

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Zusatzkredit über Fr. 2.5 Mio. zum Kredit von Fr. 19.59 Mio. für die Umnutzung der Liegenschaft Schöntal, Untere Schöntalstrasse 12, von einem Werkhof zu einem gemischt genutzten Technik- und Bürogebäude (GGR-Nr. 2010.51)

Antrag:

Für die Umnutzung der Liegenschaft Schöntal, Untere Schöntalstrasse 12 von einem Werkhof zu einem gemischt genutzten Technik- und Bürogebäude wird ein Zusatzkredit von 2'500'000 Franken bewilligt (in Ergänzung des vom Volk am 15. Mai 2011 bewilligten Kredites über 19.59 Millionen Franken).

Weisung:

1. Umbau Schöntal

Während Jahrzehnten waren die Mitarbeitenden von Stadtwerk Winterthur an verschiedenen Standorten untergebracht. Mit der Inbetriebnahme des Werkhofes Schöntal im Jahre 1996 konnten Monteure, Werkstätten, Lager und Betriebsbüros an einem Standort konzentriert werden. Direktion, Finanzen und Dienste sowie fast die gesamten Büro- und Planungstätigkeiten im Bereich Elektrizität verblieben jedoch an der Unteren Vogelsangstrasse 11. Derartige räumliche Schnitte quer durch das Unternehmen wirken sich jedoch nachteilig auf die Zusammenarbeit und die Führung aus und verteuern bzw. verlangsamen die Arbeitsprozesse von der Planung bis zur Umsetzung.

Unter anderem deshalb hat der Stadtrat vor nunmehr über sechs Jahren beschlossen, das markante Werkhofgebäude an der Unteren Schöntalstrasse 12 in ein gemischt genutztes Technik- und Bürogebäude umzubauen. Damit wird Stadtwerk Winterthur künftig ermöglicht, den gesamten Betrieb und alle Mitarbeitenden (mit Ausnahme der standortgebundenen Kehrichtverwertungs- und Abwasserreinigungsanlage) am Standort Schöntal zu konzentrieren.

Am 28. Februar 2011 hat der Grosse Gemeinderat der Vorlage des Stadtrates über einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 19.59 Millionen Franken für den Umbau der Liegenschaft Schöntal von einem Werkhof in ein gemischt genutztes Technik- und Bürogebäude

zugestimmt¹. Dieser Entscheid wurde anschliessend an der Volksabstimmung am 15. Mai 2011 von 74 Prozent der Stimmenden der Stadt Winterthur gutgeheissen. Die Umbauarbeiten liegen heute im Zeitplan. So wird erwartet, dass im Oktober und November 2017 alle Mitarbeitenden plangemäss aus dem Standort Untere Vogelsangstrasse 11 ins umgebaute Gebäude umziehen können. Spätestens Anfang 2018 sollte der komplette Umbau (inklusive Umgebungsarbeiten) abgeschlossen sein.

2. Kostensituation im Sommer 2016 und eingeleitete Sofortmassnahmen

Wechsel der Verantwortlichkeiten

Die Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG im Sommer 2016 führten dazu, dass der Direktor sowie ein weiteres Kadermitglied von Stadtwerk Winterthur vorab im Amt eingestellt bzw. ihre Arbeitsverhältnisse im Herbst 2016 aufgelöst wurden. Zudem hat der Stadtrat Stadtwerk Winterthur interimistisch der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt (DSU) unterstellt. Da eines der betroffenen Kadermitglieder von Stadtwerk Winterthur auch verantwortlich für das Projekt Umbau Schöntal zeichnete, kam es im Sommer 2016 auch Stadtwerk Winterthur intern zu einem Wechsel der Verantwortlichkeiten in Bezug auf das Umbauprojekt Schöntal. Die ad interim-Führung von Stadtwerk Winterthur hat die Vorsteherin DSU umgehend auf die schwierige finanzielle Lage des Projektes hingewiesen. Diese hat in der Folge eine umfassende Überprüfung des Projekts angeordnet.

