

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Ergänzender Kredit von Fr. 2'200'000.-- für die Projektierung eines neuen Polizeigebäudes

Antrag:

Für die Planung eines Bauprojekts für ein neues Betriebsgebäude der Stadtpolizei an der Obermühlestrasse wird zusätzlich zu den bereits bewilligten Projektierungskosten von Fr. 2.7 Millionen zu Lasten der Investitionsrechnung, Objekt Nr. 12833, ein weiterer Projektierungskredit von Fr. 2.2 Millionen bewilligt.

Der Kredit erstreckt sich auch auf die teuerungsbedingten Mehr- und Minderkosten. Stichtag ist der 1. April 2013.

Weisung:

1. Ausgangslage

Die Stadtpolizei Winterthur belegt heute mit ihren verschiedenen Abteilungen sieben alte und für einen modernen Polizeibetrieb ungeeignete Liegenschaften inmitten der Winterthurer Altstadt. Sie soll nun in einem funktionalen und innovativen Neubau auf dem Areal des Tiefbauamts neben der Berufsfeuerwehr zusammengeführt werden. Das neue Betriebsgebäude soll den zeitgemässen Anforderungen an eine kundenorientierte und leistungsfähige Polizei entsprechen. Der Grosse Gemeinderat hat am 16. März 2011 (GGR-Nr. 2011/031) einen Projektierungskredit in der Höhe von Fr. 2'500'000.- für das neue Polizeigebäude bewilligt. Dessen Gesamtkosten wurden damals auf 70 bis 87 Millionen Franken (Stand 1. April 2008 / Kostengenaugigkeit +/-25 %) veranschlagt.

In der Folge wurde für den Neubau ein öffentlicher zweistufiger Projektwettbewerb durchgeführt. Auf Empfehlung des Beurteilungsgremiums beschloss der Stadtrat am 31. Oktober 2012, das Projekt «Bobby» der Architekten Oliv Brunner Volk Architekten GmbH, Zürich und der Landschaftsarchitekten Rotzler Krebs Partner GmbH, Winterthur, weiter zu bearbeiten. Mit einer Medienmitteilung wurde die Öffentlichkeit am 3. Dezember 2012 über das Projekt «Bobby» informiert und die Wettbewerbsarbeiten wurden bis am 18. Dezember 2012 öffentlich ausgestellt. Die BBK und die SSK wurden am 17. Dezember 2012 über das Wettbewerbsergebnis informiert.

Im Verlauf des Jahres 2013 wurden die Wettbewerbspläne weiterentwickelt und verfeinert. Dabei ging es unter anderem darum, Spezialräume im Detail auszuarbeiten, Materialisierungen festzulegen und die komplexe Haustechnik einzuplanen. Zu diesem Zweck haben die Projektwettbewerbsgewinner ein Generalplanerteam zusammengestellt (ARGE Oliv Brunner Volk Architekten GmbH / GMS Partner AG).

2. Ablauf der Projektplanung

2.1. Allgemeines

Die Realisierung der meisten Bauvorhaben in der Schweiz orientiert sich am Projektablauf gemäss SIA Norm 102 (s. Abbildung 1). Danach wird die Phase der Projektierung in der Regel in die Teilphasen «Vorprojekt», «Bauprojekt», «Bewilligungsverfahren», gegliedert.

3.2 Gliederung der Leistungen

.1 Für einen umfassenden Planungs- und Bauablauf und die Bewirtschaftung ist die übliche Gliederung der gesamten Leistung in der folgenden Tabelle aufgezeigt:

Phasen	Teilphasen
1 Strategische Planung	11 Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien
2 Vorstudien	21 Definition des Vorhabens, Machbarkeitsstudie 22 Auswahlverfahren
3 Projektierung	31 Vorprojekt 32 Bauprojekt 33 Bewilligungsverfahren
4 Ausschreibung	41 Ausschreibung, Offertvergleich, Vergabeantrag
5 Realisierung	51 Ausführungsplanung 52 Ausführung 53 Inbetriebnahme, Abschluss
6 Bewirtschaftung	61 Betrieb 62 Erhaltung

Abbildung 1: Leistungsgliederung nach SIA Norm 102

Die Festlegung der einzelnen Planungsschritte für ein Bauprojekt und die Festlegung des jeweiligen Detaillierungsgrads wird massgeblich durch die Grösse und die Komplexität des Vorhabens sowie den Zeitrahmen vorgegeben. Das Ziel der Planung muss es in jeden Fall sein, eine praktikable, übersichtliche und letztlich auch wirtschaftliche Projektabwicklung zu gewährleisten. Normalerweise wird für die Teilphase «Bauprojekt» bereits eine relativ grosse Planungstiefe festgelegt. Gegenüber einer weniger weit reichenden Detaillierung hat eine solche Vorgabe zwar den Vorteil, dass in diesem Rahmen bereits die meisten planerischen Einzelheiten geklärt werden können. Dem steht jedoch der Nachteil gegenüber, dass eine detaillierte Planung mit hohen Planungskosten verbunden ist, viel Zeit benötigt und die Flexibilität in der Projektausführung senkt.

Für die Planung des neuen Polizeigebäudes wurde mit Rücksicht auf die Grössenordnung und die nutzungsbedingten Besonderheiten dieses Vorhabens von diesem Verfahren abgewichen. Um bei komplexen Grossprojekten den Planungs- und Kostenaufwand zu reduzieren, wird bei solchen Vorhaben in der Regel eine geringere Planungstiefe vereinbart (so genanntes «Vorprojekt+»). Ferner wird für die Kostenplanung häufig auf spezialisierte Kostenplanungsunternehmen zurückgegriffen. Diese verfügen über grosse Fachkenntnis und Erfahrung mit Bezug auf die Kostenschätzung von Grossprojekten; sie sind in der Lage, bereits mit einer relativ geringen Planungstiefe die Gesamtprojektkosten mit einer Schätzungsgenauigkeit von +/- 10 % zu ermitteln. Dennoch birgt die geringere Planungstiefe das Risiko, dass unter Umständen aufwändige bauliche Details mangels genauer planerischer Vorabklärung nicht oder nur unzureichend in die Kostenberechnung einfließen können.

Im Hinblick auf die Projektierung des neuen Polizeigebäudes hat das Generalplanerteam sämtliche Vor- und Nachteile dieser beiden Planungsvarianten gegeneinander abgewogen. Mit Rücksicht auf die Grösse und Komplexität dieser Baute hat es sich dabei einvernehmlich mit den Projektverantwortlichen in den beteiligten Departementen Bau sowie Sicherheit und Umwelt dafür entschieden, anstelle des sonst üblichen «Bauprojekts» (gemäss Leistungsgliederung der SIA Norm 102) in einem ersten Teilauftrag ein «Vorprojekt+» im dargestellten Sinn auszuarbeiten und sich dabei von einem Kostenplanungsunternehmen unterstützen zu lassen. Dieses «Vorprojekt+» geht hinsichtlich Planungstiefe weiter als ein normales Vorprojekt in der Terminologie der SIA Norm, erreicht jedoch noch nicht den Detaillierungsgrad eines bewilligungsfähigen Bauprojekts (Arbeitsergebnis der Teilphase «Bauprojekt» gemäss SIA Norm). Dank diesem Vorgehen können die Planungskosten zur Erarbeitung einer abstimmungsreifen Vorlage auf rund zwei Drittel der sonst üblichen Honorarsumme reduziert werden.

2.2. Aktueller Projektstand und nächste Schritte

Die Bauplanung für das neue Polizeigebäude befindet sich aktuell in der Teilphase «Vorprojekt+». In einem nächsten Schritt wird es darum gehen, diese Planungsetappe abzuschliessen. In diesem Rahmen sollen unter anderem auch kostentreibende Elemente evaluiert und vorhandene Sparpotenziale ausgeschöpft werden, bevor anschliessend auf der Basis bereinigter Planungsunterlagen die Abstimmungsweisung für den Baukredit erarbeitet wird.

Unter finanziellen und terminlichen Gesichtspunkten ist es nach Auffassung des Stadtrats wünschenswert, wenn die Projektplanung auf der Basis des «Vorprojekts+» auch nach Verabschiedung der entsprechenden Weisung durch Exekutive und Parlament möglichst ohne Unterbruch bis zur Volksabstimmung weitergeführt werden kann. Bei kleineren Vorhaben ist es gemeinhin üblich, während der Zeitspanne ab Vorliegen der Kreditvorlage für die Bauausführung bis zum abschliessenden politischen Finanzierungsentscheid der Stimmbevölkerung die gesamte Bauplanung vorübergehend einzustellen. Die Planungs- oder Projektierungsarbeiten werden erst nach der Kreditbewilligung des Souveräns wieder aufgenommen. Ein solcher, in der Regel mehrere Monate dauernder Planungsunterbruch kann jedoch bei einem Grossvorhaben wie dem neuen Betriebsgebäude für die Stadtpolizei zu einer massiven Verteuerung der Planung und beträchtlichen Verzögerungen in der gesamten Projektabwicklung führen. Denn die involvierten Planungsunternehmen stellen für ein solches Grossprojekt gezielt personelle Ressourcen zur Verfügung, die bei einem längeren Planungsunterbruch aus Kostengründen wieder abgebaut werden müssen. Folge davon ist, dass beträchtliches Know-how verloren geht und wichtige Schlüsselpersonen für die bis dahin erfolgten Planungen bei einer späteren Wiederaufnahme der Arbeiten unter Umständen nicht mehr zur Verfügung stehen. Gemäss anfänglicher Zeitplanung für das Polizeigebäude hätte ein Planungsstillstand bis zur Volksabstimmung damit überbrückt werden können, dass sich das Generalplanerteam in diesem Zeitraum mit der Umgestaltung des restlichen Areals an der Obermühlestrasse (Teil Tiefbau) befasst hätte. Durch planungsbedingte Verzögerungen müssen diese Arbeiten nun aber parallel erfolgen und sind sie nicht mehr zeitversetzt möglich.

Im vorliegenden Fall wäre bei einem Planungsunterbruch nach Abschluss des «Vorprojekts+» bis zur Volksabstimmung über den Baukredit für den anschliessenden Wiederaufbau des Generalplanerteams und die erneute Einarbeitung mit einer rund dreimonatigen Verzögerung und zusätzlichen Planungskosten zu rechnen. Für die Stadt ist es vor diesem Hintergrund sowohl finanziell als auch terminlich von grossem Interesse, wenn die in der jetzigen Planungsphase involvierten Schlüsselpersonen mit ihrem grossen fach- und projektspezifischen Know-how auch während des Kreditbewilligungsverfahrens auf der politischen Ebene möglichst ohne Unterbruch kontinuierlich am Projekt weiter arbeiten können. Daraus resultiert für die Planung ein zusätzlicher Finanzbedarf.

3. Finanzierung

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat einen ergänzenden Planungskredit zur Finanzierung einer kontinuierlichen Fortführung der Projektplanung ab Vorliegen des «Vorprojekts+» bis zur Volksabstimmung über die Baurealisierung. Die weitere Projektierung orientiert sich am Kostenprimat. Zeichnet sich während der weiteren Planung ab, dass der Kostenrahmen von maximal Fr. 80 Mio. (Stichtag 1. April 2013) für den Neubau voraussichtlich nicht eingehalten werden kann, werden die erforderlichen Einsparungen nach Priorisierung des Bestellerdepartements im Rahmen der Projektplanung berücksichtigt.

Die Volksabstimmung zum Ausführungskredit ist gemäss aktueller Planung auf das dritte Quartal 2016 terminiert; das «Vorprojekt+» samt Abstimmungsweisung dürfte vom Stadtrat Ende 2015 verabschiedet werden. Die Dauer der zusätzlichen Planungsphase bis zum Volkssentscheid beträgt also rund ein Jahr; während dieser Zeit wird es möglich sein, das «Vorprojekt+» in Richtung eines bewilligungsfähigen Baueingabeprojekts weiterzuentwickeln. Für diesen Planungsschritt ist gemäss nachstehender Kostenzusammenstellung ein zusätzlicher Kredit von Fr. 2'200'000.- erforderlich, welcher in der Investitionsplanung in dieser Höhe bereits vorgesehen ist. Die bisher bewilligten Planungskredite von insgesamt Fr. 2'700'000.- werden mit dem Abschluss der Phase «Vorprojekt+» vollständig ausgeschöpft sein.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der zusätzliche Planungskredit zu keinen Mehrkosten des gesamten Bauvorhabens führt; vielmehr geht es nach dem bereits Gesagten lediglich darum, eine Planungsphase, die üblicherweise erst nach Bewilligung des Bauausführungskredits in Angriff genommen wird, zwecks Optimierung des gesamten Planungsprozesses auf den Zeitraum zwischen dem Abschluss des Vorprojekts und der Volksabstimmung vorzuverlegen. Insofern kann der zusätzliche Planungskredit als eine Vorinvestition betrachtet werden, die in der Gesamtkostenschätzung bereits enthalten ist. Wird der Planungsunterbruch im dargestellten Sinn vermieden, resultiert daraus, wie die Abbildungen 2 und 3 zeigen, ein erheblicher Zeitgewinn für die Projektrealisierung und damit verbunden auch eine beträchtliche Kostenersparnis (kein Know-how-Verlust, keine Einarbeitungsphase bei Wiederaufnahme der Planung, keine unnötigen neuen Schnittstellen in der gesamten Projektabwicklung):

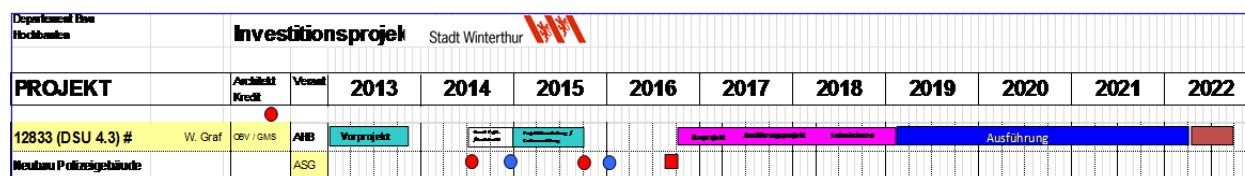


Abbildung 2: Grobtermine mit Planungsunterbruch

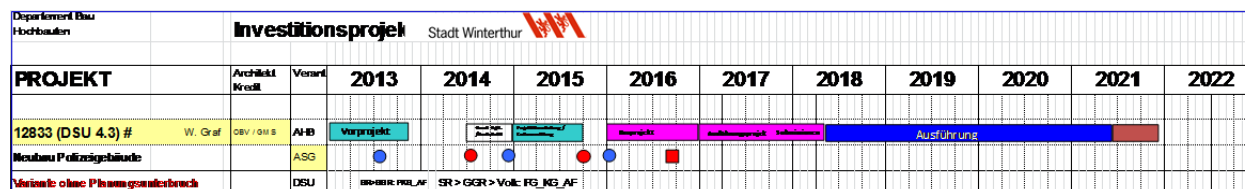


Abbildung 3: Grobtermine ohne Planungsunterbruch

4. Kosten

Die Projektierungskosten bis zum Volksentscheid über den Baukredit werden auf dieser Grundlage wie folgt veranschlagt:

Machbarkeitsstudie	Fr.	200'000.-
Ausarbeiten Grundlagen / Konzeptbereinigung, Erstellung detaillierter Ausschreibungsunterlagen	Fr.	600'000.-
Durchführung Wettbewerb Phase I	Fr.	500'000.-
Durchführung Wettbewerb Phase II	Fr.	600'000.-
Überarbeitungsphase / Bereinigung Projekt / Ausarbeitung Kreditvorlage	Fr.	800'000.-
Total «Vorprojekt+»	Fr.	2'700'000.-
Fortsetzung der Planung bis Volksabstimmung Baukredit	Fr.	2'200'000.-
Total	Fr.	4'900'000.-
Abzüglich Stadtratskredit für die Machbarkeitsstudie (SRB-Nr. 2007-0892)	Fr.	200'000.-
Abzüglich 1. Projektierungskredit (GGR-Nr. 2011/031) bis «Vorprojekt+»	Fr.	2'500'000.-
Ergänzender Projektierungskredit bis Volksabstimmung Baukredit	Fr.	2'200'000.-

5. Investitionsfolgekosten

5.1 Finanzwirtschaftliche Investitionsfolgekosten

Die Darstellung und Berechnung der finanzwirtschaftlichen Investitionsfolgekosten entfällt, da mit der Einführung von HRM2 ab 1. Januar 2014 (Teil Investitionsrechnung) ausschliesslich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abgeschrieben wird. Die erwähnten Ausgaben fallen ab dem Jahr 2015 an.

5.2 Betriebswirtschaftliche Investitionsfolgekosten

Unter HRM2 wird nicht mehr zwischen betriebswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Folgekosten unterschieden. Es gelten ausschliesslich die betriebswirtschaftlichen Folgekosten. Sie sind rechtlich verbindlich und dienen dem Bedürfnis nach Kostenwahrheit. Zudem sind sie nutzungsorientiert und dienen den einzelnen Institutionen für die Berechnung der Preise ihrer Dienstleistungen oder Produkte.

Kapitalfolgekosten:

	<u>Jahre 1 – 33</u>
- Abschreibung: 3.03 % ¹ der Nettoinvestition	66'660
- Kapitalzins: 2.5 % auf ½ der Nettoinvestition	27'500

Sachfolgekosten:

- Annahme: 2 % der Nettoinvestition	44'000
-------------------------------------	--------

Personalfolgekosten:

Keine zusätzlichen Personalkosten	0
-----------------------------------	---

¹ individueller Abschreibungssatz aufgrund der Nutzungsdauer der Investition

Bruttoinvestitionsfolgekosten

138'160

Investitionsfolgeerträge:

Mehrerlös / Minderaufwand für (Bezeichnung)

0

Nettoinvestitionsfolgekosten

138'160

6. Termine (Meilensteine)

Vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Gemeinderats zum vorliegend beantragten zusätzlichen Planungskredit ist für die weitere Projektabwicklung folgende Terminplanung vorgesehen:

- GGR-Beschluss für einen zusätzlichen Projektierungskredit im Herbst 2014
- Abschluss «Vorprojekt+» auf Weihnachten 2015 (Kostenvoranschlag +/- 10 %)
- GGR-Beschluss zum «Vorprojekt+» und Freigabe für Volksabstimmung im Winter 2015
- Volksabstimmung im September 2016
- Bauvorbereitung mit Baubeginn Mitte 2018
- Fertigstellung und Bezug Ende 2021

7. Schlussbemerkungen

Die Stadt Winterthur befindet sich in einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess, welcher auch die Anforderungen an eine zeitgemässe Stadtpolizei laufend verändert. Der heutige Standort der Stadtpolizei in der Altstadt ist für einen modernen Polizeibetrieb ungeeignet. Die aktuellen Räumlichkeiten im Bereich Obertor bieten zu wenig Platz und die vorhandene Infrastruktur ist sowohl baulich wie auch technisch veraltet. Die Arbeitsplätze für die rund 250 Mitarbeitenden sind teilweise nicht mehr zumutbar und die Lärmemissionen, die mit dem Polizeibetrieb rund um die Uhr zwangsläufig verbunden sind, stören die Anwohnerinnen und Anwohner erheblich. Bereits seit Jahren wird darum für die Stadtpolizei ein neuer Standort gesucht. Das dafür vorgesehene Areal an der Obermühlestrasse ist, dies zeigte eine vom Stadtrat in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie, für die Stadtpolizei sehr geeignet. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der unbestrittenen Bedürfnislage und der Vorteile einer räumlichen Zusammenfassung aller Polizeiabteilungen hat der Grosse Gemeinderat wie eingangs erwähnt am 16. März 2011 (GGR-Nr. 2011/031) bereits einen ersten Planungskredit von Fr. 2'500'000.- bewilligt. Das neue Gebäude der Stadtpolizei soll einen zeitgemässen Polizeibetrieb ermöglichen und den Erwartungen der Bevölkerung an eine dienstleistungsorientierte Polizei entsprechen. Unter anderem soll darum trotz strenger Sicherheitsvorschriften innerhalb des Gebäudes ein kundenfreundlicher Auftritt im Empfangsbereich realisiert werden. Im Projektwettbewerb waren demzufolge innovative Konzepte gesucht, die innerhalb des relativ engen Rahmens, welchen die Sicherheits- und Nutzungsvorgaben abstecken, gestalterische Spielräume optimal nutzen und dem Charakter des Standorts als öffentlichem Ort gerecht werden. Weiter wurde für die Realisierung und den späteren Betrieb ein möglichst niedriger Ressourcenaufwand verlangt. Das Siegerprojekt «Bobby» erfüllt alle diese Vorgaben. Obwohl die finanzielle Situation der Stadt angespannt ist, will der Stadtrat diesen Neubau realisieren. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich dank dieser Investition ein bedeutendes innerstädtisches Entwicklungspotential eröffnet: Durch den Neubau des Polizeigebäudes und die Konzentration der Stadtverwaltung im Superblock werden in den kommenden Jahren im Bereich

Obertor und Badgasse auf einer Grundstücksfläche von insgesamt etwa 6'100 Quadratmeter wertvolle innerstädtische Gebäude- und Freiflächen für eine potentielle Umnutzung frei. Ein Testplanungsverfahren hat gezeigt, dass sich damit eine grosse Chance ergibt, die Altstadt auch insgesamt nachhaltig zu stärken.

Um die Planung des neuen Polizeigebäudes im dargelegten Sinn effektiv und effizient weiterführen zu können, beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat den vorliegenden ergänzenden Projektierungskredit von Fr. 2'200'000.-. Mit diesen zusätzlichen finanziellen Mitteln wird das «Vorprojekt+» mit einem Kostenvoranschlag +/- 10 % fertig ausgearbeitet und anschliessend, unabhängig vom politischen Prozess bis zur Volksabstimmung, unterbruchsfrei in Richtung eines bewilligungsfähigen Bauprojekts vertieft und verfeinert.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder