

Protokollauszug vom

26.10.2022

Departement Kulturelles und Dienste / Bereich Kultur:

Projekt-Nr. 13075 «Umbau und Sanierung der Villa Flora»; Gebundenerklärung von 2 650 000 Franken

IDG-Status: öffentlich

SR.22.734-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die Kostenprognose für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora, einschliesslich einer Reserve Stadtrat für Unvorhergesehenes gemäss Art. 26 der Vollzugsverordnung zum Finanzhaushalt (VVFH), gegenüber den bewilligten Kosten (SR.20.455-1) einen Mehraufwand von 2 650 000 Franken ausweist.
2. Die Mehrkosten von 2 650 000 Franken gemäss vorstehender Ziff. 1 für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora werden gestützt auf § 5 der Gemeindeverordnung als gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 des Gemeindegesetzes bezeichnet und der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens, Projekt-Nr. 13075, belastet.
3. Ziff. 2 dieses Beschlusses wird mit Rechtsmittelbelehrung (Stimmrechtsbeschwerde) amtlich publiziert.
4. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt.
5. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste, Bereich Kultur, Controlling DKD; Departement Bau, Amt für Städtebau, Controlling und Finanzen; Departement Finanzen, Finanzamt / Investitionsstelle; Stadtkanzlei (zur amtlichen Publikation).

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Die Villa Flora ist nebst Oskar Reinhart an der Stadthaus- und dem Kunstmuseum an der Museumsstrasse der dritte Standort der «Drei-Häuser-Strategie» des Winterthurer Museumskonzeptes, welches die drei Museumsstandorte neu in einem Gesamtbetrieb «Kunst Museum Winterthur» zusammenfasst.

Der Kanton Zürich hat die Villa Flora Ende August 2018 von der Eigentümerfamilie erworben und der Stadt Winterthur im zinslosen Baurecht überlassen. Für die Sanierung und den Umbau der Villa unter städtischer Leitung wurde mit Kosten von 8 Mio. Franken gerechnet, welche mit rechtsverbindlich zugesicherten Drittmitteln finanziert werden: Der Kanton hat einen Lotteriefondsbeitrag von 5 Mio. Franken bewilligt. Zudem hat der Regierungsrat für den gleichen Zweck eine Defizitgarantie aus Bundesmitteln von 1.5 Mio. Franken beschlossen. Schliesslich haben Private ebenfalls in der Höhe von 1.5 Mio. Franken weitere Beiträge zugesichert. Die Auszahlung der Beiträge ist zeitlich an verschiedene Projektphasen gebunden. Der Stadtrat hat gestützt darauf in Anwendung von § 110 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG) einen Nettokredit («Null-Kredit») bewilligt und zulasten des Investitionsprojekts Nr. 13075 «Umbau und Sanierung der Villa Flora» einen Betrag von 8 Mio. Franken einschliesslich MWST freigegeben (SR.18.999-1, Beilage).

2. Bauprojekt und Finanzierung

Projektstart für die Sanierung war im August 2018. Umgesetzt wird das Siegerprojekt aus dem Studienauftrag aus dem Jahr 2012 der Architekten Jessen/Vollenweider aus Basel. Die ursprüngliche Grobkostenplanung basierte auf einer Machbarkeitsstudie von Architekt Johann Frei aus dem Jahr 2010. Damals wurde mit Gesamtkosten von rund 6.2 Mio. Franken gerechnet. Bereits beim Projektstart zeichnete sich indessen ab, dass für die Berücksichtigung verschiedener Anforderungen (Brandschutz, Wertschutz, Behindertengerechtigkeit [Lift], Gebäudetechnik, Denkmalpflege) mit höheren Kosten zu rechnen ist, weshalb das Amt für Städtebau die gesamte Defizitgarantie der Bundessubventionen von 1.5 Mio. Franken in die Finanzierung einplante (vgl. SR.18.999-1, Beilage).

Im Verlauf der Planungsphase erfolgten weitere umfangreiche Kostenabklärungen. Daraus resultierte ein Kostenvoranschlag für das Bauprojekt mit der Genauigkeit von $\pm 10\%$ von Fr. 8 564 850. Der Mehraufwand von 564 850 Franken gegenüber dem bewilligten Kredit resultierte zunächst aus einer ursprünglich nicht vorhersehbaren, aber aus Platzgründen erforderlich gewordenen Absenkung der Bodenplatte im Untergeschoss der Liegenschaft zwecks Unterbringung

der haustechnischen Anlage. Hinzu tritt der Ersatz sämtlicher Fenster, welcher sich aus wärmetechnischen Gründen in den bestehenden Räumlichkeiten als unumgänglich herausgestellt hat und auch denkmalpflegerischen Auflagen gerecht werden muss. Ferner hat sich der Einbau der erforderlichen Sicherungs- und Wertschutzanlagen in das denkmalgeschützte Gebäude als kostenintensiver herausgestellt als ursprünglich angenommen. Selbiges gilt für den erforderlichen Einbau der Zu- und Abluftkanäle der geplanten Lüftungs- und Klimatisierungsanlage, wie sich mitunter aufgrund von Sondierungen an der Gebäudesubstanz der Liegenschaft ergeben hat. Die resultierenden Mehrkosten hat der Stadtrat am 8. Juli 2020 als gebundene Ausgaben bezeichnet und der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens, Projekt-Nr. 13075 belastet (SR.20.455-1, Beilage).

Im Laufe der anschliessenden Ausschreibungsphase ab Januar 2021 sind bei Submissionen im Einladungsverfahren und im offenen Verfahren aufgrund der hohen Auslastung der Bauunternehmungen, die in Frage kommen, nur wenige Angebote eingegangen. Mehrere Ausschreibungen mussten sogar wiederholt werden, weil keine Angebote eingegangen waren. Ein weiterer Grund für den schlechten Rücklauf ist in den hohen Anforderungen an die Unternehmungen bezüglich der Museumsstandards zu sehen, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit und Bauqualität. Zudem bestand eine hohe Unsicherheit wegen der Corona Pandemie, die letztes Jahr ihren Höhepunkt erreichte, was dazu führte, dass Unternehmungen bei anspruchsvollen Bauausschreibungen prinzipiell eher davon absahen, Offerten einzureichen.

Die wenigen eingegangenen Offerten zu den verschiedenen ausgeschriebenen Lieferungen und Leistungen lagen mehrheitlich und deutlich über dem Kostenvoranschlag. Es zeichnete sich deshalb trotz weiterer Projektoptimierungen eine massive Kostenüberschreitung ab. Dies unter anderem auch darum, weil die Materialpreise zum Teil bis zu 50 Prozent höher lagen als vor der Pandemie. Ferner waren die generelle Unsicherheit und der Personalausfall im Bausektor zu dieser Zeit hoch.

Als Sofortmassnahme angesichts der prognostizierten Mehrkosten wurde im Projektteam eine Projekt- und Kostenoptimierungsphase eingeleitet und sofort umgesetzt. Die Leistungsverzeichnisse wurden angepasst mit Vereinfachungen und Optimierungen. Bis Mitte August 2021 belief sich die prognostizierte Kostenüberschreitung auf 1.6 Mio. Franken gegenüber dem Kostenvoranschlag (Stand Februar 2020); darin berücksichtigt waren bereits Kosteneinsparungen von gesamthaft 472 000 Franken. Für die eingegangenen Offerten konnten im Folgenden die Zuschläge erteilt und mit den Bauarbeiten am 1. April 2022 begonnen werden. Bis dahin hatte sich die Projektrealisierung gegenüber der ursprünglichen Zeitplanung um rund ein halbes Jahr verzögert.

Erschwerend hinzu trat ferner, dass die Zusammenarbeit mit dem Baumanagementbüro per Ende 2021 gekündigt werden musste. Dieser Schritt war nach einer langen Phase von Unzulänglichkeiten seitens des Baumanagements unumgänglich, um den Projekterfolg nicht zu gefährden. Mit dem Baumanagement Wild aus Winterthur konnte ein kompetentes Nachfolgebüro gefunden werden, welches das Projekt sofort übernehmen und nach einer Einarbeitungszeit weiterführen konnte. Durch diesen Wechsel des Baumanagements verzögerte sich der Baustart um weitere rund vier Monate. Ebenfalls dadurch bedingt und vor allem auch infolge der zusätzlichen Materialteuerung im Bausektor, die auf den zwischenzeitlich ausgebrochenen Ukraine-Krieg zurückzuführen ist, sind die Mehrkosten trotz aller Sparanstrengungen auf nunmehr rund 2.6 Mio. Franken angewachsen (siehe nachstehend Ziff. 3).

3. Kosten

3.1. Kostenzusammenstellung

Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten die ausgeschriebenen Aufträge mehrheitlich vergeben werden. Auf dieser Grundlage ist eine verlässliche Kostenprognose mit Reserven möglich. Die vorliegende Kostenaufstellung hat das vorwähnte Baumanagement Wild, Winterthur, erstellt (Stand 26. Juli 2022):

Bezeichnung	Betrag / Fr (Stand Feb. 2020)	Betrag / Fr (Stand Juli 2022)
BKP 1 Vorbereitungsarbeiten	262 000.00	95 963.00
BKP 2 Gebäude	5 335 000.00	8 538 299.00
BKP 3 Betriebseinrichtungen	147 000.00	In BKP 2
BKP 4 Umgebung	413 000.00	493 125.00
BKP 5 Baunebenkosten	941 000.00	459 311.00
BKP 6 Reserve für Unvorhergesehenes	688 000.00	685 000.00
BKP 9 Ausstattung	371 000.00	399 000.00
Total Erstellungskosten (BKP 1-9)	8 157 000.00	10 670 698.00
Reserve Stadtrat 5% von BKP 1-9 (Art. 26 VVFH)	407 850.00	533 534.90
Gesamtaufwand bewilligt SR.20.455-1	8 564 850.00	
Gesamtaufwand effektiv		11 204 232.90
Gesamtaufwand effektiv, gerundet		11 200 000.00
Mehraufwand	2 639 382.90	
Total Mehraufwand (gerundet)	2 650 000.00	

3.2 Investitionsplanung

Das Vorhaben ist wie folgt in der Investitionsplanung des allgemeinen Verwaltungsvermögens eingestellt:

Projekt-Nr.	13075
Projektbezeichnung	Umbau und Sanierung der Villa Flora

Kostenart	Bezeichnung		Betrag
504051	Projektierung	§	0.00
504052	Ausführung	§	564 850
504052	Ausführung	S	8 000 000.00
630000	Drittmittel (Bundessubventionen)	S	-1 500 000.00
631000	Drittmittel (Gemeinnütziger Fonds)	S	-5 000 000.00
636000	Drittmittel (Hahnloser/Jaeggli Stiftung)	S	-1 500 000.00
Gesamtkredit		§	564 850.00

Jahr	Kostenart 504051	Kostenart 504052	Gesamtbetrag
2019 - Abr.	0.00	460 419.45	460 419.45
2020 - Abr.	0.00	442 402.59	442 402.59
2021 - Abr.	0.00	593 494.81	593 494.81
2022	0.00	3 240 000.00	3 240 000.00
2023	0.00	4 300 000.00	4 300 000.00
2024	0.00	1 000 000.00	1 000 000.00

Mit dem Budget 2023 wird die Investitionsplanung wie folgt angepasst:

Kostenart	Bezeichnung		Betrag
504051	Projektierung	§	0.00
504052	Ausführung	§	564 850.00
504052	Ausführung	§	2 650 000.00
504052	Ausführung	S	8 000 000.00
630000	Drittmittel (Investitionsbeitrag vom Bund)	S	-1 500 000.00
631000	Drittmittel (Gemeinnütziger Fonds)	S	-5 000 000.00
636000	Drittmittel (Hahnloser/Jaeggli Stiftung)	S	-1 500 000.00
Gesamtkredit Netto			3 214 850.00

Jahr	Kostenart 504052	Kostenart 630000	Kostenart 631000	Kostenart 636000	Gesamtbetrag
Bis 2021	1 496 316.85	0.00	0.00	0.00	1 496 316.85
2022*	3 500 000.00	0.00	0.00	0.00	3 500 000.00
2023	5 000 000.00	0.00	-2 500 000.00	-1 500 000.00	1 000 000.00
2024	0.00	-1 500 000.00	-2 500 000.00	0.00	-4 000 000.00
Budget ohne Reserve Stadtrat 5% und BKP 6 (gerundet)					2 000 000.00

*gemäss Hochrechnung 2022

4. Gebundene Ausgaben

4.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss § 103 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichtes oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt. Sie sind vom Stadtrat als solche zu bezeichnen (§ 105 GG).

4.2 Vorgabe durch übergeordnetes Recht

Als Grunderlasse, die zu einer Ausgabenbindung führen, fallen u.a. allgemein verbindliche Erlasse des kommunalen und übergeordneten Rechts in Betracht. Gemäss § 5 der Gemeindeverordnung (VGG) ist die Gemeinde verpflichtet, ihre Sachwerte laufend so zu unterhalten, dass ihre Substanz und Gebrauchsfähigkeit erhalten bleiben und keine Personen-, Sach-, oder Bauschäden auftreten. Zur Unterhaltspflicht nach § 5 VGG zählen auch Anpassungen an den zeitgemässen Komfort und an den Stand der Technik sowie die Erfüllung von gesetzlichen Auflagen und Vorschriften. Für die Villa Flora ergibt sich eine Unterhaltspflicht auch aus dem Umstand, dass dieses Gebäude im kantonalen Denkmalschutz-Inventar enthalten ist.

Mehrkosten sind dann gebunden im Sinn von § 103 Abs. 1 GG, wenn sie als mit dem ursprünglichen Kreditbeschluss bewilligt gelten können. Von gebundenen Mehrausgaben ist gemäss Lehre und Rechtsprechung insbesondere auszugehen, wenn sich die Mehrkosten unvorhergesehen und unvermeidlich während der Ausführung des bewilligten Vorhabens ergeben, kein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibt und der Abbruch der Projektausführung nicht zweckmässig wäre (dazu zählen z.B. insbesondere auch teuerungsbedingte Mehrkosten, vgl. Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, 1991, S. 175; Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, § 103 N 20; Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, 2018, Kapitel 5, Ziff. 7.1.1). Demgegenüber ist von neuen Ausgaben auszugehen, wenn die Mehrkosten aus erheblichen Projektänderungen oder aus Modifikationen, die zwar wünschenswert, aber nicht eigentlich erforderlich sind, so etwa, wenn die Komfortstufe angehoben wird (Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, § 103 N 20 und § 108 N 11). Der Behörde kommt bei der Beurteilung der geschilderten Kriterien ein erheblicher Spielraum zu (Rolf A. Tinner, Finanzkontrolle in den Zürcher Gemeinden, 1983, S. 117).

4.3 Örtliche, sachliche und zeitliche Gebundenheit

Der Handlungsspielraum darf sich in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses beziehen. Die sachliche Gebundenheit ist gegeben, wenn sich die Entscheidungsfreiheit auf technische Details beschränkt (Kommentar zum Gemeindege-

setz, N. 23 zu § 103 GG). In zeitlicher Hinsicht genügt es, wenn sich der vorgesehene Zeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 25 zu § 103 GG).

Die örtliche Gebundenheit ist vorliegend gegeben, da die beabsichtigten Massnahmen ausschliesslich im Perimeter und im Kontext mit der Gebäudehülle, respektive mit der Infrastruktur der Villa Flora stehen.

Die sachliche Gebundenheit liegt ebenfalls vor, da im gegebenen Fall davon auszugehen ist, dass sich die aktuelle Kostenprognose am eingangs erwähnten Projekt der Architekten Jessen/Vollenweider orientiert und keine wesentlichen Projektänderungen bzw. -erweiterungen zum Gegenstand hat. Die Mehrkosten ergeben sich vielmehr zwangsläufig aus der Projektumsetzung und den Markteinflüssen und sind deshalb nicht steuerbar, zumal auch feststeht, dass die Projektverantwortlichen im Rahmen der Planung sämtliche in Betracht fallenden Sparmöglichkeiten sorgfältig geprüft haben und eine Vermeidung der Mehrkosten das Vorhaben grundsätzlich in Frage stellen würde. Zu berücksichtigen ist ferner, dass es sich beim vorliegenden Vorhaben um die Sanierung und den Umbau eines denkmalgeschützten Altbaus handelt, weshalb Mehrkosten aus kleineren Projektmodifikationen, die sich im Verlauf der Projektrealisierung als unumgänglich erweisen, nie ausgeschlossen werden können.

Die zeitliche Gebundenheit liegt schliesslich vor, da sich die unvorhersehbaren Mehraufwendungen erst im Rahmen der Realisierung ergaben und ein Abbruch des Projekts unverhältnismässig und mir Rücksicht auf den Denkmalschutz auch nicht opportun wäre.

4.4 Gebundenerklärung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen steht fest, dass die Voraussetzungen von § 103 Abs. 1 GG erfüllt sind. Die entsprechenden Ausgaben sind deshalb als gebunden zu erklären und der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens, Projekt-Nr. 13075, zu belasten.

5. Termine

Der anfänglich fixierte Terminplan kann aus vorerwähnten Gründen nicht eingehalten werden. Die ursprünglich geplante bauliche Fertigstellung vom Dezember 2022 verschiebt sich um ein Jahr auf den Dezember 2023 und mit der Eröffnung des Museums kann ab Januar 2024 gerechnet werden.

6. Kommunikation

Es ist eine Medienmitteilung vorgesehen.

7. Amtliche Publikation

Gemäss Art. 28 Abs. 2 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur sind Beschlüsse des Stadtrates über die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über eine Million Franken und von jährlich wiederkehrend über 250 000 Franken mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren. Gegen die vorliegende Gebundenerklärung kann somit gestützt auf § 11 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) innert fünf Tagen seit der Publikation Rekurs in Stimmrechtssachen wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte beim Bezirksrat Winterthur erhoben werden.

Beilagen:

1. Stadtratsbeschluss vom 12. Dezember 2018, Bewilligung eines Nettokredits und Ausgabe-freigabe (SR.18.999-1)
2. Stadtratsbeschluss vom 8. Juli 2020, Gebundenerklärung und Ausgabenfreigabe für allfällige Mehrkosten (SR.20.455-1)
3. Kostenprognose BM Wild (nicht öffentlich)
4. Medienmitteilung