
Protokollauszug Gemeinderat

Geschäft	Neue Asylunterkunft. Farlifangstrasse 28. Verpflichtungskredit. Genehmigung. Antrag an die Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2023. Verabschieden des Beleuchtenden Berichts.
Datum	3. April 2023
Nummer	GR 2023-60 - 6.2.5.0

Ausgangslage Bedarf

Grundsätze der Asylpolitik

Das Asyl- und Flüchtlingswesen ist eine Verbundaufgabe. Die Schweizer Asylpolitik orientiert sich an den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Frage, wer in der Schweiz Asyl erhält, wird nach schweizerischem Recht auf Bundesebene geregelt. Die dafür zuständige Stelle ist das Staatssekretariat für Migration (SEM). Geflüchtete Personen werden zuerst in den Bundesasylzentren aufgenommen. Dort bleiben asylsuchende Personen maximal 140 Tage. Danach verteilt der Bund asylsuchende Personen nach einem gesetzlich definierten Schlüssel auf die Kantone, die zusammen mit den Gemeinden für die Unterbringung und Betreuung verantwortlich werden. Dem Kanton Zürich zugewiesene Personen wohnen zuerst einige Monate in kantonalen Unterkünften, bis sie den Gemeinden zugewiesen werden, wo sie normalerweise mehrere Jahre bleiben.

Aufnahmequote Kanton Zürich

Im April 2022 hat der Kanton Zürich die Aufnahmequote von 0,5 auf 0,9 % und kürzlich per 1. Juni 2023 nochmals auf 1,3 % erhöht. Die Zürcher Gemeinden sind demnach verpflichtet, pro tausend Einwohner und Einwohnerinnen 13 Personen aufzunehmen. Prognosen für den Asylbereich zu erstellen ist schwierig, doch ein weiterer Anstieg ist zu erwarten. Der Bund rechnet auch im Jahr 2023 mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl neuer Asylgesuche, da die Zahl der Menschen, die vor Kriegen und Konflikten fliehen, noch nie so hoch wie heute war.

Unterbringung der geflüchteten Menschen in Zumikon

Die Zuweisungsquote von 1,3 % entspricht in Zumikon 74 Personen, von diesen benötigen (Stand heute) 40 Personen spätestens per Ende Oktober 2023 eine neue Unterkunft. Zurzeit besteht ein akuter Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten; die bestehenden 21 Plätze im Schwättenmos 12 reichen dafür bei weitem nicht aus. Dieser Mangel kann, wenn überhaupt, nur durch teure Übergangslösungen behoben werden. Zudem sind diese in Zukunft nicht sichergestellt, da die eigenen Möglichkeiten voll ausgeschöpft sind und auch der freie Wohnungsmarkt den Bedarf nicht decken kann und/oder befristet ist. Um die gesetzlichen Vorgaben zur Aufnahmequote zu erfüllen, bedarf es dringend zusätzlichen Wohnraums.

Zu diesem Zweck hat der Gemeinderat im Frühjahr 2022 die Planung für den Neubau einer Asylunterkunft wieder aufgenommen und einen grob geschätzten Betrag ins Budget 2023 eingestellt. An der Gemeindever-

sammlung vom 28. November 2022 äusserte sich der Souverän zustimmend zur Planung einer neuen Asylunterkunft, als er mit grosser Mehrheit den Antrag eines Stimmberechtigten ablehnte, die für dieses Vorhaben vorgesehene Budgetposition von CHF 2,9 Mio. aus der Investitionsrechnung zu streichen.

Standortwahl

Bei der umfassenden Standortevaluation entschied sich der Gemeinderat im Wesentlichen deshalb für den Standort Farlifangstrasse 28 (ehemaliges "Jörghaus"), weil das Grundstück zur Zone für öffentliche Bauten (ÖBA) gehört und damit nur für öffentliche Aufgaben zur Verfügung steht, was seinen "Marktwert" gegenüber anderen Grundstücken in der Bauzone deutlich reduziert. Zudem fördert die Zentrumsnähe die soziale Integration. Das gut erschlossene Grundstück ist unbebaut und flach, was eine kostengünstige und rasche Bauweise mit vorfabrizierten Holzelementen erlaubt. Ausserdem ermöglicht seine Nähe zur Schulanlage Farlifang den kostengünstigen und umweltfreundlichen Anschluss an das Fernwärmenetz.

Alle anderen evaluierten Standorte liegen ebenfalls in Wohngebieten, würden aber vergleichsweise teures Land in einer Bauzone beanspruchen. Einige dieser Grundstücke weisen zusätzliche Einschränkungen auf, oder es liegen bereits Konkurrenzprojekte vor, die für die Dorfentwicklung bedeutend sind.

Projektierung

Bewilligung und Verwendung Projektierungskredit

Mit Beschluss vom 13. Juli 2022 bestimmte der Gemeinderat eine Objektbaukommission (OBK; GR 2022-169), die aus Vertretern der Ressorts Gesellschaft (Auftraggeber, Nutzer) und Liegenschaften (Ausführung) sowie der Schule (Nachbarschaft) besteht. Gleichzeitig genehmigte er den Projektierungskredit für den Neubau einer Asylunterkunft im Farlifang in der Höhe von CHF 150'000.00 (GR 2022-170). Der Auftrag für die Planerleistungen wurde an das Architekturbüro Rossetti + Wyss AG, Zollikon, vergeben. Am 3. Oktober 2022 (GR 2022-224A) sprach sich der Gemeinderat zudem für eine weitsichtige Planung aus, indem er einerseits festlegte, dass die neue Unterkunft für 32 Schlafplätze projektiert werden soll, andererseits aber bereits eine eventuelle Erweiterung des Gebäudes für unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten mitplanen liess, damit für diese gegebenenfalls keine teuren Anpassungen gemacht werden müssen. Dieser Beschluss bedeutete eine Ausweitung des Auftrags für die Architekturleistung und die Fachplanung, ohne dass der Projektierungskredit gleichzeitig angepasst wurde. Die notwendige Anpassung nahm der Gemeinderat dann mit Beschluss vom 6. Februar 2023 (GR 2023-23) vor, indem er einen weiteren Kredit für die Vergabe der Fachplanerleistungen in der Höhe von CHF 140'000.00 genehmigte.

Stand Projektierung

Trotz des damaligen Entscheids für eine weitsichtige Planung führt die gegenwärtige Erhöhung der Asylquote von 0,9 % auf 1,3 % per 1. Juni 2023 zu einer noch grösseren Dringlichkeit, genügend Schlafplätze zur Verfügung zu stellen. Durch verschiedene, kurzfristig von der OBK beschlossene planerische Massnahmen kann die feuerpolizeilich zulässige Maximalbelegung pro Geschoss erhöht werden, so dass pro Geschoss statt 16 neu 24 Schlafplätze zur Verfügung stehen werden, indem die Belegung der Schaltzimmer verdoppelt werden kann. Damit werden im Neubau bis zu maximal 48 Plätze zur Verfügung stehen. Die baulichen Massnahmen dafür sind nicht gratis, aber günstiger als eine kurzfristige Vergrösserung des geplanten

Gebäudes. Gleichzeitig kommen die Zusatzinvestitionen einer nachhaltigeren Bauweise zugute, welche die Lebensdauer des Gebäudes und die Möglichkeiten für eine spätere allfällige Umnutzung erhöhen und die künftigen Kosten für Anpassungen vermindern.

Bauprojekt

Nachhaltige Bauweise für flexible Nutzung

Das inzwischen erarbeitete Projekt wird im Rahmen der Aktenaufgabe für die Gemeindeversammlung mit entsprechenden Plänen plangrafisch dargestellt (Grundrisse, Schnitte, Ansichten, Visualisierungen). Es sieht eine dauerhafte Holzelement-Bauweise vor, die auch andere Nutzungsmöglichkeiten zulässt. Der im Budget 2023 für die Realisierung eingestellte Betrag von CHF 2,9 Mio. basierte auf einer Grobkostenschätzung (+/- 25 - 30 %), die nach Massgabe der erforderlichen Schlafplätze aus einem bereits bestehenden, im Jahr 2017 erstellten und entsprechend abgerechneten Referenzobjekt in Gossau abgeleitet wurde. Nach Abschluss der Projektierung und des Kostenvoranschlags (+/- 10 %) ermittelten Architekten und Fachplaner zu erwartende Kosten in der Höhe von CHF 4,54 Mio.

Abweichungen Kostenvoranschlag gegenüber Budget

Die Erläuterungen zu den Abweichungen des Kostenvoranschlags gegenüber dem Budgetbetrag lassen sich in verschiedene Themen gruppieren. Darin enthalten sind auch die erforderlichen Massnahmen, um die angestrebten flexiblen Nutzungsmöglichkeiten erreichen zu können.

- Grundangebot einfache Asylunterkunft, 32 Plätze (CHF 2,9 Mio.): Wie oben erwähnt wäre es aufgrund der Grobkostenschätzung mit dem ursprünglich budgetierten Betrag (Kostengenauigkeit +/- 25 - 30 %) grundsätzlich möglich, die Gebäudestruktur für eine einfache Asylunterkunft mit 32 Plätzen erstellen zu können (siehe ergänzend auch nachfolgende Erläuterungen).
- Berücksichtigung von Umgebungs- und Infrastrukturkosten (+ CHF 211'000.00): In der Grobkostenschätzung waren nur die reinen Gebäudekosten enthalten. Nicht enthalten waren Kosten für die Umlegung von Leitungen im Untergrund, die Abbruch- und Schadstoffentsorgungskosten für die bestehende Garage, zusätzliche Kosten für die nachhaltige Warmwassererzeugung und für das Abwasserregime, einschliesslich Vorinvestitionen in eine erweiterbare Kanalisation.
- Investitionen in höhere Belegung und Nachhaltigkeit: (+CHF 269'000.00): Um die feuerpolizeilich zulässige Anzahl Schlafplätze gegenüber der ursprünglichen Planung zu erhöhen, müssen alle Zwischenwände zur Erhöhung des Brandschutzes zweischalig ausgeführt werden. Eine Erhöhung der Belegung erfordert auch Massnahmen zur Erhöhung der Schalldämmwerte. Als Nebeneffekt dieser Massnahmen können künftig teure Umbauten vermieden werden, sollte das Gebäude einmal zu normalen Wohnzwecken, z.B. Alterswohnungen, umgenutzt werden. Die Erhöhung der Wärmedämmwerte für Fassade und Boden verbessert ausserdem die Nachhaltigkeit. Das bedeutet: Gebäudehülle und -grundstruktur werden wertiger ausgeführt als ursprünglich gedacht, während der Innenausbau (Küchen, Bäder, Oberflächen) nach wie vor einfach gehalten ist.

- Realersatz Parkplätze und Vorinvestition in Umnutzungsmöglichkeiten (+CHF 347'000.00): Zurzeit deckt die Schule den Bedarf von 15 Parkplätzen durch Abstellmöglichkeiten auf dem Gelände, welche im Projekt als Realersatz als offene Einstellplätze auf der Rückseite des Erdgeschosses des Neubaus erstellt werden. Zudem wird die Raumhöhe auf allen Geschossen um 10 cm auf 2,50 m erhöht, damit später vielfältigere Umnutzungsmöglichkeiten realisierbar sind. Um hier die maximal zulässige Gebäudehöhe nicht zu überschreiten muss ein minimal erforderlicher Aushub stattfinden.
- Weiterer Realersatz und technische Vorinvestitionen (+CHF 354'000.00): Der Hausdienst betreibt einen abzubrechenden Geräteschuppen für den Unterhalt von Schulhaus und Umgebung. Hierzu ist ein Realersatz erforderlich welcher mit neuen Abstellräumen im Erdgeschoss geschaffen wird. Angesichts stark schwankender Flüchtlingszahlen muss das Gebäude auch technisch für verschiedene Umnutzungsmöglichkeiten bereit sein, sodass die die Technikräume im Erd- und Untergeschoss bereits entsprechend erstellt werden. Damit kann eine künftige Anpassung mit teuren Umbauten vermieden werden. Am nachhaltigsten wird geplant, wenn das Gebäude und seine technischen Einrichtungen von Anfang an flexibel nutzbar geplant werden, so dass es seine maximale Lebensdauer erreichen kann.
- Teuerung (+CHF 290'000.00): Gemäss Zürcher Index für Wohnbaukosten (01.04.2017 - 01.04.2023) erhöhen sich die Kosten um 10 %, gerechnet auf der Basis der Grobkostenschätzung von CHF 2,9 Mio.
- Bauherrenseitige Kosten (+CHF 305'000.00): In der Grobkostenschätzung nicht eingerechnet waren auch die Bauherrenseitigen Kosten für die TU-Submission und Bauherrenbegleitung, Bewilligungsgebühren und die Reserve von 5 %.

Verpflichtungskredit

Der zuhanden der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2023 zu beantragende Verpflichtungskredit setzt sich gemäss Kostenvoranschlag mit einer Kostengenauigkeit von +/- 10 % aus dem bereits bewilligten und verwendeten Kredit für die Projektierung und dem Kredit für die Ausführung wie folgt zusammen:

• Architekturleistung (bereits bewilligt/verwendet)	CHF	138'180.00
• Fachplanerleistung (bereits bewilligt/verwendet)	CHF	129'990.00
Zwischentotal Projektierung, exkl. MWSt.	CHF	268'170.00
• BKP 1 Vorbereitungsarbeiten	CHF	141'000.00
• BKP 2 Gebäude inkl. Honorar, exkl. Projektierung	CHF	3'240'000.00
• BKP 4 Umgebung	CHF	75'000.00
• BKP 5 Baunebenkosten	CHF	185'000.00
Zwischentotal BKP 1 - 5, exkl. MWSt.	CHF	3'641'000.00
• Bewilligungsgebühren (Annahme)	CHF	20'000.00
• TU-Submission und Bauherrenbegleitung	CHF	100'000.00
• Bauherrenreserve, ca. 5 % von BKP 1 - 5	CHF	185'000.00
Zwischentotal Bauherrenleistungen exkl. MWSt.	CHF	305'000.00
Zwischentotal exkl. MWSt.	CHF	4'214'170.00

Zwischentotal exkl. MWSt. (Übertrag)	CHF	4'214'170.00
MWST 7,7 %	CHF	324'491.10
Zwischentotal inkl. MWSt.	CHF	4'538'661.10
• Rundung	CHF	<u>1'338.90</u>
Total Verpflichtungskredit, inkl. 7,7 % MWSt.	CHF	<u>4'540'000.00</u>

Die Kosten erhöhen sich um eine allfällige Bauteuerung zwischen dem Zeitpunkt der Projekterarbeitung (Stichtag: 24. März 2023) und der Bauvollendung.

Gemäss der internen Wegleitung "Prozesse Bauprojekte" betrifft der vorliegende Kreditantrag die Stufe 8, Genehmigung Ausführung.

Erwägungen

Vergleich Holzelementbau und Wohncontainer-Provisorium

Ein Vergleich der dauerhaften Bauweise eines Holzelementbaus mit einem Wohncontainer-Provisorium ist aufschlussreich. Im Vergleich zu einem solchen Provisorium liegen die Kosten für einen Holzelementbau in absoluten Zahlen zwar rund CHF 1 Mio. höher (Vergleich mit aktuell erstelltem Container-Referenzobjekt für die gleiche Anzahl Personen). Gemessen an den Abschreibungskosten ist ein Container-Provisorium aber ein Mehrfaches teurer. Der Grund liegt darin, dass gewöhnliche Hochbauten über eine Nutzungsdauer von 33 Jahren abgeschrieben werden. Mit einer zwischenzeitlichen Renovation kann ein solches Gebäude gut und gerne 60 bis 70 Jahre genutzt werden. Auf der anderen Seite werden Wohncontainer über 10 Jahre oder weniger abgeschrieben. Für gewöhnlich wird eine Baubewilligung auch nur befristet, z.B. auf 5 Jahre erteilt, meistens mit Verlängerungsmöglichkeit für nochmals 5 Jahre. Danach müssen Wohncontainer wieder beseitigt werden, was weder ökonomisch noch ökologisch ist. Da schneidet ein Gebäude wie der vorgeschlagene Holzelementbau, noch dazu mit bereits angedachten späteren flexiblen Nutzungsmöglichkeiten und einer Lebensdauer von bis zu 70 Jahren deutlich besser ab.

Kompetenzen

Finanzkompetenz Kredit

Die Finanzkompetenz für Kredite über CHF 300'000.00 liegt gemäss Art. 18 Gemeindeordnung (GO) bei der Gemeindeversammlung. Der auf der Kostenprognose basierende Kreditbedarf von CHF 4'540'000.00 liegt damit in der Kompetenz der Gemeindeversammlung.

Finanzkompetenz Vergaben

Für sämtliche Vergaben gelten die Anforderungen und Limiten der Kantonalen Submissionsverordnung sowie der kommunalen Wegleitung Submission.

Vorbehältlich der Genehmigung des Ausführungskredits durch die Gemeindeversammlung sind die Kompetenzen für die Arbeitsvergaben im Submissionsverfahren wie folgt geregelt:

Die mit Beschluss vom 13. Juli 2022 eingesetzte Objektbaukommission (OBK) ist ermächtigt, innerhalb des Kreditrahmens Aufträge zu erteilen und Arbeiten zu vergeben. Zeichnungsberechtigt für Arbeitsvergaben bis 50 % des Schwellenwerts ist der Vorsitzende der OBK, der Ressortvorsteher Liegenschaften.

In diesem Projekt liegt bis auf die Vergabe an den Totalunternehmer keine Vergabe höher als 50 % des Schwellenwerts. Die Vergabe des Auftrags für den Totalunternehmer erfolgt nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens und bedarf der Genehmigung durch den Gemeinderat. Für die freihändigen Vergaben (mit oder ohne Konkurrenz) ist der Vorsteher Liegenschaften zuständig.

Budget

Für dieses Vorhaben ist im Budget 2023, Investitionsrechnung, Konto 0290.5040.00 INV 00038, ein Betrag von CHF 2'900'000.00 eingestellt. Die Differenz zum budgetierten Betrag gemäss Kostenvoranschlag von CHF 1'640'000.00 gilt mit der Genehmigung des Verpflichtungskredits ebenfalls als genehmigt und wird zusammen mit den prognostizierten Restkosten im 2024 ordentlich budgetiert. Da die Ausführungskosten zum grösseren Teil im Jahr 2024 anfallen werden, ist für das Jahr 2023 keine Budgetüberschreitung zu erwarten.

Folgekostenberechnung (künftige jährliche Belastung der Erfolgsrechnung)

• <i>Kapitalfolgekosten:</i>		
- Abschreibung 33 Jahre, 3,03 % von CHF 4'540'000.00	CHF	137'562.00
- Verzinsung Kapital, 1 % von CHF 4'540'000.00	CHF	45'400.00
• <i>Betriebliche Folgekosten:</i> 2 % von CHF 4'540'000.00	CHF	90'800.00
• <i>Personelle Folgekosten:</i> Keine neuen Personalkosten	<u>CHF</u>	<u>0.00</u>
<i>Jährliche Bruttomehrbelastung</i>	CHF	273'762.00

In einem Kreditantrag ist das Ausweisen einer Folgekostenberechnung vorgeschrieben. Bei den Kapitalfolgekosten handelt es sich aber um eine rein rechnerische Grösse des Gemeindehaushalts, die keine effektiven Ausgaben darstellen.

Reinigung und Unterhalt

Sollten die Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten vom Hausdienst der Gemeinde zu erbringen sein, wird der Bereich Hausdienste und Technik zu gegebener Zeit für diesen zusätzlichen Reinigungsaufwand eine Aufstockung beim eigenen Personal oder eine Erhöhung der extern vergebenen Reinigungsdienstleistung beantragen müssen.

Ausführungstermin

Unmittelbar nach Kreditbewilligung durch die Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2023 wird mit der Ausschreibung und der Ausführungsplanung begonnen. Die Ausführung erfolgt voraussichtlich ab Frühling 2024.

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Der Ausführungskredit zur Erstellung der neuen Asylunterkunft bei der Schulanlage Farlifang Zumikon wird im Sinn der vorstehenden Erläuterungen und gemäss nachfolgendem Antrag an die Gemeindeversammlung und vorbehältlich der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung genehmigt.
2. Der Gemeindeversammlung vom Dienstag, 13. Juni 2023 wird folgender Antrag unterbreitet:
 - "1. Für die Erstellung einer Asylunterkunft in dauerhafter Holzelementbauweise mit acht Wohneinheiten und Platz bis zu 48 Personen wird ein Verpflichtungskredit von CHF 4'540'000.00 zu Lasten der Investitionsrechnung bewilligt.
 2. Der Verpflichtungskredit erhöht sich um eine allfällige Teuerung zwischen dem Zeitpunkt vom Beginn (Stichtag 24. März 2023) bis zum Abschluss der Ausführung."
3. Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung dieser Vorlage zuzustimmen.
4. Als Referent für das Geschäft wird der Vorsteher Liegenschaften bestimmt. Als Co-Referent wird der Vorsteher Gesellschaft den Bedarf für eine neue Asylunterkunft erläutern.
5. Der ausgearbeitete Beleuchtende Bericht (inkl. Aktenauflage) wird in der vorliegenden Form verabschiedet.
6. Die Rechnungsprüfungskommission wird eingeladen, das vorliegende Geschäft im Sinn von § 59 des zürcherischen Gemeindegesetzes (GG) zu prüfen und zuhanden der Gemeindeversammlung Bericht und Antrag zu stellen.
7. Der Vorsteher Liegenschaften ist gemäss Wegleitung Submission mit Ausnahme der Vergabe des Auftrags an den Totalunternehmer mit der Vergabe der entsprechenden Arbeitsgattungen bevollmächtigt. Vorbehalten ist die Kreditgenehmigung gemäss Antrag an die Gemeindeversammlung vorstehend.
8. Es wird davon Kenntnis genommen, dass für den Fall, dass die Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten nach der Umsetzung des Projekts vom Hausdienst der Gemeinde zu erbringen sein werden, ein personeller Mehraufwand entstehen wird.
9. Mitteilung durch Protokollauszug (je mitsamt Beleuchtendem Bericht):
 - 9.1 Architekturbüro Rossetti + Wyss AG, Dachslerenstrasse 10, 8702 Zollikon,
 - 9.2 Rechnungsprüfungskommission (sämtliche Mitglieder, elektronisch),
 - 9.3 Schulpflege (sämtliche Mitglieder, elektronisch),
 - 9.4 Schulraumplanungskommission (sämtliche Mitglieder, elektronisch),
 - 9.5 Mitglied Sozialbehörde Nicole Ziegler,
 - 9.6 Gemeindepräsident Stefan Bühler,
 - 9.7 Vorsteher Liegenschaften Thomas Epprecht,
 - 9.8 Vorsteher Gesellschaft, Mirco Sennhauser,
 - 9.9 Vorsteher Finanzen André Hartmann,

- 9.10 Vorsteherin Bildung Laetitia Dahl-Bürger,
- 9.11 Gemeindeschreiber Thomas Kauflin,
- 9.12 Leiter Liegenschaften Fabrizio Vetter,
- 9.13 Leiterin Gesellschaft Marianne Hostettler,
- 9.14 Leiter Finanzen Selçuk Mavigöz,
- 9.15 Leiterin Schulverwaltung Cinzia Bonati,
- 9.16 Leiterin Hochbau Julia Hartmann,
- 9.17 Bereichsleiter Immobilienbewirtschaftung Michael Padrutt,
- 9.18 Bereichsleiterin Sekretariat Gemeinderat Jill Ijsseling (2 x).

Gemeinderat Zumikon



Stefan Bühler

Gemeindepräsident



Thomas Kauflin

Gemeindeschreiber

Versand: 6. April 2023