Situation im Sommer 2016

Im Frühling 2016 ging die ehemalige Projektführung noch von einer Kostenüberschreitung von knapp 8 Prozent aus. Nach der ersten Überprüfung bzw. ersten vollständigen und umfassenden Endkostenprognose durch den neuen Projektverantwortlichen musste eine Kostenüberschreitung von deutlich mehr als 10 Prozent konstatiert werden. Die Vorsteherin DSU ergriff daraufhin zusammen mit der ad interim-Führung von Stadtwerk Winterthur sofort erste Massnahmen, um die erwartete Überschreitung auf ein Mindestmass zu reduzieren.

Sofortmassnahmen der ad interim-Führung von Stadtwerk Winterthur

Zum Zeitpunkt des Führungswechsels im Sommer 2016 war das Bauprojekt bereits weit fortgeschritten. Mehrheitlich waren die Verträge bereits abgeschlossen und die Nachträge bewilligt, was den Spielraum für Sparmassnahmen stark einschränkte. Als Sofortmassnahmen wurden alle noch nicht bewilligten Nachträge sowie geplante Vorhaben ohne vertraglichen Abschluss eingehend geprüft und nach Möglichkeit gestoppt. Trotz des Spardrucks prüften das DSU und Stadtwerk Winterthur alle Einsparungen zusammen mit Bauexperten auf ihre Sinnhaftigkeit und Nachhaltigkeit (finanziell und ökologisch).

In der Folge wurde beispielsweise auf den Anbau eines Vordaches beim Eingang zur Logistik verzichtet. Ferner wird mehrheitlich bestehendes anstelle von neuem Mobiliar verwendet werden. Eine der grössten Sparmassnahmen stellt die deutliche Re-Dimensionierung der gastronomischen Infrastruktur für die Verpflegung der Mitarbeitenden dar. Diese war im ursprünglichen Projekt nicht in dieser Grosszügigkeit vorgesehen. Insgesamt konnten aufgrund dieser eingeleiteten und heute teilweise bereits umgesetzten Sofortmassnahmen Kosten in der Höhe von über einer halben Millionen Franken eingespart werden.

¹ vgl. «Kredit von CHF 19'590'000 für die Umnutzung der Liegenschaft Schöntal, Untere Schöntalstrasse 12, von einem Werkhof zu einem gemischt genutzten Technik- und Bürogebäude» vom 19. Mai 2010 bzw. 26. Januar 2011 (überarbeitete Fassung nach der Beratung BBK; GGR-Nr. 2010.51)

Ferner hat die Vorsteherin DSU zusammen mit Stadtwerk Winterthur eine externe Überprüfung des gesamten Projektes durch das Amt für Städtebau in Auftrag gegeben. Dieses hat den Auftrag an ein unabhängiges Ingenieurbüro weitervergeben. Ziel der Überprüfung war primär eine Projektanalyse des laufenden Bauprojektes und das Sicherstellen der richtigen Abläufe in der Bauabschlussphase. Die Erkenntnisse aus der Überprüfung sollen zusätzlich dazu dienen, bei künftigen grossen Bauprojekten der Stadt Winterthur Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

3. Gründe für die Kostenüberschreitungen beim Umbau Schöntal

Die Kostenüberschreitungen beim Umbau Schöntal können nicht auf einzelne spezifische Gründe oder ein singuläres Ereignis beim Bau zurückgeführt werden. Sie sind vielmehr Ausdruck eines zu wenig gewissenhaften Umgangs mit den erwarteten Baukosten sowie verschiedener interner und externer Faktoren, die verkannt oder teilweise zu spät erkannt worden sind.

