pro Tag. Dieser Kalkulation liegt ein städtischer Baubeitrag von CHF 8 Mio. und ein ebenso hohes zinsvergünstigtes Darlehen zu Grunde.⁹

4.4 Art und Notwendigkeit der Investition

Die Bewohnerinnen und Bewohner, aber auch ihre Angehörigen, erwarten auch im Pflegeheim mehr Komfort als früher. Das zeigt sich insbesondere bei der stark gestiegenen Nachfrage nach Einzelzimmern und dem Wunsch nach einer eigenen Nasszelle im Zimmer. Heute bietet das vor über fünfzig Jahren gebaute Pflegeheim Heiligkreuz hauptsächlich Pflegeplätze in Mehrbettzimmern an, die nicht über eigene Nasszellen verfügen.

Im Rahmen des Studienauftrages konnte das Siegerteam Allemann Bauer Eigenmann Architekten AG nachweisen, dass ein Ersatzneubau unmittelbar östlich des heutigen Pflegeheims für die gestellte Aufgabe die wirtschaftlichste und auch städtebaulich überzeugendste Lösung darstellt.

⁹ Allerdings ist in dieser Berechnung die für die Subventionierung nicht anrechenbare Tiefgarage enthalten.



Im grundlegend neu konzipierten und kompakt angelegten Neubau können die betrieblichen Abläufe optimal gestaltet werden. Die neuen Einzelzimmer erlauben es, vermehrt auch Pflegebedürftige aufzunehmen, mit denen das Zusammenleben im Mehrbettzimmer für Mitbewohnende nicht zumutbar ist. Das Angebot von Einzelzimmern ist zudem auch eine Voraussetzung für ein adäquates Palliativpflegeangebot.

Der Betrieb kann während der Bauzeit ohne Einschränkungen und Provisorien im bestehenden Pflegeheim aufrecht erhalten werden. Nach Bezug des Neubaus kann das bestehende Pflegeheim rückgebaut werden. Damit entstehen gleichzeitig ein grosszügiger öffentlicher Platz sowie Raum für Alterswohnungen.

Das städtische Hochbauamt hat das Gesuch aus baulicher Sicht geprüft. Es erachtet die Notwendigkeit des Neubaus für ausgewiesen und unterstützt das vorgeschlagene Projekt sowohl aus funktionalen als auch aus städtebaulichen Überlegungen. Die Kosten pro Pflegebett sind mit CHF 361'000 (ohne Anteil Landerwerb und Tiefgarage) vergleichsweise eher hoch.

4.5 Höhe des städtischen Baubeitrags

Angesichts der festgestellten Übereinstimmung mit der Bedarfsplanung, der Prüfung der Finanzlage des Vereins Evangelische Pflegeheime St.Gallen sowie der Art und Notwendigkeit der Investitionsvorhabens soll für das vorliegende Projekt der maximale Baubeitrag von 20 Prozent der anrechenbaren Baukosten gewährt werden. Der städtische Beitrag bemisst sich wie folgt:

Total anrechenbare Baukosten inkl. MWST	Mio. CHF	38,893
Städtischer Baubeitrag (20 % der anrechenbaren Baukosten)	Mio. CHF	7,78

Die Trägerschaft kann bei Bedarf ein zinsvergünstigtes günstiges Darlehen in maximal gleicher Höhe bei der Stadt St.Gallen aufnehmen, das innerhalb von längstens 20 Jahren zu amortisieren ist.

5 Auflagen

Mit der Gewährung des städtischen Baubeitrags werden die folgenden Auflagen verbunden:

- Das städtische Hochbauamt ist über den Projektverlauf in Kenntnis zu setzen.
- Es sind möglichst umweltverträgliche Materialien und Produkte zu verwenden.



- Bei einer Zweckentfremdung innert 25 Jahren sind der Baubeitrag und die erzielte Zinsvergünstigung aufgrund des allfälligen städtischen Darlehens anteilmässig zurückzuerstatten.
- Zusätzliche Aufwendungen und Kostenüberschreitungen fallen bei der Bemessung der anrechenbaren Kosten ausser Betracht und können auch später nicht geltend gemacht werden. Bei Verringerung der Kosten erfolgt eine Kürzung des Baubeitrags und des rückzahlbaren Kredits jeweils im Rahmen des 20-Prozent-Anteils.
- Ein allfällig von der Trägerschaft in Anspruch genommenes städtisches Darlehen ist innerhalb von 20 Jahren zurückzuzahlen.
- Die Auszahlung des gewährten Baubeitrages erfolgt analog Baufortschritt sowie nach den finanziellen Möglichkeiten der Stadt.
- Interessentinnen und Interessenten mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen dürfen nicht abgewiesen werden, weil sie die Vorauszahlung nicht leisten können.
- Bewohnerinnen und Bewohner, die vor dem Eintritt in den Seniorenwohnsitz ihren Wohnsitz nicht in der Stadt St.Gallen hatten, werden mit einem angemessenen Auswärtigenzuschlag belastet.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Pläne Heiligkreuz

