Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Juni 2017

570. Villa Flora, Winterthur, Umbau und Sanierung (Bundessubvention, Defizitgarantie)

Gemeinde: Winterthur	Ortslage/Strasse: Tösstalstrasse 42
Objekt: Villa Flora	Vers.-Nr.: 0113
Vorhaben: Umbau und Sanierung	Kat.-Nr.: 1995
Gesuchstellerin: Stadt Winterthur, 8403 Winterthur	
Gesuch vom: 20. November 2015	Eingang am: 26. November 2015
Subventionsberechtigte Kosten: Fr. 6 233 000	Defizitgarantie pauschal: Fr. 1 500 000
Planta-Nr.: 2017-6054	

A. Grundlage für die Bundessubvention

Mit der Programmvereinbarung vom 14. Januar 2016 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Zürich betreffend die Programmziele und deren Finanzierung im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege (nachfolgend «Programmvereinbarung») hat sich der Bund für die Programmperiode 2016–2020 zur Leistung eines Globalbeitrags an den Kanton Zürich verpflichtet und gleichzeitig die Kompetenz der Beitragszusicherung und der finanziellen Abwicklung an den Kanton delegiert. Diese Programmvereinbarung ersetzt die bisherige Regelung, wonach jährlich nach Anhörung der kantonalen Denkmalpflege das Bundesamt für Kultur, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, die zu fördernden Einzelobjekte festlegte und entsprechend den bundesinternen Kriterien selber Beiträge zusicherte.

Die Festlegung der Objekte und Vorhaben, die nun gemäss der Programmvereinbarung subsidiär zu den Kantonsbeiträgen mit Bundesmitteln subventioniert werden, erfolgt anhand der Kriterien aus der Programmvereinbarung und der darin festgesetzten Prioritäten durch die kantonale Denkmalpflege. Sie ist denn auch gegenüber dem Bundesamt für Kultur jährlich zur Berichterstattung verpflichtet. Beiträge des Bundes sind überdies auf Anmeldung des Kantons mit Anmerkung einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung zugunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu sichern.

B. Sachverhalt

Um das bedeutende Ensemble von Kunstwerken und Villa Flora in Winterthur dauerhaft der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu erhalten, beabsichtigten die Eigentümer, die Liegenschaft und einen Teil der Mobilien an den Kanton zu verkaufen und die Bilder als Dauerleihgabe dem geplanten Museum Villa Flora zur Verfügung zu stellen.

Mit Beschluss Nr. 1381/2012 genehmigte der Regierungsrat den Kauf der Liegenschaft für Fr. 2 750 000 zulasten des Natur- und Heimatschutzfonds und gewährte gleichzeitig der Stadt Winterthur ein unentgeltliches Baurecht. Das Betreiben der gesamten Anlage als Museum bedingt bauliche Anpassungen. An den Umbau und die Sanierung der Liegenschaft (Gesamtkosten von Fr. 6 233 000) bewilligte der Kantonsrat mit Beschluss vom 28. Oktober 2013 einen Lotteriefondsbeitrag von Fr. 5 000 000 sowie einen einmaligen Lotteriefondsbeitrag in der Höhe des Barwerts des Baurechts von Fr. 1 949 909 zugunsten des Natur- und Heimatschutzfonds (Vorlagen 4954 bzw. 4954a).

Der Kaufvertrag und der Beitrag aus dem Lotteriefonds umfassen verschiedene Bedingungen. Eine der Bedingungen für den Beitrag aus dem Lotteriefonds war, dass die Stadt Winterthur die jährliche Subvention an den Museumsbetrieb um Fr. 600 000 erhöht und eine Defizitgarantie von Fr. 1 500 000 an die Umbaukosten leistet. Eine für die Defizitgarantie und Subventionserhöhung nötige Volksabstimmung wurde wegen der angespannten Finanzlage ausgesetzt, und der Stadtrat Winterthur sistierte das Geschäft.

Als Lösung für die blockierte Situation ist vorgesehen, dass die zur Erfüllung der Auflage geforderte Defizitgarantie im Rahmen der Programmvereinbarung des Bundesamtes für Kultur (BAK) bewilligt wird. Das BAK begrüsste dieses Vorgehen mit Schreiben vom 23. März 2016. Weil vier Winterthurer Museen (Kunstmuseum, Stiftung Oskar Reinhart am Stadtgarten, Villa Flora sowie das bereits aufgelöste Museum Briner und Kern) unter dem Dach des Kunstvereins Winterthur zusammengefasst werden, erhöhte der Regierungsrat die jährliche Subvention an den Kunstverein Winterthur um Fr. 700 000 (RRB Nr. 1082/2016). In Folge dieser veränderten Ausgangslage beantragte der Stadtrat Winterthur dem Grossen Gemeinderat eine Erhöhung der jährlichen Subvention an den Kunstverein Winterthur um Fr. 350 000. Der Grosse Gemeinderat Winterthur hat am 22. Mai 2017 dem Museumskonzept und der Subventionserhöhung zugestimmt.

C. Objekt und Würdigung

Das Schutzobjekt wurde als Wohnhaus eines Handwerkers erbaut und später zur Fabrikantenvilla in Stadtnähe ergänzt. Als Wohnsitz des Sammlerehepaars Hedy und Arthur Hahnloser-Bühler und dessen Erben ist die Villa Flora ein seltenes, gewachsenes Ensemble aus verschiedenen Epochen im Bestand der Winterthurer Villenkultur zwischen 1800 und 1920. Bis heute ist die einzigartige Verbindung von Leben und Kunst der Sammler Hedy und Arthur Hahnloser-Bühler erlebbar. Unterstützt durch die bekannten Winterthurer Architekten Robert Rittmeyer und Walter Furrer erweiterten sie ihr Haus mit Salon, Skulpturengarten und Oblichtsaal mit Veranda und schufen damit für die erworbenen Kunstwerke einen Platz in Haus und Garten. Laufend ergänzt wurde die Ausstattung des Hauses mit Arbeiten Rittmeyers und mit den von Hedy Hahnloser eigens entworfenen Tapeten (Schabloniertechnik bedruckt), Textilien (Vorhänge, Kissen, Decken usw.) und Kindermöbeln einschliesslich des dazugehörigen Puppenmobiliars aus Holz. Der Architekturgarten bezieht die unmittelbare Umgebung mit ein und ist unverzichtbarer Teil des Ensembles. Er gehört zu der Gruppe von Villengärten, die das Winterthurer Bild der «Gartenstadt» prägen. Neben der Bedeutung als Sammler verfolgte das Ehepaar Hahnloser das Ziel, die internationale Kunst und das regionale Kunstgewerbe in der Industriestadt zu fördern, und engagierte sich u. a. beim Bau des Kunst- und Bibliothekmuseums, im Kunstverein und in verschiedenen Stiftungen.

Das Gebäude Vers.-Nr. 0113 wurde mit RRB Nr. 5021/1980 in das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und der archäologischen Denkmäler von überkommunaler Bedeutung aufgenommen. Ihm ist kantonale Bedeutung zuzumessen.

D. Gegenstand des vorliegenden Defizitgarantiegesuchs an den Bund

Die Umbaumassnahme sieht die Bereinigung der Mängel in der Museumsnutzung und die notwendigen Instandsetzungsmassnahmen vor. Hierzu gehören Massnahmen wie die behindertengerechte Erschliessung des Museums, sicherheitsrelevante Massnahmen für Evakuation und die Museumsnutzung, den Umbau von Wohn- zu Museumsräumen und eine bauliche Erweiterung auf der Gartenseite als neue Museumserschliessung mit einer Cafénutzung. In einer Kostenschätzung vom 1. April 2009 wurde der Betrag für die Anlagekosten auf Fr. 6 233 000 beziffert. Für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora wurde der Stadt Winterthur mit Beschluss des Kantonsrates vom 28. Oktober 2013 ein Beitrag von höchstens Fr. 5 000 000 zulasten des Lotteriefonds bewilligt (Vorlage 4954a). Die Hahnloser/Jaeggli Stiftung beteiligt sich als private Stiftung mit Fr. 1 500 000. Im Hinblick auf die bauteuerungsbedingten Mehrkosten ist eine Defizitgarantie von Fr. 1 500 000 erforderlich, die durch die Stadt Winterthur zu leisten ist.

E. Beurteilung

Das Vorhaben mit den beschriebenen Massnahmen ist aus der Sicht der kantonalen Denkmalpflege für den Fortbestand der Villa Flora notwendig. Die angespannte finanzielle Situation der Stadt Winterthur führte zur erwähnten Sistierung des Geschäfts betreffend die Defizitgarantie der Stadt Winterthur an die Umbau- und Sanierungskosten. Ohne zusätzliche Mittel könnte das Vorhaben nicht umgesetzt werden. Die Sicherstellung der Villa Flora als Gesamtkunstwerk ist von nationalem Interesse. Es rechtfertigt sich daher, das Vorhaben mit Geldern des Bundes mitzufinanzieren.

Es ist darauf hinzuweisen, dass ohne Umbau und Sanierung der Wegzug der bedeutenden Sammlung Hahnloser/Jaeggli absehbar ist. Da entsprechend dem Willen des Kantonsrates die Defizitgarantie nicht durch den Kanton geleistet werden soll, ist der Handlungsspielraum des Kantons sehr klein. Demnach verbleibt nur die Möglichkeit, dass der Bund für die Stadt Winterthur einspringt und die nötige Defizitgarantie leistet, um das Ensemble von Villa und Kunstwerken zu bewahren und den Wegzug der Sammlung nicht zu riskieren. Dieser Ausweg aus der verfahrenen Situation ist jedoch als absolute Ausnahme ohne jeden präjudiziellen Charakter zu verstehen.

Die Defizitgarantie des Bundes ist mit der Auflage zu verbinden, dass die Erhöhung der Subvention der Stadt Winterthur von Fr. 350 000 an den Museumsbetrieb des Kunstvereins Winterthur rechtskräftig ist. Sollte die Subventionserhöhung nicht zustande kommen, fällt die vorliegende Defizitgarantie (sowie der Kaufvertrag und die Zusicherung des Lotteriefondsbeitrags für den Umbau und die Sanierung) dahin.

F. Kosten und Finanzierung

Für die beschriebenen Massnahmen ist mit einer Defizitgarantie von höchstens Fr. 1 500 000 zu rechnen.

Gemäss Ziff. 6.4.2 der Programmvereinbarung richten sich die Beitragssätze nach Art. 5 Abs. 3 der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV; SR 451.1) und somit nach der Bedeutung des zu beurteilenden Objekts. Als Objekte von nationaler Bedeutung gelten jene, die im Schweizerischen Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar) eingetragen sind. Die Villa Flora ist mit der Sammlung Hahnloser im KGS-Inventar als Objekt von nationaler Bedeutung verzeichnet. Vorliegend kann demnach für den Umbau des als von nationaler Bedeutung eingestuften Schutzobjekts eine Defizitgarantie durch den Bund von pauschal höchstens Fr. 1 500 000, das entspricht etwa 24% der geplanten Umbaukosten, zugesichert werden.

Die Defizitgarantie erfolgt im Rahmen der Programmvereinbarung. Es handelt sich somit um eine gebundene Ausgabe nach § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Rechnungslegung und Controlling (CRG; LS 611). Die Ausgabe ist im Budget 2017 eingestellt. Da der Beitrag gestützt auf die Programmvereinbarung in der Rechnung als durchlaufender Investitionsbeitrag gebucht wird, ergeben sich keine Kapitalfolgekosten.

Gemäss Ziff. 6.4.3 Abs. 2 der Programmvereinbarung ist die Beitragsgewährung mit einer Absicherung der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu verbinden. Die Zusicherung hat demgemäss unter der Auflage zu erfolgen, dass die jeweilige Eigentümerschaft zu verpflichten ist:

– das Objekt in einem dem Beitragszweck entsprechenden Zustand zu erhalten und bauliche Änderungen nur mit Zustimmung des Bundesamtes für Kultur vorzunehmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b NHV);
– dem Bundesamt für Kultur jegliche Änderung des rechtlichen Zustandes unverzüglich zu melden (Art. 7 Abs. 1 Bst. i NHV);
– den Zutritt zur Überwachung des Zustandes durch eine vom Bund bezeichnete Person zu dulden (Art. 7 Abs. 1 Bst. k NHV).

Diese Verpflichtung ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zugunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Grundbuch anzumerken (vgl. Art. 13 Abs. 5 Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG; SR 451]).

Vor Berücksichtigung der vorliegenden Bundessubvention sind die Subventionen aus dem Globalbeitrag des Bundes von Fr. 7 770 000 auf folgendem Stand:

	zugesichert/vorgesehen in Franken	geleistet in Franken
2016	1 315 556	0
2017	100 000	0
2018	0	0
2019	0	0
2020	0	0
Total Bundesgelder PV 2016–2020		**7 770 000**
Total zugesichert/vorgesehen	1 415 556	
Rest		**6 354 444**

Aufgrund der Bedeutung des Baudenkmals ist der Stadt Winterthur aus dem Denkmalpflegefonds ein durchlaufender Investitionsbeitrag von Fr. 1 500 000 als Defizitgarantie für die subventionsberechtigten Kosten von Fr. 6 233 000 zuzusichern. Der Kanton hat im Sinne von Ziff. 6.4.2 Abs. 3 der Programmvereinbarung dem Kauf der Liegenschaft (RRB Nr. 1381/2012) und dem Beitrag für den Umbau und die Sanierung (KRB vom 28. Oktober 2013) bereits zugestimmt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Stadt Winterthur wird gestützt auf die Programmvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Zürich vom 14. Januar 2016 für die Programmperiode 2016–2020 aus dem vom Bund bereitgestellten Globalbeitrag an die subventionsberechtigten Kosten von Fr. 6 233 000 für den Umbau des Gebäudes Vers.-Nr. 0113, Villa Flora, in Winterthur eine Defizitgarantie durch den Bund von höchstens Fr. 1 500 000, das entspricht rund 24% der geplanten Umbaukosten, als durchlaufender Investitionsbeitrag zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8940, Denkmalpflegefonds, unter den nachfolgenden Auflagen und Bedingungen zugesichert.

1. Die Erhöhung der Subvention der Stadt Winterthur zugunsten des Museumsbetriebs des Kunstvereins Winterthur um jährlich Fr. 350 000 ist rechtskräftig.
2. Die Bundessubvention gemäss Dispositiv I darf ausschliesslich für das bezeichnete Vorhaben gemäss Erwägungen verwendet werden. Die Arbeiten müssen mit einer zweckmässigen Fachorganisation geplant und fachkundig durchgeführt werden.
3. Die jeweiligen Grundeigentümer werden verpflichtet:
   – das Objekt in einem dem Beitragszweck entsprechenden Zustand zu erhalten und bauliche Änderungen nur mit Zustimmung des Bundesamtes für Kultur vorzunehmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b NHV);
   – dem Bundesamt für Kultur jegliche Änderung des rechtlichen Zustandes unverzüglich zu melden (Art. 7 Abs. 1 Bst. i NHV);
   – den Zutritt zur Überwachung des Zustandes durch eine vom Bund bezeichnete Person zu dulden (Art. 7 Abs. 1 Bst. k NHV).
4. Planung und Ausführung der Bauarbeiten haben weiterhin im engen Einvernehmen mit der kantonalen Denkmalpflege zu erfolgen.
5. Der Baufortschritt ist der kantonalen Denkmalpflege jeweils Ende Jahr schriftlich anzuzeigen. Diese erstattet Ende Januar dem Bundesamt für Kultur Bericht über den Stand der Arbeiten.
6. Über die durchgeführten Massnahmen ist zuhanden der kantonalen Denkmalpflege eine Archivdokumentation (Pläne, Fotos, Fachberichte) zu erstellen.
7. Im Falle der Inanspruchnahme der Defizitgarantie erfolgt die teilweise oder vollständige Auszahlung des Bundesbeitrags nach Abrechnung der Arbeiten und Erfüllung der Auflagen und Bedingungen des vorliegenden Beschlusses.

8. Im Bauprojekt sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Defizitgarantie nicht in Anspruch nehmen zu müssen. Die Freigabe von Projektteilen, welche die Inanspruchnahme der Defizitgarantie zur Folge hat, liegt in der Kompetenz des Projektausschusses, in dem der kantonalen Denkmalpflege Einsitz mit Stimmrecht zuzusichern ist.
9. Im Falle einer Inanspruchnahme der Defizitgarantie ist Dispositiv I Ziff. 2 dieses Beschlusses als öffentlich-rechtliche Anmerkung im Grundbuch einzutragen.

II. Diese Zusicherung erlischt nach fünf Jahren.

III. Im Falle einer Inanspruchnahme der Defizitgarantie wird das Notariat und Grundbuchamt Winterthur eingeladen, Dispositiv I Ziff. 2 dieses Beschlusses als öffentlich-rechtliche Anmerkung zugunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Grundbuch wie folgt anzumerken: «Beschränkung nach NHG und NHV zugunsten der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (Beleg).

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Mitteilung an den Stadtrat Winterthur, Postfach, 8403 Winterthur (ES), das Notariat und Grundbuchamt Winterthur, Stadthausstrasse 12, 8400 Winterthur (im Falle einer Inanspruchnahme der Defizitgarantie), die Finanzkommission des Kantonsrates sowie an die Finanzdirektion und die Baudirektion (für sich und zuhanden des Bundesamtes für Kultur).

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi