

Protokollauszug vom

08.07.2020

Departement Kulturelles und Dienste / Bereich Kultur:

Projekt-Nr. 13075 «Umbau und Sanierung der Villa Flora»; Gebundenerklärung und Ausgabenfreigabe für allfällige Mehrkosten

IDG-Status: öffentlich

SR.20.455-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Kostenvoranschlag ( $\pm 10\%$ ) für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora, einschliesslich einer Reserve für Unvorhergesehenes gemäss Art. 61 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Finanzhaushalt (VVFH), gegenüber dem bewilligten Verpflichtungskredit einen Mehrkostenbetrag von 564 850 Franken ausweist.

2. Allfällige Mehrkosten für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora werden bis zu einem Umfang von 564 850 Franken gemäss vorstehender Ziff. 1 gestützt auf § 5 der Gemeindeverordnung als gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 des Gemeindegesetzes bezeichnet und zu Lasten der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens, Projekt-Nr. 13075, freigegeben.

3. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste, Bereich Kultur, Controlling; Departement Bau, Amt für Städtebau, Controlling und Finanzen; Departement Finanzen, Finanzamt; Finanzkontrolle.

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 so genannten Nettokredit («Null-Kredit») bewilligt und zulasten des Investitionsprojekts Nr. 13075 «Umbau und Sanierung der Villa Flora» einen Betrag von Fr. 8 Mio. 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 Verlaufe der Planungsphase erfolgten umfangreiche Kostenabklärungen. Daraus resultierte ein Kostenvoranschlag für das Bauprojekt mit der Genauigkeit von  $\pm 10\%$  von 8 564 850 Franken (vgl. nachstehende Darstellung). Darin enthalten ist einerseits eine Reserve des Baufachorgans von 688 000 Franken und andererseits eine so genannte «Stadtratsreserve» gemäss Art. 61 Abs. 1 VVFH, wobei diese angesichts der bereits gegebenen Schätzungsgenauigkeit von

10 % auf 5 % (407 850 Franken) reduziert worden ist. Die eingeplanten Reserven belaufen sich demnach insgesamt auf rund 1.1 Mio. Franken. Unter deren Berücksichtigung ergibt sich zwischen dem Kostenvoranschlag und der ursprünglichen Kostenschätzung von 8 Mio. Franken, für die ein Nettokredit bewilligt worden ist, eine Differenz von 564 850 Franken.

BKP	Bezeichnung	Betrag	Betrag
1	Vorbereitungsarbeiten	262'000	
2	Gebäude	5'335'000	
3	Betriebseinrichtungen	147'000	
4	Umgebung	413'000	
5	Baunebenkosten	941'000	
6	Reserve für Unvorhergesehenes	688'000	
9	Ausstattung	371'000	
	<b>Total Erstellungskosten (BKP 1-9)</b>	<b>8'157'000</b>	
	Reserve Stadtrat Umbau 5% von BKP 1-9 (Art. 61 VVFH)	407'850	
	<b>Gesamtaufwand</b>	<b>8'564'850</b>	
	Bewilligter Nettokredit SR.18.999-1		8'000'000
	<b>Mehraufwand</b>	<b>564'850</b>	

Der geschätzte Mehraufwand von 564 850 Franken (unter Abzug der Stadtratsreserve ein prognostizierter effektiver Aufwandüberschuss von 157 000 Franken) resultiert 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.

In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das Bauvorhaben im Rahmen der betrieblichen Anforderungen für den Museumsbetrieb und der gebotenen Erhaltung der Bausubstanz (Denkmalpflege) möglichst kostensparend projektiert worden ist. Zur Senkung der Voranschlagskosten wurden verschiedene Varianten geprüft: Verzicht auf eine Lüftungs- und Kühlungsanlage und/oder Befeuchtung für die Museumsräume, Verzicht auf Renovationen im Gebäude, Reduktion der Museumsausstattungen, Optimierung der Nutzeranforderungen und Anpassung der Gartenanlage, Dabei erwies sich insbesondere der Verzicht auf die Lüftungs- und Kühlungsanlage, der zwar die Einhaltung des Kostenrahmens einschliesslich Stadtratsreserve

ermöglichen würde, als kein gangbarer Weg. Diese Einsparung hätte zur Folge, dass das Museum im Sommer schliessen müsste und erhebliche Einschränkungen bei den Leihgaben von Ausstellungsobjekten in Kauf zu nehmen wären. Dadurch würde der Museumsbetrieb der Villa Flora und damit ihre Attraktivität für das Publikum massiv beeinträchtigt. Der Steuerungsausschuss des Bauprojekts hat deshalb am 26. März 2020 beschlossen, nicht auf die Lüftungs- und Kühlmassnahmen zu verzichten, auch wenn dadurch der Kostenrahmen von 8 Mio. Franken möglicherweise verfehlt werden könnte. Weitere Sparmassnahmen, die sich umsetzen lassen, werden weiterverfolgt. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass sie den Kostenvoranschlag – einschliesslich der eingeplanten Reserven von wie erwähnt rund 1.1 Mio. Franken – unter die Gesamtsumme von 8 Mio. Franken senken können.

#### **4. Gebundene Ausgaben**

Gemäss § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (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).

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.

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 und der Abbruch der Projektausführung nicht zweckmässig wäre (z.B. Mehraufwendungen bei Sanierung eines Altbaus, dessen Zustand sich schlechter als erwartet herausstellt oder wenn die Mehrkosten auf Projektmodifikationen zurückzuführen sind, die sich im Verlauf der Arbeiten als notwendig erweisen; BGE 99 Ia 716 = ZBI 1975 70 ff.; BGer, 1P.59/2004 vom 17.8.2004, in ZBI 2005, 238 ff.; Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, 1991, S. 174 ff.; Handbuch Finanzhaushalt des Gemeindeamtes des Kantons Zürich, Kapitel 5, Ziff. 7; Information Gemeindefinanzen des Gemeindeamtes des Kantons Zürich, 2017, Kreditrecht, Ziff. 9.2.). Demgegenüber ist von neuen Ausgaben auszugehen, wenn die Mehrkosten aus erheblichen Projektänderungen oder aus Modifikationen am Projekt resultieren, 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; Information Gemeindefinanzen des Gemeindeamtes des Kantons Zürich, Kreditrecht, Ziff. 9.2). Der Behörde kommt bei der Beurteilung der geschilderten Kriterien ein erheblicher Spielraum zu (Rolf A. Tinner, Finanzkontrolle in den Zürcher Gemeinden, 1983, S. 117).

Im gegebenen Fall ist davon auszugehen, dass sich die vorliegende Kostenschätzung für die Sanierung und den Umbau der Villa Flora am eingangs erwähnten Projekt der Architekten Jessen/Vollenweider orientiert und keine wesentlichen Projektänderungen bzw. -erweiterungen zum Gegenstand hat. Die in Frage stehenden Mehrkosten ergeben sich vielmehr zwangsläufig aus der Projektumsetzung und sind deshalb nicht beeinflussbar, zumal auch feststeht, dass die Projektverantwortlichen im Rahmen der Planung sämtliche in Betracht fallenden Sparmöglichkeiten sorgfältig geprüft haben und eine Unterschreitung des bewilligten Kreditrahmens von Fr. 8 Mio. durch den Kostenvoranschlag nur unter Inkaufnahme einer massiven Einschränkung des Museumsbetriebs zu erreichen wäre, die 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. Bewegen sich demnach die laut Kostenvoranschlag allenfalls möglichen Mehrkosten für bauliche Massnahmen an der Villa Flora innerhalb des vorgegebenen Projektumfangs und besteht dafür auch kein erheblicher Entscheidungsspielraum, stellen sie – sollten sie im Verlauf der Bauarbeiten tatsächlich anfallen – nach dem Gesagten gebundene Ausgaben dar und gelten sie damit als mit dem ursprünglichen Kredit mitbewilligt. Sie würden gegebenenfalls vollumfänglich durch die im Voranschlag eingeplanten Reserven gedeckt und wären nach Abschluss des Bauvorhabens im Rahmen der Kreditabrechnung für das Investitionsprojekt Nr. 13075 «Umbau und Sanierung der Villa Flora» als solche auszuweisen und zu begründen.

## **5. Investitionsplanung**

Gebundene Ausgaben, die voraussehbar sind, sind in entsprechender Höhe in die budgetierte Investitionsplanung aufzunehmen (§ 105 GG). Die Finanzierung der verschiedenen Projektphasen ist in nachstehender tabellarischer Übersicht abgebildet. Wie eingangs erwähnt, sind die zugesicherten Drittbeiträge an verschiedene Projektphasen gebunden. Die Stadt finanziert das Vorhaben in den Jahren 2018 – 2020 mit insgesamt rund 990 000 Franken vor. Ab Baubeginn und nach Abschluss des Rohbaus kann sie mit Drittmitteln in der Höhe von 5.5 Mio. Franken rechnen. Nach Abschluss und Abrechnung des Bauvorhabens werden schliesslich nochmals 2.5 Mio. Franken zur Auszahlung gelangen. Die hier in Frage stehenden gebundenen Mehrausgaben sind, wie nachstehend ersichtlich, im Jahr 2022 eingeplant.

### Investitionsplanung Kreditübersicht

2018	2019	2020	2021	2022	Total	Bemerkung
90'000	400'000	500'000	4'200'000	2'810'000	8'000'000	Grobplanung Kosten
				564'850	564'850	Gebundene Mehrkosten
			-2'000'000		-2'000'000	Lotteriefonds: nach Baubeginn
			-2'000'000		-2'000'000	Lotteriefonds: nach Rohbau
			-1'500'000		-1'500'000	Private: Rohbau
				-1'000'000	-1'000'000	Lotteriefonds: nach Schlussrechnung
				-1'500'000	-1'500'000	Bund DG: nach Schlussrechnung
90'000	400'000	500'000	-1'300'000	874'850	564'850	Saldo Nettokredit Fr. pro Planjahr

### 6. Termine

Der ursprünglich fixierte Terminplan kann aller Voraussicht nach eingehalten werden. Die bauliche Fertigstellung soll bis Dezember 2022 erfolgen und mit der Eröffnung des Museums kann ab Januar 2023 gerechnet werden.

### 7. Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen. Die allfälligen Mehrausgaben werden im Investitionsprogramm budgetiert.

### Beilagen (nicht öffentlich):

1. Kostenvoranschlag mit Baubeschrieb (Stand Februar 2020)
2. Stadtratsbeschluss vom 12. Dezember 2018, Bewilligung eines Nettokredits und Ausgabe-freigabe (SR.18.999-1)