Komplexität des Projektes

Im Grundsatz ist der Umbau eines ursprünglich als Werkhof geplant und gebauten Gebäudes in ein gemischt genutztes Technik- und Bürogebäude anspruchsvoll. U.a. führten die folgenden Schwierigkeiten zu Mehrausgaben:

- Das Gebäude war 1996 als Werkhof geplant und gebaut worden. Folglich wurde dabei wenig Wert auf Raumklima, Raumtemperatur und Beleuchtung gelegt.
- Energetisch entsprach die Liegenschaft dem Mindeststandard von 1996 und damit in keiner Weise heutigen ökologischen Anforderungen.
- Die Planungsphase nach der Abstimmung nahm ungewöhnlich viel Zeit in Anspruch (Volksabstimmung 2011, Baustart 2015).
- Die Arbeit des Generalplaners überzeugte in Bezug auf seine Qualität nicht, was die Zusammenarbeit mit ihm erschwerte. Infolgedessen waren zusätzliche Studien und Planungsvertiefungen erforderlich.
- Der Kostenvoranschlag des überarbeiteten Projekts mit teilweise neuen Anforderungen überstieg den Kredit wesentlich und erforderte deshalb erneute Variantenstudien.

Mängel in der Projektführung

Das Projekt lag von Beginn weg, in den Händen von Stadtwerk Winterthur und nicht beim Amt für Städtebau des Departements Bau. Damit verbunden sind u.a. die nachfolgenden Mängel in der Projektführung, die wiederum zu Mehrkosten führten:

- Das hochbautechnische Wissen bei Stadtwerk Winterthur für nicht betriebsbedingte Anlagen wie Reservoirs oder Trafostationen ist beschränkt, was zu mehreren Wechseln in der externen und internen Projektleitung führte.
- Innerhalb von Stadtwerk Winterthur verfügte die oberste Projektführung über unzureichendes Baufachwissen, um rechtzeitig die Mängel bei der internen wie externen Projektleitung zu erkennen und leitete so die entsprechende Korrekturmassnahmen wohl zu spät ein (aufgrund der Administrativuntersuchung zur Wärme Frauenfeld AG kam es auch zu einem Wechsel der Projektführung bei Stadtwerk Winterthur).
- Erst im April 2016 wurde die externe Projektleitung neu organisiert, um mit einem neuen Projektleiter mehr personelle Kapazitäten zur Verfügung zu haben. Damit

konnte das Durchsetzungsvermögen gegenüber dem Totalunternehmer gesteigert werden.

- Die externe Projektleitung führte zu nicht geplanten Mehrkosten von über einer halben Million Franken (2015-2017).

Zusätzliche Forderungen des Totalunternehmers

Ende 2014 hat der Stadtrat nach einer Ausschreibung im offenen Verfahren im Staatsvergabebereich Totalunternehmerleistungen für den Umbau Schöntal über rund 12 Millionen Franken vergeben.

Im Mai 2016 machte der Totalunternehmer zusätzlich zum vereinbarten Pauschalpreis (und berechtigten Nachträgen) massive Zusatzforderungen im Umfang von 0.9 Millionen Franken geltend. Diese beinhalten vor allem Mehraufwendungen, die im Zuge der Bauausführungen anfielen. Stadtwerk Winterthur wies diese Forderungen unter Beizug eines Winterthurer Baujuristen entschieden zurück. Im Rahmen der Verhandlungen mit dem Totalunternehmer konnten diese zusätzlichen Forderungen deutlich verringert aber nicht vollständig eliminiert werden. Am Ende hat der Totalunternehmer einen Vergleich angeboten, der Mehrkosten von knapp 400 000 Franken zur Folge hätte und damit knapp für einen Fünftel des Zusatzkredits verantwortlich wäre. Ob die Stadt Winterthur diesen Vergleich akzeptieren kann, ist letztlich abhängig von der Zustimmung des Grossen Gemeinderates zu dieser Vorlage.

Stadtwerk Winterthur hat dieses Vergleichsangebot einem Winterthurer Baujuristen zur fachlichen Begutachtung überlassen. Er kommt zum Schluss, dass es zweckdienlich ist, diesen zu akzeptieren. Eine gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Totalunternehmer wäre mit hohen Risiken verbunden. In aller Regel enden solche Gerichtsfälle wiederum in einem Vergleich, was die damit verbundenen Anwaltskosten sowie die zeitlichen Ressourcen der Verantwortlichen bei der Stadt Winterthur bzw. bei Stadtwerk Winterthur als unverhältnismässig hoch erscheinen lassen. Der Stadtrat folgt der Haltung des Baujuristen.

4. Herleitung der Höhe des Zusatzkredits

Herleitung der zusätzlich benötigten finanziellen Mittel:

genehmigter Verpflichtungskredit ohne Teuerung	19 590 000 Franken	Volksabstimmung 15. Mai 2011
Teuerung gemäss Schweizerischer Baupreisindex, Grossregion Zürich, Baugewerbe Hochbau (Basis Oktober 1998 = 100%)	902 267 Franken	Das Beschlussprotokoll des Grossen Gemeinderats vom 28. Februar 2011 besagt: «Der Kredit erstreckt sich auch auf die teuerungsbedingten Mehr- und Minderkosten (Stichtag ist der 01.04.2009).» ²
Bewilligter Kredit inkl. Teuerung	20 492 267 Franken	
Endkostenprognose	22 750 000 Franken	

² siehe Fussnote 1

Kostenüberschreitung	2 257 733 Franken	
Reserve für Unvorhergesehenes	242 267 Franken	Grundsätzlich ist bei Verpflichtungskrediten für Unvorhergesehenes bei Umbauten 10 Prozent der Gebäudekosten als Reserve auszuweisen ³
Beantragter Zusatzkredit	2 500 000 Franken	Gemäss vorliegender Weisung

Alle Zahlen haben den Stand vom 23. Februar 2017

Bisher sind rund 18 Millionen Franken verbaut worden (Stand Februar 2017). Gemäss Terminplan soll der Bau Anfang 2018 abgeschlossen werden.

Stadtwerk Winterthur ist zwar angehalten, weiterhin alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Kosten zusätzlich zu minimieren. Jedoch werden aufgrund des aktuell weit fortgeschrittenen Baus die effektiven Möglichkeiten dazu immer weniger. Selbstverständlich wird Stadtwerk Winterthur alles daran setzen, die aufgeführte Reserve für Unvorhergesehenes möglichst nicht nutzen zu müssen.

5. Rechtsgrundlage für einen Zusatzkredit

Fehlende Reserven für Unvorhergesehenes

Grundsätzlich wären für Verpflichtungskredite bei Umbauten für Unvorhergesehenes 10 Prozent der Gebäudekosten als Reserve auszuweisen⁴. Diese können dann vom Vorsteher Bau in Absprache mit der Leitung des Nutzerdepartementes freigegeben werden. Eine solche Reserve für Unvorhergesehenes wurde jedoch weder in der Abstimmungszeitung zur Volksabstimmung «Umbau und Umnutzung Werkhof Schöntal» vom 15. Mai 2011 noch in der vorgängigen Weisung an den Grossen Gemeinderat⁵ aufgeführt. Das Beschlussprotokoll des Grossen Gemeinderats vom 28. Februar 2011 besagt lediglich: «Der Kredit erstreckt sich auch auf die teuerungsbedingten Mehr- und Minderkosten (Stichtag ist der 01.04.2009).».

Zusatzkredit

Da die Endkostenprognose die vom Winterthurer Stimmvolk bewilligten Mittel übersteigt (Kreditüberschreitung⁶), muss für die fehlenden Mittel ein Zusatzkredit⁷ über 2.5 Millionen Franken beantragt werden (vgl. Ziff. 4). Gemäss § 28 Absatz 3 Gemeindeordnung⁸ richtet sich die Zuständigkeit für dessen Bewilligung nach der Höhe der Überschreitung. Für die Überschreitung in dieser Höhe liegt die Kompetenz folglich beim Grossen Gemeinderat⁹.

³ vgl. § 61 Abs. 1 Bst. b) und Abs. 2 Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2009

⁴ siehe Fussnote 3

⁵ siehe Fussnote 1

⁶ vgl. § 120 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) des Kantons Zürich (131.1) vom 6. Juni 1926

⁷ vgl. Kapitel 5.2 Seite 2-5 «Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Handbuch 1984» Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

⁸ Gemeindeordnung vom 26. November 1989

⁹ vgl. § 28 Abs. 1 Ziff. 9 Gemeindeordnung

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon