

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

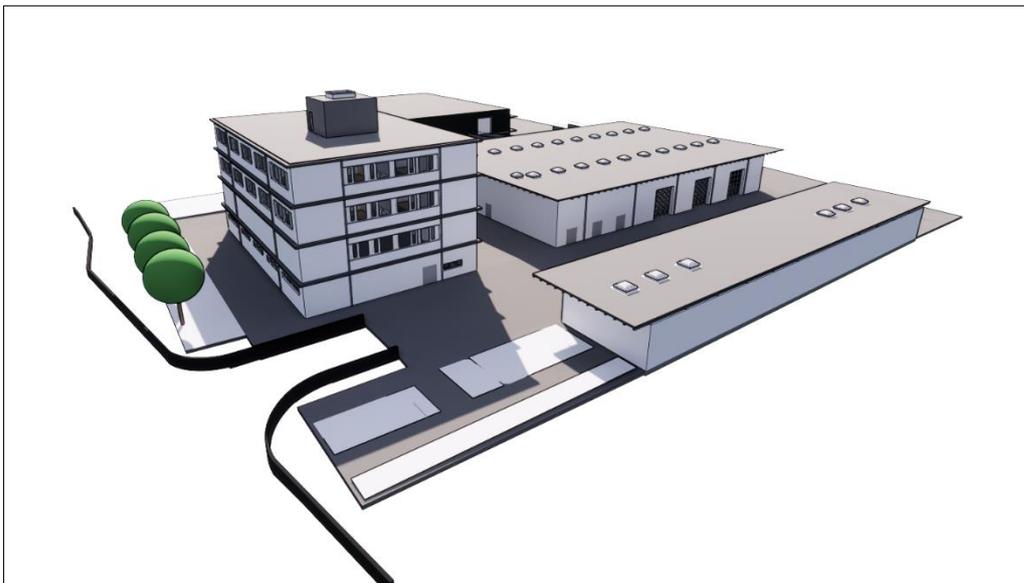
Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 28. Mai 2019

Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild – Zusatzkredit

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage für einen Zusatzkredit zum Kreditbeschluss des Grossen Stadtrats vom 23. Februar 2016 betreffend Vorlage «Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild» des Stadtrats vom 9. Dezember 2014 resp. zum Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 30. Oktober 2015, genehmigt in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016.



1. Zusammenfassung

In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde für das Projekt «Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild» ein Investitionskredit von 17.82 Mio. Franken mit einem Ja-Stimmen Anteil von 76.9% genehmigt. Von diesem Investitionskredit entfallen 13.1 Mio. Franken auf die Baukosten für den neuen Werkhof sowie auf die Betriebseinrichtungen und Ausrüstungen. Die übrigen 4.72 Mio. Franken entfallen auf Rückbau- und Umzugskosten für den Auszug von SH POWER aus dem Areal Lindli.

Im Zuge der Bauprojektplanung ergab die Überarbeitung und Aktualisierung des Kostenvoranschlags gegenüber dem genehmigten Kredit deutliche Mehrkosten. Aufgrund dieser Ausgangslage verweigerte der Stadtpräsident als Präsident der VK der Städtischen Werke SH POWER (VK) die Baufreigabe. Dieser Entscheid wurde von der VK gestützt und sie erteilte dem Hochbauamt der Stadt als Bauherrenvertreterin den Auftrag, das Projekt im Sinne einer Kostenoptimierung zu überarbeiten.

Dabei zeigte sich, dass eine vollständige Kompensation der Mehrkosten innerhalb des bewilligten Kredits nicht möglich ist. Jedoch konnten dank einer Trennung des Gebäudes in zwei Nutzungseinheiten (Büro und Werkhalle) sowie Optimierungen in der Umgebungsgestaltung weitreichende Kosteneinsparungen erzielt werden, bei Wahrung von Zweck und Funktionalität des Werkhofs. Sowohl der Stadtrat als auch die VK sind überzeugt, dass mit dem überarbeiteten Projekt die Ziele des ursprünglichen Projekts erreicht werden können und für SH POWER die dringend notwendige Infrastruktur zeitnah bereitgestellt werden kann.

Die Gesamtkosten des überarbeiteten Projekts belaufen sich auf 14.90 Mio. Franken, was Mehrkosten von 1.80 Mio. Franken gegenüber den bewilligten 13.10 Mio. Franken bedeutet. In diesen Mehrkosten enthalten sind sowohl zusätzliche Eigenleistungen des Hochbauamts (200'000 Franken) als auch die aufgrund der notwendig gewordenen Überarbeitung des Projektes doppelten Planerleistungen (380'000 Franken). Bei Letzteren handelt es sich um gebundene Kosten.

Die Genehmigung der verbleibenden Mehrkosten von 1.42 Mio. Franken liegt in der Kompetenz des Grossen Stadtrats, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Der Stadtrat beantragt dem Parlament, diesen Betrag als Zusatzkredit über 1.42 Mio. Franken zur Umsetzung des neuen Werkhofs SH POWER freiwillig dem Referendum zu unterstellen. Damit wird die politische Debatte nicht mit Diskussionen über das Vorgehen zur Bewilligung der Mehrkosten belastet.

Die Realisierung des Projekts ist für den Betrieb von SH POWER von hoher Bedeutung. Bei einer Ablehnung des Zusatzkredits müsste ein von Grund auf neues Projekt erarbeitet und den Stimmberechtigten vorgelegt werden, was hohe Planungskosten und einen erheblichen Zeitbedarf zur Folge hätte. In der Zwischenzeit wären Investitionen am Standort Lindli notwendig, die wegen des antizipierten Umzugs in einen neuen Werkhof im Schweizersbild in den vergangenen Jahren aufgeschoben wurden. Zudem würde sich die Abgabe des Gaswerkareals am Lindli im Baurecht für eine Wohnraumnutzung, wie sie die Stimmberechtigten der Stadt am 5. Juni 2016 beschlossen haben, deutlich verzögern.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	4
2.1	Vorlage Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild.....	4
2.2	Verweigerung der Baufreigabe	5
2.3	Überarbeitung des Projekts	5
2.4	Gründe für die Mehrkosten	6
2.4.1	Vorprojekt.....	6
2.4.2	Politischer Prozess	6
2.4.3	Dokumentation und Nachführung	6
3.	Überarbeitetes Projekt.....	7
3.1	Projektvorstellung	7
3.1.1	Baukörper und Erschliessung	7
3.1.2	Erdgeschoss	8
3.1.3	1. Obergeschoss.....	9
3.1.4	2. Obergeschoss.....	9
3.1.5	3. Obergeschoss.....	9
3.2	Materialisierung.....	10
3.3	Kosten.....	10
3.4	Vergleich zum ursprünglichen Projekt.....	12
3.4.1	Qualitativer Vergleich.....	12
3.4.2	Flächenvergleiche	12
3.5	Nahwärmeverbund SH POWER / Tiefbau Schaffhausen	13
3.6	Meilensteinprogramm	13
4.	Rechtliche Würdigung.....	15
5.	Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung	17
6.	Haltung der Verwaltungskommission.....	18
7.	Konsequenzen einer Ablehnung	18

2. Ausgangslage

2.1 Vorlage Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild

Am 9. Dezember 2014 unterbreitete der Stadtrat dem Grossen Stadtrat die Vorlage «Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild»¹. Damit wurde ein Investitionskredit von 18.97 Mio. Franken für den Bau eines neuen Werkhofes beantragt. Dieser ist notwendig, da die Infrastruktur beim heutigen Werkhof am Lindli völlig veraltet ist und dringend erneuert werden müsste.

Der Bau eines neuen Werkhofes neben dem kantonalen Werkhof im Schweizersbild sollte es zudem ermöglichen, dass die zwei bisherigen Standorte von SH POWER im Gaswerkareal am Lindli und das Werkhofareal an der Ebnatstrasse einer neuen Nutzung zugeführt werden können.

Die Vorlage erfuhr in der parlamentarischen Vorberatung der Spezialkommission (SPK) des Grossen Stadtrats einige Änderungen.² Unter anderem wurden die Baukosten mit einem Kostendach von 12 Mio. Franken festgelegt. Der Gesamtkredit betrug damit neu 17.82 Mio. Franken, bei einer Kostengenauigkeit von $\pm 15\%$ und verteilte sich wie folgt auf drei Teilprojekte:

Tabelle 1: Kostenaufteilung Teilprojekte Projekt Neubau Werkhof SH POWER

Teilprojekt	Kosten [Fr.]
Baukosten neuer Werkhof	12'000'000
Betriebseinrichtungen und Ausrüstungen	1'100'000
Rückbau- und Umzugskosten	4'720'000
Total	17'820'000

Dieser Investitionskredit von 17.82 Mio. Franken wurde vom Grossen Stadtrat am 23. Februar 2016 mit 30 Stimmen zu 1 Stimme und in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 mit einem Ja-Stimmen Anteil von 76.9% genehmigt.³

Für die folgenden Ausführungen zum erforderlichen Zusatzkredit sind einzig die «Baukosten neuer Werkhof» und «Betriebseinrichtungen und Ausrüstungen» relevant. Die Rückbau- und Umzugskosten über 4.72 Mio. Franken erfahren keine Änderungen und werden erst nach der Fertigstellung des neuen Werkhofs benötigt. Sie werden für den Zusatzkredit darum nicht betrachtet und deshalb in der vorliegenden Vorlage nicht berücksichtigt.

¹ http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2014/VdSR_SH_POWER.pdf

² http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2014/Bericht_und_Antrag_SH-POWER.pdf

³ http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Stadtkanzlei/Abstimmungen_und_Wahlen_2016/Abstimmungsmagazin_Werkhof_SH_Power_LowRes.pdf

2.2 Verweigerung der Baufreigabe

Nach der erfolgreichen Volksabstimmung wurden durch SH POWER die Planerleistungen öffentlich ausgeschrieben und mit einem neuen Architekturbüro gestartet. Das kantonale Bauinspektorat erteilte die Baubewilligung für das Projekt am 27. Juli 2017.

Im Rahmen der Ausführungsplanung hat das beauftragte Architekturbüro den Kostenvoranschlag überprüft und aktualisiert. Dabei ergaben sich gegenüber dem genehmigten Kredit deutliche Mehrkosten. Aufgrund dieser Ausgangslage verweigerte der Stadtpräsident als Präsident der VK die Baufreigabe und gab eine Klärung der sich abzeichnenden Mehrkosten sowie deren Ursachen in Auftrag. Die VK stützte diesen Entscheid und gab weitere Abklärungen in Auftrag. Insbesondere sollte geprüft werden, inwiefern die Mehrkosten innerhalb des Bauprojekts kompensiert werden können und ob das Bauprojekt im von der Stimmbevölkerung genehmigten Rahmen realisiert werden kann.

Dabei zeigte sich, dass die Mehrkosten unter den gegebenen Voraussetzungen innerhalb des Projekts nicht kompensiert werden können. Eine Überarbeitung und Optimierung wurde unumgänglich. Hierfür wurde die Leitung als Bauherrenvertreterin dem Hochbauamt der Stadt übertragen.

2.3 Überarbeitung des Projekts

Bei der Überarbeitung wurden als Erstes die Nutzungsanforderungen seitens SH POWER im Rahmen einer Organisationsentwicklung überprüft und daraus der Flächenbedarf abgeleitet. Dabei konnten die Lagerflächen um 10% (ca. 200 m²) und die Vorgaben für die Fläche pro Büroarbeitsplatz um 20% (von 15 m² auf 12m² pro Büroarbeitsplatz) reduziert werden. Durch die Organisationsentwicklung wurde sichergestellt, dass nicht Flächen (Kosten) reduziert werden, die für ein Funktionieren des Werkhofes notwendig sind.

Mit diesen Vorgaben hat das Hochbauamt, gemeinsam mit Fachplanern und SH POWER, drei Lösungskonzepte erarbeitet und der VK vorgestellt.

Variante 1 sah vor, das Projekt auf den vom Volk genehmigten Kostenrahmen zu reduzieren. Damit hätten jedoch die Nutzungsvorgaben nicht eingehalten werden können. Es hätte kein ausreichend funktionierender Werkhof erstellt werden können. Für mehrere Geschäftsbereiche hätte ein anderer Standort gefunden werden müssen.

Mit Variante 2 wurde geprüft, wie weit die Kosten reduziert werden können, wenn im bestehenden Projekt die neuen Nutzungsvorgaben gemäss Organisationsentwicklung eingehalten werden sowie einige Kostoptimierungen in der Umgebung vorgenommen werden. Die Mehrkosten bei dieser Variante wurden auf 3.50 Mio. Franken geschätzt.

Variante 3 sah eine Trennung des Gebäudes in zwei Nutzungseinheiten (Büro und Werkhalle) sowie Optimierungen in der Umgebungsgestaltung vor. Die Mehrkosten wurden auf 2.30 Mio. Franken geschätzt.

Die VK beauftragte das Hochbauamt, Variante 3 als Vorprojekt auszuarbeiten und mit einem detaillierten Kostenvoranschlag zu hinterlegen.

2.4 Gründe für die Mehrkosten

Die Mehrkosten lassen sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen, sondern sind vielfältig und ergaben sich über verschiedenen Phasen der Projektbearbeitung.

2.4.1 Vorprojekt

Die Kosten haben sich in diversen Positionen vom Vorprojekt zum Bauprojekt deutlich erhöht, ohne dass es zu Projektänderungen gekommen wäre. Insbesondere in der Umgebung (Auffüllungen und Pfahlfundierung) und bei der Rampe für die grosse Halle von Tiefbau Schaffhausen lagen im ursprünglichen Vorprojekt deutliche Fehleinschätzungen vor.

2.4.2 Politischer Prozess

Die Vorlage des Stadtrats vom 9. Dezember 2014 sah ein Werkhofgebäude als Massivbau vor. Die Mehrkosten für einen Holzbau wurden auf ca. 9% oder ca. 1.17 Mio. Franken beziffert. Die Idee für einen Holzbau entstand erst in der VK zum Zeitpunkt der parlamentarischen Vorberatung der Vorlage. Die SPK nahm die Variante auf und gab der Verwaltung den Auftrag, diese vertieft zu prüfen. Diese Prüfung ergab tiefere Kosten, was im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar ist. Für einen Systemwechsel von Massivbau auf Holzbau hätte es ein neues Vorprojekt benötigt, um alle kostenrelevanten Fragen abzuklären. Im Nachhinein haben sich die Konsequenzen der Umstellung auf einen Holzbau in höheren Trägerstrukturen und dadurch in einem grösseren Volumen des Gebäudes manifestiert. Für den sommerlichen Wärmeschutz und die Akustik wären weitere kostentreibende Massnahmen nötig geworden.

Die Kostenschätzung der Vorlage war mit einer Genauigkeit von $\pm 15\%$ definiert worden. Gemäss damaliger Einschätzung von SH POWER sollte eine Toleranz von $+0/-15\%$ eingehalten werden können. Daraufhin entschied die SPK, 895'000 Franken vom Gesamtkredit zu streichen und ein Kostendach von 12 Mio. Franken festzulegen (vgl. Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 30. Oktober 2015). Diese Korrektur der Kostengenauigkeit und die darauffolgende Reduktion des Gesamtkredites ohne qualitative Abstriche im Projekt sind aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbar.

2.4.3 Dokumentation und Nachführung

In der Vorlage des Stadtrats wie im Abstimmungsmagazin für die Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wird auf eine Stromproduktion mit einer Photovoltaikanlage auf dem Dach des Werkhofes hingewiesen. Im Kostenvoranschlag sind jedoch keine Kosten für eine Photovoltaikanlage eingerechnet. Vermutlich wurde davon ausgegangen, dass die Photovoltaikanlage, wie bei anderen städtischen Bauprojekten (z.B. Schulhaus Breite, Kindergarten Herblingen), über den 25 Mio. Rahmenkredit für erneuerbare Energien realisiert werden sollte. Die Projektunterlagen geben keinen Aufschluss darüber, warum die Photovoltaikanlage nicht im Projektkredit enthalten war.

3. Überarbeitetes Projekt

3.1 Projektvorstellung

Beim vorliegenden Projekt «Neubau Werkhof SH POWER» handelt es sich um eine überarbeitete und optimierte Version des ursprünglichen Projekts. Das heisst Zielsetzung, Zweck und Funktionalität sind identisch geblieben. Dank einer Trennung des Gebäudes in zwei Nutzungseinheiten (Büro und Werkhalle) sowie Optimierungen in der Umgebungsgestaltung sind jedoch erhebliche Kosteneinsparungen möglich und dies bei vollumfänglicher Wahrung der Funktionalität.

Abb. 1.: 3D-Visualisierung des Baukörpers des neuen Werkhofs

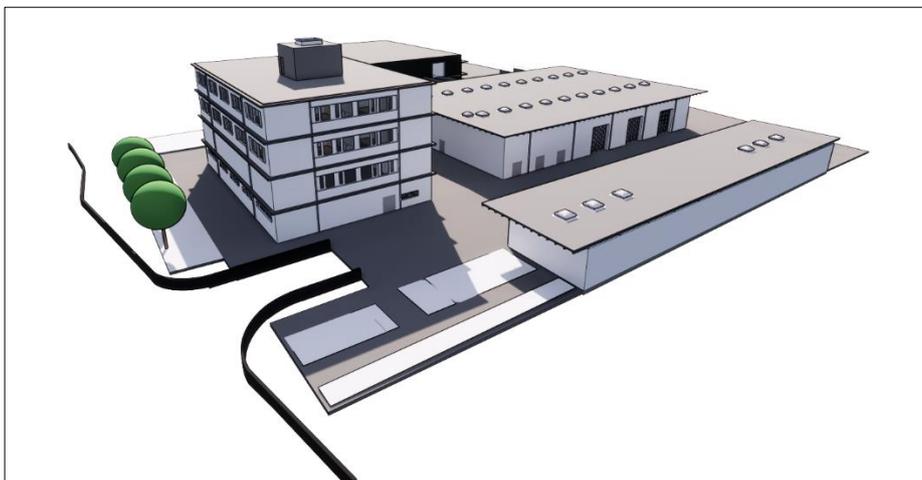


3.1.1 Baukörper und Erschliessung

Im Vergleich zum ursprünglichen Projekt konnten die Kosten bei den Vorbereitungs- und Umgebungsarbeiten reduziert werden.

Gebäude: Zur Schweizersbildstrasse soll das viergeschossige Bürogebäude erstellt werden. Die Werkhalle ist ein teilweise zweigeschossiger Bau mit einer Gebäudehöhe von ca. 7m. Im ursprünglichen Projekt war ein dreigeschossiger Baukörper geplant.

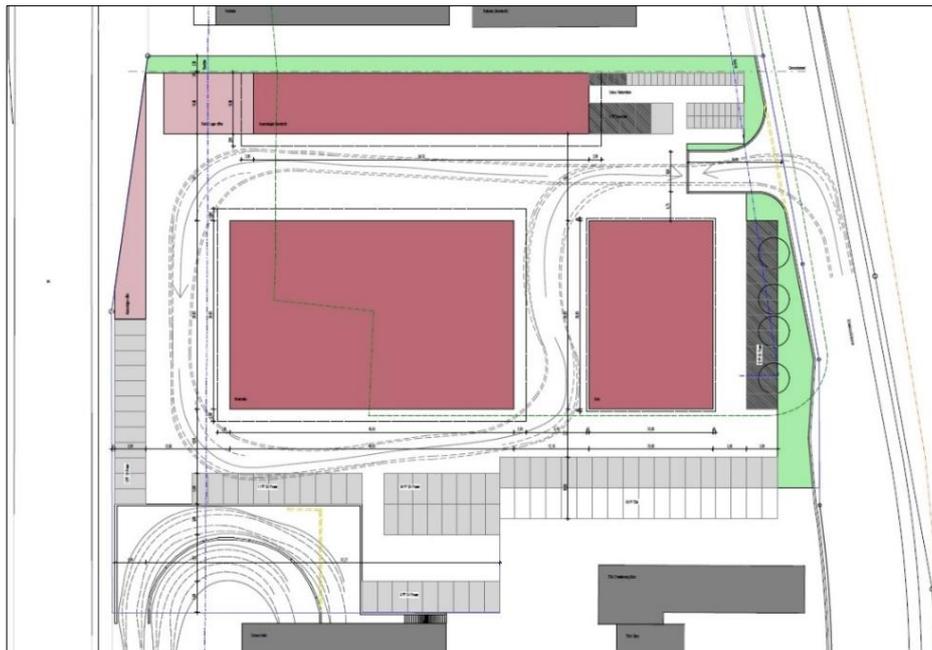
Abb. 2.: 3D-Visualisierung aus der Vogelperspektive



Ein- und Ausfahrt: Neu gibt es nur noch eine Ein- und Ausfahrt statt zwei wie im ursprünglichen Projekt. Durch den Wegfall einer Hochwassersperre sowie Abbrucharbeiten bei der bestehenden Hochwasserschutzmauer konnten Kosten beim Hochwasserschutz eingespart werden. Der Verkehr kann als «Ring-Verkehr» ohne Wendemanöver geführt werden.

Rampe: Die Rampe für die Einfahrt zum Untergeschoss der grossen Halle von Tiefbau Schaffhausen ist - im Gegensatz zur geschlossenen Rampe im ursprünglichen Projekt - offen. Durch die neue Rampenkonstruktion konnten Kosten reduziert werden. Diese Einsparung geht zu Lasten von offenen Lagerstellflächen.

Abb. 3.: Situationsplan des neuen Werkhofs



3.1.2 Erdgeschoss

Werkhalle: Das Erdgeschoss der Werkhalle wird je hälftig als Werkstatt und Regallager genutzt. Die Schlosserei, der Elektro- und Sanitärbereich erhalten eigene, geschlossene Werkstätten. Die grosse Werkstatthalle wird mit drei grossen Toren und einer Krananlage erschlossen. Zum Regallager ist die Werkstatthalle teilweise offen, wodurch kurze Arbeitswege gewährleistet werden.

Bürogebäude: Im Erdgeschoss sind die Umkleidekabinen mit Duschen und Stiefelwaschanlage untergebracht. Ausserdem befinden sich der Arbeitsraum/Schreibraum sowie die Büros für die Magazinverwaltung im Erdgeschoss. Das Gebäude verfügt über vier Ein- und Ausgänge. Im Inneren sind das Treppenhaus und der Lift eingeplant.

Aussenlager überdacht: Im Aussenlager sind geschlossene Lagerflächen wie z.B. Chemielager oder Bobinen-Lager geplant. Zudem ist im mittleren Teil der überdachte LKW-Stellplatz geplant.

3.1.3 1. Obergeschoss

Werkhalle: Die Hälfte der Galerie bzw. des Lagers wird mit der Krananlage der Werkstatt bedient. Die Galerie bzw. das Lager im Obergeschoss sind über eine Treppe erschlossen.

Bürogebäude: Im 1. Obergeschoss befindet sich die Technikzentrale (Heizung und Lüftung). Ausserdem sollen hier das Zählerlager, Werkstattflächen für Kleinteile sowie einige Büroarbeitsplätze untergebracht werden.

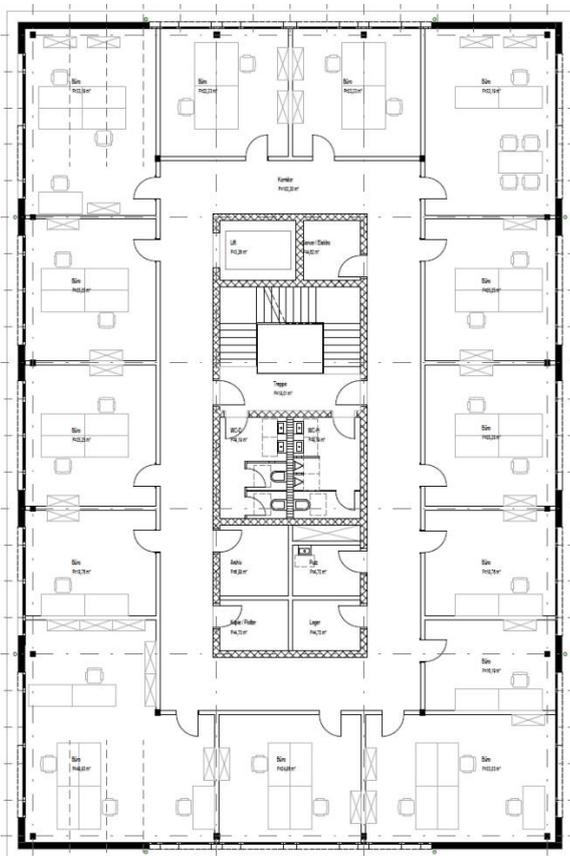
3.1.4 2. Obergeschoss

Bürogebäude: Der grosse Aufenthaltsraum mit Küche wird im 2. Obergeschoss situiert. Ansonsten finden sich in diesem Geschoss nur Büroarbeitsplätze. Die Innenwände sind als Leichtbauwände geplant, die eine hohe Flexibilität für künftige Wünsche der Büronutzung aufweisen (Gruppenbüros, Grossraumbüros oder Einzelbüros).

3.1.5 3. Obergeschoss

Bürogebäude: Im 3. Obergeschoss sind ausschliesslich Büroarbeitsflächen eingepplant. Das Treppenhaus wird durchgehend bis zum Dach geführt, um eine allfällige spätere Aufstockung zu ermöglichen. Die Tragstruktur des Bürogebäudes ist für eine mögliche spätere Aufstockung dimensioniert.

Abb. 4: Grundriss der Büroräumlichkeiten im 3. Obergeschoss



3.2 Materialisierung

Werkhalle: Die Werkhalle soll als Stahlbau erstellt werden. Zusätzlich sind als aussteifendes Element eine Stahlbetondecke sowie einige tragende Wände aus Stahlbeton geplant. Die Aussenwände werden aus Stahlsandwichpaneelen mit hinterlüfteter Holzverschalung erstellt. Das Dach wird begrünt und erhält eine Aufständerung für die Photovoltaikanlage. Für die Belichtung des Gebäudeinneren sind einige Oberlichter vorgesehen.

Bürogebäude: Das Bürogebäude wird ein Massivbau aus Stahlbeton. Das Tragsystem sowie die Aussenstützen sind aus demselben Material. Die gemauerten Wände mit Aussenwärmedämmung werden mit einer hinterlüfteten Holzverschalung ausgeführt. Alle Gebäude erhalten dadurch eine einheitliche Fassadengestaltung aus einer Weisstannenverschalung. Als konstruktiven Witterungsschutz gibt es auf jedem Geschoss einen Überstand zur Fassade.

Auf eine Ausführung der Tragstruktur aus Holz, wie im ursprünglichen Projekt beabsichtigt war, wird aus Kostengründen verzichtet. Durch die aus statischen Gründen grösseren Trägerdimensionen ergibt sich beim Holzbau zwangsläufig ein grösseres Bauvolumen. Ausserdem ist der Stützenraster enger und somit die Raumaufteilung weniger flexibel. Zudem sind Leitungsführungen für Elektro und Lüftungsanlage beim Holzbau aufwändiger.

3.3 Kosten

Die genehmigten Kosten gemäss Volksabstimmung für das Gesamtprojekt betragen 17.82 Mio. Franken, davon 13.10 Mio. Franken für das Bauprojekt neuer Werkhof sowie Betriebseinrichtung und Ausrüstung. Die Gesamtkosten für das überarbeitete Projekt liegen bei 14.90 Mio. Franken, was zu Mehrkosten von 1.80 Mio. Franken gegenüber dem bewilligten Kredit führt. In diesen Mehrkosten enthalten sind die doppelten Planerleistungen über 0.38 Mio. Franken, die aufgrund der notwendig gewordenen Überarbeitung des Projektes zusätzlich entstanden sind. Dabei handelt es sich um gebundene Kosten.⁴ In den restlichen 1.42 Mio. Franken Mehrkosten sind zusätzliche Eigenleistungen für Bauherrentätigkeit des Hochbauamtes (200'000 Franken) sowie ein Anteil weiterer gebundener Kosten enthalten, deren Aufschlüsselung aber zu komplex wäre, weshalb darauf verzichtet wird diese auszuweisen.

⁴ Für die Definition gebundener Kosten: Art. 16 Abs. 1 FHG (SHR 611.100)

Tabelle 2: Kostenvoranschlag des überarbeiteten Projekts

Bezeichnung	Betrag in Franken
Grundstück (inkl. bisherige nicht werthaltige Projektierungskosten)	700'000
Vorbereitungsarbeiten	420'000
Gebäude (Rohbau, Elektro-, Sanitär- und HLK-Anlagen, Aufzüge, Ausbau, Honorare)	10'495'000
Betriebseinrichtung (Werkstatt, Büro, Garderoben)	940'000
Umgebung	1'250'000
Baunebenkosten	495'000
Reserve	600'000
Total Bausumme	14'900'000

Die Kostengenauigkeit beim Kostenvoranschlag beträgt $\pm 15\%$ und ist nach dem Zürcher Baukostenindex vom 1. April 2014 (102.3%; Basis 1. April 2010 = 100%) indexiert, wie beim ursprünglichen Projekt. Alle Beträge verstehen sich exkl. MwSt.

Die Einnahmen aus Subventionen für die Wärmepumpe in Höhe von ca. 35'000 Franken sind nicht vom Kredit in Abzug gebracht worden.

Die Kosten für die Photovoltaikanlage von ca. 71'000 Franken netto (144'000 Franken brutto, abzüglich Eigenleistungen von SH POWER sowie KLEIV [Einmalvergütungen für kleine Photovoltaikanlagen]) gehen zulasten des 25 Mio. Rahmenkredits für erneuerbare Energien.

3.4 Vergleich zum ursprünglichen Projekt

3.4.1 Qualitativer Vergleich

Tabelle 3: Qualitativer Vergleich ursprüngliches vs. überarbeitetes Projekts

	Ursprüngliches Projekt	Überarbeitetes Projekt
Anzahl Arbeitsplätze	101	101
Energie	Minergie P Eco	Büro: Minergie Werkhalle: min. temperiert
PV-Anlage	In Projekt aufgeführt (Abstimmungsbroschüre), aber im Projektkredit nicht enthalten Standort: auf Carports	In Projekt enthalten; Finanzierung über Rahmenkredit für erneuerbare Energien, analog zu anderen städtischen Bauprojekten Standort: auf Halle
Ein- und Ausfahrten	2	1
Parkplätze	Carport, Anzahl 81	Offen, Anzahl 83
Rampe	Überdeckt	Offen mit Abwasserpumpe für Entwässerung
Brandschutz	Komplexe Massnahmen aufgrund des Holzbaus und dem Nutzungsmix in einem Gebäude	Aufgrund der Trennung keine Anforderung für Brandmeldeanlage und dergleichen
Akustik	Erhöhte Anforderungen (Massnahmen) aufgrund der Unterbringung von Werkstatt (Lärmerzeugung) und Büros in einem Gebäude	Aufgrund der Nutzungstrennung und Materialisierung tiefere Anforderungen

3.4.2 Flächenvergleiche

Tabelle 4: Flächenvergleich ursprüngliches vs. überarbeitetes Projekts, gerundet

Flächenart	Ursprüngliches Projekt [in m ²]	Überarbeitetes Projekt [in m ²]	Veränderung [in m ²]
Werkstatt	773	797	24
Lager	1'326	1'221	-106
Verkehrsfläche	830	518	-312
Technik / Sanitäreanlagen	124	272	148
Bürofläche	1'079	884	-195
Aufenthalt / Umkleiden	536	291	-245
Gesamtflächen Gebäude	4'668	3'983	-685
Aussenlager überdacht	718	650	-113

Gemäss den Nutzungsvorgaben wurden die Lagerflächen um 200m² reduziert.

Bei einer gleichbleibenden Anzahl von Arbeitsplätzen wurden die Büroflächen um 20% verkleinert. Die Fläche pro Arbeitsplatz beträgt neu 12m² statt 15m². Die gesetzlichen Vorgaben werden damit eingehalten. Im Wesentlichen beruht die Reduktion auf einem Verzicht auf Papierablagen.

Die Verkehrsflächen konnten aufgrund der effizienteren Erschliessung um mehr als einen Drittel gesenkt werden. Die Aufenthaltsflächen und Umkleidekabinen wurden auf die gesetzlichen Anforderungen reduziert.

3.5 Nahwärmeverbund SH POWER / Tiefbau Schaffhausen

Die Versorgung des neuen Werkhofs mit Wärme soll nach Möglichkeit gemeinsam mit den Liegenschaften von Tiefbau Schaffhausen erfolgen. Aktuell wird ein Anschluss an die bestehende Heizzentrale in der grossen Halle von Tiefbau Schaffhausen geprüft. Damit die Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien erfüllt werden können, wird die bestehende Gasheizung mit einer Luft-Wasser-Wärmepumpenanlage ergänzt.

Die Platzierung in der Heizzentrale von Tiefbau Schaffhausen würde die vorhandenen Platzreserven sinnvoll nutzen. Ausserdem würde die Wärmepumpe über ausreichende Reserven verfügen, um auch einen Teil des Energiebedarfs von Tiefbau Schaffhausen abzudecken. Damit könnte die Energie-/Umweltbilanz insgesamt deutlich verbessert werden.

Im vorliegenden Kostenvoranschlag ist die Fläche für die Wärmeerzeugung innerhalb des Gebäudes des Werkhofs SH POWER abgebildet. Die Realisierung des Nahwärmeverbundes würde diese Flächen wieder freigeben. Die Kosten für die dafür notwendigen Wärmeleitungen wären durch den vorliegenden Kostenvoranschlag abgedeckt.

3.6 Meilensteinprogramm

Das Meilensteinprogramm sieht vor, den Werkhof SH POWER im ersten Quartal 2022 zu eröffnen. Für die Dauer der politischen Beratung und eine Volksabstimmung wurden Annahmen getroffen. Bei Verzögerungen verschiebt sich der Zeitpunkt der Fertigstellung entsprechend.

Abb. 5: Meilensteinprogramm Neubau Werkhof SH POWER

Jahr	Werkhof SH Power	Beschlüsse
2018	<p>Phase 1 Organisationsentwicklung, Grundlage für weitere Planung Ausgangslage für Planungs- und Baukredit</p> <p>Phase 2 Projekt- und Kostenworkshop</p> <p>Vorprojekt erarbeiten</p>	<p>VK 14.03.2018</p> <p>VK 06.06.2018</p>
2019	<p>Kosten verifizieren</p> <p>Vorlage erarbeiten und an GSR überweisen 3 Monate</p> <p>Vorlage in BFK oder SPK behandeln, GSR-Beschluss 4 Monate</p> <p>Volksabstimmung 3 Monate</p>	<p>VK 06.03.2019</p> <p>Vorlage an GSR überweisen</p> <p>Genehmigung durch GSR</p> <p>Volksabstimmung</p>
2020	<p>Bauprojekt 4 Monate</p> <p>Baubewilligung 3 Monate</p> <p>Ausführungsprojekt Ausschreibungen</p>	<p>Baubewilligung ca. 3. Q. 2020</p>
2021	<p>Ausführung 18 Monate</p>	
2022		<p>Inbetriebnahme 4. Q. 2022</p>

4. Rechtliche Würdigung

Am 5. Juni 2016 haben die Stimmberechtigten der Stadt Schaffhausen dem Objektkredit für den Neubau des Werkhofs SH POWER im Schweizerbild mit einem Ja-Stimmenanteil von fast 77% zugestimmt. Dabei handelt es sich um einen Verpflichtungskredit nach Art. 19 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (FHG; SHR 611.100). Er umfasst auch die 4.72 Mio. Franken für den Rückbau- und die Umzugskosten für den Auszug von SH POWER aus dem Areal am Lindli. Dieser Betrag erfährt keine Änderungen. Weiter sind im bewilligten Kredit die Baukosten in der Höhe von 12 Mio. Franken sowie die Kosten von 1.10 Mio. Franken für Betriebseinrichtungen und Ausrüstungen enthalten. Bevor der Bau realisiert werden konnte, zeigte sich, dass die zugrundeliegende Planung der Kosten als zu optimistisch eingeschätzt worden war und eine erhebliche Kostenüberschreitung drohte.

Die VK erteilte deshalb dem Hochbauamt der Stadt am 6. Juni 2018 den Auftrag, zusammen mit einem externen Architekten das Projekt zu überarbeiten, um die Baukosten spürbar zu senken (design to cost), und zwar unter Wahrung der nötigen Funktionalitäten und den Arbeitsplätzen, die in der Volksabstimmung für den Werkhof den Stimmberechtigten in Aussicht gestellt worden waren.

Bei dieser Überarbeitung wurden unter anderem das Gebäude in zwei Nutzungseinheiten (Büro und Werkhalle) getrennt, die Materialisierung von Holz- auf Massivbauweise geändert, die Raumaufteilungen und Raumgrößen optimiert sowie die Umgebungsgestaltung vereinfacht. Dadurch konnten die Mehrkosten gegenüber dem bewilligten Kredit auf 1.80 Mio. Franken reduziert werden.

In diesen Mehrkosten sind Eigenleistungen für Bauherrentätigkeit des Hochbauamts über 0.20 Mio. Franken enthalten. Bei 0.38 Mio. Franken Kosten für die erneute Planung handelt es sich um gebundene Ausgaben, welche der Stadtrat am 28. Mai 2019 genehmigt hat. Die weiteren 1.42 Mio. Franken beruhen hauptsächlich auf Fehleinschätzungen in der ursprünglichen Planung. Sie werden als neue Ausgaben behandelt, wenngleich darin auch ein Anteil gebundener Kosten enthalten ist (vgl. Ziff. 3.3).

Nun stellt sich die Frage, in wie weit ein vom Volk bewilligtes Projekt überarbeitet werden darf, ohne dass die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt werden. Zur Beantwortung dieser Rechtsfrage stellt Lehre und Rechtsprechung primär auf die Einhaltung des Zwecks des Bauvorhabens ab. Dieser darf bei einer Projektanpassung nicht verändert werden. Die Grenzziehung zwischen zulässiger Projektanpassung und unzulässiger Zweckänderung ist von den jeweiligen Umständen abhängig, den bei der Kreditbewilligung getätigten Zusicherungen und der allgemeinen Stossrichtung des Projekts. Wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden muss, dass das Stimmvolk dem überarbeiteten Projekt in der Volksabstimmung nicht zugestimmt hätte, braucht es eine neue Volksabstimmung.

Vorab gilt festzuhalten, dass die Stimmberechtigten immer nur den Kredit für ein Projekt und nicht das Bauprojekt als solches bewilligen. Das dem Kreditbeschluss zugrundeliegende Vorhaben wird durch die Abstimmung

nur mittelbar genehmigt. Bei der Bauausführung bleiben deshalb Möglichkeiten, das Projekt noch anzupassen, wenn das sinnvoll und im bewilligten Kreditrahmen möglich ist. Klar nicht möglich sind hingegen Änderungen bei der Zielsetzung, dem Zweck oder Funktionalität eines Gebäudes.

Beim Neubau Werkhof SH POWER geht es um einen reinen Zweckbau, bei dem die Architektur nicht im Vordergrund steht, sondern die Funktionalität des Gebäudes. Diese bleibt in der überarbeiteten Version vollumfänglich gewahrt. Im kostenoptimierten Layout finden dieselben ca. 100 Arbeitsplätze von SH POWER Platz wie im ursprünglichen Projekt.

Dasselbe gilt für Ziel und Zweck, die mit dem Bau erreicht werden sollen und die bei der Willensbildung im Vorfeld der Abstimmung vom 5. Juni 2016 im Zentrum standen. Aus der Debatte vom 23. Februar 2016 im Grossen Stadtrat, den Abstimmungsunterlagen und der öffentlichen Debatte zur Volksabstimmung über den Projektkredit geht hervor, dass folgende, noch heute aktuellen Argumente den Ausschlag für die hohe Zustimmung zur Vorlage gegeben haben: Es braucht dringend einen zeitgemässen Werkhof für SH POWER, weil die völlig unzureichenden Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden am Standort am Lindli kaum mehr zumutbar sind. Gleichzeitig wird damit die sinnvolle Möglichkeit eines internen Zusammenrückens verschiedener Bereiche von SH POWER geschaffen. Dies sowie die Nähe zu Tiefbau Schaffhausen am Standort Schweizersbild bieten die Chance zur Nutzung erheblicher Synergien bei der Aufgabenerfüllung. Und, ganz wichtig: mit dem Bau des neuen Werkhofs SH POWER im Schweizersbild kann das attraktive Areal am Lindli für eine qualitativ hochwertige Wohnraumentwicklung am Rhein freigespielt werden.

Das in der Vorlage beschriebene äussere Erscheinungsbild des neuen Werkhofs (Bürotrakt über Werkhalle) sowie die Materialisierung des Baus (Holz statt Massivbau) spielten hingegen keine ausschlaggebende Rolle bei der politischen Willensbildung zur Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 und damit auch nicht für die klare Annahme des Projektkredits durch die Stimmberechtigten. So zeigte die Visualisierung in der stadt-rätlichen Vorlage wie auch im Abstimmungsmagazin noch keinen Holzbau, sondern den ursprünglich geplanten Massivbau.

Aus all diesen Gründen handelt es sich vorliegend rechtlich nicht um ein neues Projekt, für welches der Gesamtkredit nochmals einer Volksabstimmung unterliegen würde, sondern um das gleiche, überarbeitete Projekt, für dessen Realisierung ein Zusatzkredit einzuholen ist.

5. Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung

Zeigt sich vor oder während der Ausführungen eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit überschritten wird, ist vor dem Eingehen einer neuen Verpflichtung ein Zusatzkredit einzuholen. Die Zuständigkeit für die Genehmigung des Zusatzkredits richtet sich nach der Höhe der Überschreitung (vgl. Art. 18 und 21 FHG) und nach den Finanzkompetenzen gemäss Stadtverfassung (SV; Art. 21 Abs. 2 FHG). Vorliegend geht es um einen Zusatzkredit über 1.42 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4). Für dessen Bewilligung wäre der Grosse Stadtrat zuständig. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 25 Abs. 1 lit. e SV).

Im Vordergrund steht nun die möglichst zeitnahe Umsetzung eines für die Stadt sehr wichtigen und dringenden Projekts, für das die Stimmberechtigten am 5. Juni 2016 bereits einmal sehr klar einen Verpflichtungskredit über 13.10 Mio. Franken genehmigt haben. Die damit vom Souverän zum Ausdruck gebrachten Absichten (Verbesserung der Infrastruktur von SH POWER, Synergien schaffen durch Zusammenführung mehrerer Abteilungen von SH POWER in der Nachbarschaft von Tiefbau Schaffhausen, Freispielen der Areale am Lindli und an der Ebnetstrasse für andere Nutzungen) können mit der Überarbeitung des Projekts im Sinne eines «design to cost» vollumfänglich gewahrt werden, ohne dass es zu massiven Mehrkosten wie beim ursprünglichen Projekt kommt. Die VK SH POWER und der Stadtrat stehen deshalb hinter dem kostenoptimierten Projekt.

Zum Vorgehen betreffend Bewilligung des nötigen Zusatzkredits, also über die Frage, ob die 1.42 Mio. Franken gemäss Art. 25 lit. e SV vom Grossen Stadtrat bewilligt oder nach Art. 10 lit. f SV freiwillig den Stimmberechtigten unterbreitet werden sollen, ergaben sich in der VK kontroverse Diskussionen (vgl. Ziff. 6).

Weil das überarbeitete, positiv aufgenommene Projekt nicht durch politische Diskussionen über das Vorgehen zur Bewilligung des Zusatzkredits belastet werden soll, die Höhe des Betrags sowieso im Rahmen des fakultativen Referendums liegt und der Zeitbedarf grösser wäre, wenn zuerst Unterschriften für eine Volksabstimmung über die Vorlage gesammelt würden, beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat ausnahmsweise, von dessen Kompetenz Gebrauch zu machen, die Vorlage gemäss Art. 10 lit. f SV freiwillig dem Referendum zu unterstellen.

6. Haltung der Verwaltungskommission

Die VK SH POWER steht hinter dem überarbeiteten, kostenoptimierten Projekt und stimmt diesem zu.

Kontrovers diskutiert wurde vor allem über die Frage, ob der Grosse Stadtrat oder die Stimmbevölkerung über die Bewilligung des nötigen Zusatzkredits befinden soll sowie über die rechtliche Beurteilung, dass es sich nicht um ein neues Projekt, sondern um eine Überarbeitung des ursprünglichen Projekts handelt, weshalb nur über einen Zusatzkredit und nicht nochmals über den Gesamtkredit entschieden werden muss.

7. Konsequenzen einer Ablehnung

Eine Ablehnung des Zusatzkredits hätte für die Stadt und SH POWER gravierende Folgen, da das vom Volk genehmigte Projekt mit dem beschlossenen Kredit nicht realisiert werden könnte.

Damit wäre auch die bereits eingeleitete Zusammenführung aller Netzbereiche (neu auch der Siedlungsentwässerung) nicht mehr möglich. Der Synergienutzen für SH POWER als Querverbundsunternehmen würde stark eingeschränkt, mit Kostennachteilen für die Dienstleistungen im Rahmen des Service Public.

Für die Mitarbeitenden von SH POWER sind die Arbeitsbedingungen im Gaswerkareal am Lindli bereits heute kaum mehr zumutbar und müssen deshalb dringend verbessert werden, was in der jetzigen räumlichen Umgebung schwierig und teuer wäre. Zudem haben die Stimmberechtigten der Stadt am 5. Juni 2016 einer Abgabe des Areals Lindli im Baurecht für eine Wohnraumnutzung beschlossen. Diese wäre genauso verunmöglicht wie die Entwicklung des Areals von SH POWER an der Ebnetstrasse für eine gewerbliche Nutzung.

Eine Ablehnung des Zusatzkredits hätte zur Folge, dass von Grund auf ein neues Projekt erarbeitet werden müsste, was hohe Planungskosten und einen erheblichen Zeitbedarf zur Folge hätte. In der Zwischenzeit wären Investitionen am Standort Lindli notwendig, die wegen des antizipierten Umzugs in einen neuen Werkhof im Schweizersbild in den vergangenen Jahren aufgeschoben wurden.

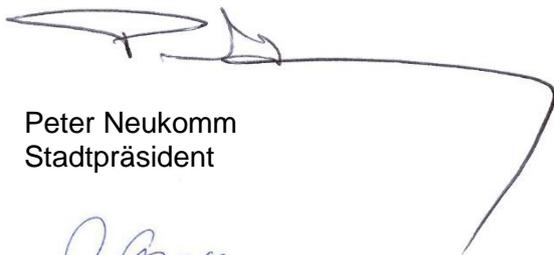
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 28. Mai 2019 betreffend «Neubau Werkhof SH Power im Schweizersbild, Zusatzkredit».
2. Der Grosse Stadtrat genehmigt einen Zusatzkredit zum in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 bewilligten Investitionskredit über 13.10 Millionen Franken für die Realisierung des Neubaus Werkhof SH Power in der Höhe von 1.42 Mio. Franken mit einer Kostengenauigkeit $\pm 15\%$ (exklusive MwSt.), indiziert nach Zürcher Baukostenindex vom 1. April 2014 (102.3%; Basis 1. April 2010 = 100%), zulasten der Investitionsrechnung von SH POWER.
3. Der Grosse Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass der Verpflichtungskredit für das überarbeitete Projekt «Neuer Werkhof SH POWER» Fr. 14.90 Mio. Franken (Fr. 12 Mio. Baukosten, Fr. 1.10 Mio. Betriebseinrichtungen und Ausrüstung, Fr. 1.42 Mio. Zusatzkredit, Fr. 0.38 Mio. gebundene Mehrkosten) beträgt, mit einer Kostengenauigkeit von $\pm 15\%$ (exklusive MwSt.), indiziert nach Zürcher Baukostenindex vom 1. April 2014 (102.3%; Basis 1. April 2010 = 100%). Nicht enthalten ist der Kredit für Rückbau- und Umzugskosten über 4.72 Mio. Franken.
4. Der Grosse Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass die Photovoltaikanlage über den 25 Millionen Rahmenkredit für erneuerbare Energien über die Rechnung von SH POWER finanziert wird.
5. Ziffer 2 dieses Beschlusses wird nach Art. 10 lit. f Stadtverfassung dem Referendum unterstellt.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Sabine Spross
Stadtschreiberin