

Abrechnung Sanierung und Erweiterung der Schulanlage

Antrag

Der Gemeindeversammlung wird beantragt, folgenden Beschluss zu fassen:

1. **Genehmigung der Bauabrechnung mit ungebundenen Kosten in der Höhe von CHF 2'429'835.10;**
 2. **Genehmigung eines Nachtragskredits in der Höhe von CHF 629'835.10**
-

Ausgangslage

Die Primarschulanlage an der Aathalstrasse 6-8 wurde in der Vergangenheit immer wieder bedarfsgerecht erweitert und teilsaniert. Die letzte grosse Erweiterung geschah im Jahr 2000 mit dem Neubau der Turnhalle.

Seither wurde, bis auf den Umbau der Hauswartwohnung, wenig in den Gebäudekomplex investiert. Die Heizungsanlage (Öl) aus dem Jahr 1994 war am Ende ihrer Lebensdauer angelangt und musste ersetzt werden. Ebenso war der energetische Zustand der meisten Gebäudeteile nur knapp genügend. Die Primarschulpflege liess deshalb 2013 ein Energiekonzept erstellen, um darauf basierend die Heizung zu ersetzen, die Gebäude soweit nötig energetisch zu sanieren und gleichzeitig von Asbest zu befreien.

Der Gemeinderat setzte in der Folge eine Projektgruppe ein. Diese stellte bereits in der Startphase fest, dass sich aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen auch der Raumbedarf erhöhen wird. Weiter zeigte sich, dass es für die räumliche Entwicklung der Schule und der Gemeindeverwaltung Sinn machen würde, das Schulsekretariat vom Gemeindehaus ins Schulhaus zu verlegen. Zudem liess sich die unhaltbare Situation des Werkraumes und der Bibliothek bereinigen sowie mit dem Ausbau des Buechwäidsaales die Bedürfnisse für den Singunterricht und den Mittagstisch neu abdecken.

Aufgrund der veränderten Ausgangslage sprach sich der Gemeinderat im März 2015 dafür aus, das Heizungs-/Sanierungsprojekt zu einem Raumentwicklungs- und Sanierungsprojekt auszuweiten und beauftragte den Architekten Werner Messikommer mit der architektonischen Umsetzung und fachlichen Begleitung der Projektgruppe.

Die Projektgruppe erarbeitete fünf Konzepte, wovon schliesslich in einem detaillierten Bewertungsprozess die geeignetste Variante ausgewählt wurde. Im Februar 2016 hat der Gemeinderat aufgrund der Erkenntnisse aus dem Vorprojekt einen Projektierungskredit für eine Kreditvorlage erteilt. Das erarbeitete Projekt wurde schliesslich am 22. November 2016 an einer Informationsveranstaltung der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt, wo es eine breite Zustimmung fand. Mit der Abstimmung vom 21. Mai 2017 genehmigte der Souverän an der Urne den Baukredit von CHF 1'800'000.00.

Projektumfang und -umsetzung

Mit einem sinnvollen und damit nachhaltigen Umbau des bestehenden Gebäudes der ehemaligen Turnhalle mit einer neuen, öffentlichen Nutzung können verschiedene Bedürfnisse erfüllt werden:

- Gemeinde-Saal für bis 200 Personen, mit Bühne
- Mittagstisch und Tageshort
- Schulsekretariat
- Singsaal und Musikraum
- Medienzimmer für 16 Schüler im Obergeschoss
- Zahnpflegeräume im Untergeschoss

Gleichzeitig wurden verschiedene Sanierungs- und Umbauvorhaben an der ganzen Schulanlage einbezogen mit dem Ziel, der Primarschule Seegräben eine zeitgemässe Infrastruktur zur Verfügung stellen zu können:

- energetische (Teil-)Sanierung von Schulhaus 1974 und des Zwischenbaus (ohne Schulhaus 1961 und Altes Schulhaus 1838), mit gleichzeitiger Entfernung aller asbesthaltigen Baumaterialien
- (Teil-)Sanierung von Kanalisationsleitungen
- Nutzung Altes Schulhaus 1838 als Bibliothek und Einbau behindertengerechtes WC
- Umbau und Reparatur von diversen Schulräumen und der Raffstoren
- zusätzlicher Gruppenraum
- neues Multimedia-Konzept mit Beamer, Höranlage, WLAN-Infrastruktur, Lautsprecher im Buechwäid-Saal und im Medienzimmer
- Ausstattung des Officerraums für den Mittagstisch (Kochherd, Kühlschrank, Abwaschmaschine, Dunstabzug, Stauraum)
- Ersatz der 35-jährigen Ölheizung durch eine moderne Holzpellets-Heizung (als gebundene Ausgabe), die zusammen mit den energetischen Massnahmen zu einer Halbierung des Gesamt-Energieverbrauchs führten.
- In-Dach-Platzierung einer Photovoltaikanlage mit 160 m² Fläche, mit möglichst viel Eigenverbrauch des Solarstromes tagsüber
- neuer Veloständer mit Bedachung
- Anpassungen der Umgebungsgestaltung, Zugänge, neue Kandelaber, Verlegung Rutschbahn, neuer Gruppenplatz
- Sanierung der Hauswart-Wohnung

Nicht ausgeführt wurden der Gruppenraum im Untergeschoss und die Komfortlüftung in den Schulzimmern.

Mit der Bauleitung und der Kostenkontrolle wurde aufgrund seiner Erfahrungen bei früheren (Um)Bauten an den Seegräbner Schulanlagen Werner Messikommer beauftragt. Die Bauarbeiten konnten im Rahmen der Submissionsrichtlinien der Gemeinde Seegräben relativ kostengünstig vergeben und weitgehend durch lokale und regionale Unternehmen ausgeführt werden. Trotzdem wurde der ursprüngliche Kostenrahmen erheblich gesprengt; durch Mehrkosten aus nötigen Umprojektierungen (bedingt durch ungenügende Baukonstruktion) und durch nachträglich bewilligte Zusatzaufträge (Multimedia-Einrichtung, Bühnenausbau, Küchenausbau für Tagesstruktur).

Unabhängig von der Sanierung mussten vorgängig etliche Brandschutzmassnahmen ausgeführt werden. Nur mit der vorgängigen (freiwilligen) Ausführung konnten behördliche Auflagen im Rahmen der Sanierung erfüllt werden und gleichzeitig eine Subventionierung (40%) der Massnahmen erreicht werden (alle Brandschutzmassnahmen gelten als gebundene Ausgaben, weil sie als unausweichliche Umsetzung der neuen Brandschutzvorschriften von 2015, mit Verschärfung von 2019, gelten).

Die Sanierung erfolgte in zwei Etappen: In der ersten Etappe wurde die alte Turnhalle zum Buechwäid-Saal umgebaut. In der zweiten Etappe wurden die Sanierungsmassnahmen in den übrigen Schulbauten umgesetzt. Zeitlich ergaben sich grosse Verzögerungen bei der Ausführung der Brandschutzmassnahmen, die zum Teil vorgängig oder nur parallel mit den Sanierungsmassnahmen ausgeführt werden konnten. Einschränkend kam hinzu, dass teils Arbeiten aus Sicherheits- und Lärmgründen nur während den Schulferien ausgeführt werden konnten.



Abbildung 1: Aussenansicht neue Fassade Buechwäidsaal



Abbildung 2: Innenansicht Bauchwäidsaal



Abbildung 3: Aussenansicht alte Fassade



Abbildung 4: Innenansicht ehemalige Turnhalle



Abbildung 5: Neuer Medienraum 1. OG

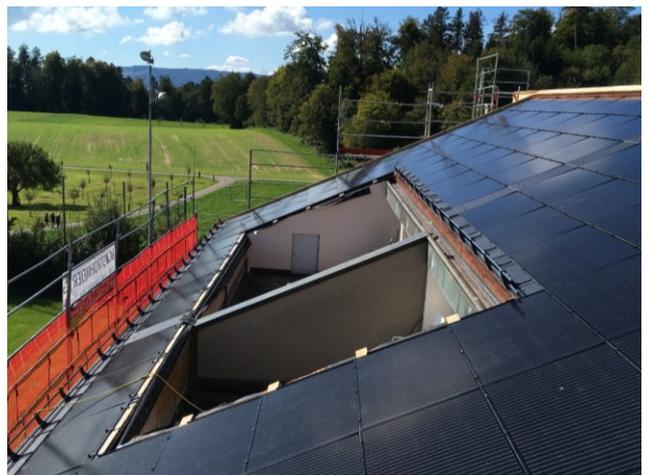


Abbildung 6: Neue Photovoltaikanlage

Abrechnung

Übersicht

In CHF inkl. MwSt.	KV 2016	Abrechnung	Bemerkungen	%
Baukosten (nicht gebunden, durch GV bewilligt)	1'800'000.00	2'429'835.10	Differenz: 629'835.10 Davon: - Vergabedefizit und Mehrkosten 416'478.70 - Zusatzaufträge 213'356.40	35% 23.1 11.9
Baukosten (gebunden)	510'000.00	654'249.45	Differenz: 144'249.45	28.3
Total	2'310'000.00	3'084'084.55	Differenz: 774'084.55	33.5

Detailliert

	Baukredit inkl. gebundene Kosten	Durch den Souverän bewilligt	Kosten gemäss Bauabrechnung	davon gebunden
0. Projektierungskredit (GRB 8. Feb 16)	70'000.00	-	70'620.70 **	70'620.70
1. Vorbereitungsarbeiten	10'000.00	10'000.00	8'919.25	3'617.25
2.1 Altes Schulhaus 1838: WC-Umbau	5'000.00	5'000.00	24'569.35	6'691.05
2.2 Alte Turnhalle 1950: Umbau	1'164'900.00	1'164'900.00	1'693'258.85	65'189.95
2.3 Alte Turnhalle 1950: Kleinbühne	30'000.00	30'000.00	61'078.35	
2.4 Schulhaus 1961: Gruppenraum UG	81'000.00	81'000.00	106'510.90	1'641.55
2.5 Schulhaus 1961: Werkraum, Kopierraum	42'000.00	42'000.00	35'725.60	
2.6 Schulhaus 1974: Gruppenraum 1. UG	7'000.00 *	-	-	
2.7 Schulhaus 1974: Heizung 2. UG	130'000.00 *	-	179'373.85	179'373.85
2.9 Schulhaus 1974: Dämmung Dach	270'000.00 *	-	267'639.45	267'639.45
2.10 Schulhaus 1974: Photovoltaik	86'000.00	86'000.00	55'845.60	
2. Gebäude total	1'815'900.00	1'408'900.00	2'432'921.20	524'153.10
3.1 Vorplatz Alte Turnhalle (wovon Anpassungen Sodbrunnen CHF 7'000)	61'000.00	61'000.00	109'850.75	12'132.15
3.2 Umlegung Rutschbahn, Böschungsmauer	21'000.00	21'000.00	57'610.10	
3. Umgebung total	82'000.00	82'000.00	167'460.85	
4. Baunebenkosten	30'000.00	30'000.00	24'791.70	
5. Ausstattung	4'600.00	4'600.00	- ***	
6. Honorare Architekt und Ingenieure	155'500.00	155'500.00	212'633.05	36'611.10
7. Allg. Reserven (ca. 5% der Baukosten)	109'000.00	109'000.00	- ***	
8. Reserven zusätzlicher Brandschutz	33'000.00 *	-	- ***	
9.1 Multimedia	-	-	56'462.25	6'000.00
9.2 Veloständer	-	-	52'517.85	2'131.55
9.3 Schulhausplatz mit Stele	-	-	10'155.60	
9.4 Abbruch Sirene	-	-	473.45	473.45
9.5 Ausstattung Officerraum	-	-	18'779.10	
9.6 Einweihungsfest	-	-	11'056.05	
9.7 Kamin Hauswartwohnung	-	-	8'931.60	2'127.40
9.8 Unterhalt Spielwiese	-	-	7'838.95	
9. Zusatzaufträge total			166'214.85	10'732.40
10. Bausitzungen (Architekt)	-	-	9'442.20	
Total Projektkosten, brutto (inkl. MWST)	2'310'000.00	1'800'000.00	3'084'084.55	654'249.45
Ungebundene Projektkosten			2'429'835.10	

* = gebunden

** = bereits abgerechnet über separaten Kredit

*** = in Gebäudekosten enthalten

Das Projekt schliesst somit mit Mehrkosten von CHF 774'084.55 resp. 33.5% ab. Die Überschreitung der ungebundenen Kosten, über welche die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu bestimmen haben, beläuft sich auf CHF 629'835.10.

Die massgeblichen baulichen Mehrkosten sind begründet durch statische Strukturmängel der alten Turnhalle, welche Baumeisterarbeiten von zusätzlich rund CHF 250'000 ausgelöst haben. Diese zusätzlich nötigen Massnahmen lösten in der Folge auch Mehrkosten bei nachfolgenden Anpassungsarbeiten (Gipser, Maler, ...) aus. Weiterer Kostenfaktoren waren die Lüftungsergänzung für 90 Personen, die ergänzte Multimedia-Ausstattung und der Küchenausbau. Zu diesem Zeitpunkt schien es jedoch, als ob dank Minderkosten, Vergabeerfolgen und den vorgesehenen allgemeinen Reserven die Kreditüberschreitung innerhalb der 10%-igen Abweichung zu liegen käme.

Aufgrund der ungenügenden und zeitlich verzögert vorliegenden Kostenkontrollen war erst zu spät klar, dass die vorgesehenen Brandschutzmassnahmen, für welche der Gemeinderat gebundene Kredite in der Höhe von CHF 370'000 gesprochen hatte, in einer separaten Kostenkontrolle geführt wurden. Dies führt zur Fehlannahme, dass kein Zusatzkredit nötig sein würde.

Als im April 2019 diese Fehlinterpretation klar wurde, wurde die Notwendigkeit eines Zusatzkredites diskutiert. Aufgrund der folgenden Punkte wurde davon abgesehen:

1. Die wesentlichen Mehrkosten waren zu diesem Zeitpunkt bereits verbaut.

- IV-WC Altes Schulhaus	+ CHF	19'569.35
- Umbau Alte Turnhalle	+ CHF	528'358.85
- Kleinbühne	+ CHF	31'078.35
- Heizung*	+ CHF	49'373.85
- Vorplatz Turnhalle	+ CHF	48'850.75
- Multimedia	+ CHF	56'462.25
- Schulhausplatz mit Stele	+ CHF	10'155.60
- Ausstattung Küche Tagesstr.	+ CHF	18'779.10
- <u>Einweihungsfest</u>	+ CHF	<u>11'056.05</u>
		CHF 773'684.15

* Gebundene Mehrkosten

2. Teile der noch ausstehenden Arbeiten waren gebundene Ausgaben (Dachsanierung) oder für den künftigen Schulbetrieb notwendig (Werk-/Gruppenraum).

3. Ein Zusatzkredit wäre ab diesem Zeitpunkt frühestens anlässlich einer a.o. Gemeindeversammlung im September oder mittels einer erneuten Urnenabstimmung am 1.9.2019 bei den Stimmberechtigten abzuholen gewesen. Dies hätte aufgrund des Bauprogrammes eine weitere Verzögerung um ein Jahr bedeutet (Ferienabhängigkeit der Arbeiten im Schulhaus).

4. Abschluss der Bauhaupttätigkeit in den Sommerferien 2019 (Aufträge waren bereits vergeben).

Stellungnahme des Gemeinderats und des Gemeindepräsidenten als Vorsitzender des Projekt-Bauausschusses

Das Resultat der Sanierung und Erweiterung der Primarschulanlage kann aus Nutzersicht als gelungen bezeichnet werden. Der Saal wird rege genutzt und die Ausstattung ist zweckmässig.

Das Abrechnungsergebnis beurteilt der Gemeinderat indessen als unerfreulich. Rückblickend ist das Projekt bereits mit einer zu optimistischen Kostenannahme gestartet. Die abgerechneten Baukosten sind für ein Projekt dieses Umfangs nicht unverhältnismässig hoch. Aufgrund der unsicheren Bausubstanz der alten Turnhalle wären indessen vertieftere Abklärungen erforderlich gewesen. Auch müssen der Projekt-Bauausschuss, die Verwaltung sowie der Gemeinderat eingestehen, dass die Kostenkontrolle auf allen Ebenen nicht ausreichend funktionierte. Ungenügende und zeitlich verzögerte vorliegende Kostenkontrollen führten zu Fehlentscheiden. Es wurden neben den aus bautechnischer Sicht nötigen Massnahmen auch Zusatzaufträge bewilligt, im Glauben, die Kostenvorgaben am Ende erreichen zu können. Verstärkt wurde dieser Umstand durch die Fehlinterpretation der Baukostenrechnung in Bezug auf die Brandschutzmassnahmen. Dadurch wähten sich die Gremien lange in der Annahme, dass sich das Projekt trotz Mehrkosten noch in den finanziellen Leitplanken befindet.

Schliesslich zeigen sich auch die Grenzen der Führbarkeit eines solchen Projekts durch eine im Milizamt tätige Behörde. Während der Bauphase fanden zwar über 30 mehrstündige Sitzungen des Bauausschusses statt. Daneben hatte insbesondere der Gemeindepräsident als Vorsitzender des Bauausschusses aber nur limitierte zeitliche Ressourcen. Dafür übernimmt der Gemeindepräsident die Verantwortung.

Der Gemeinderat hat sich selbstkritisch mit dem Projektablauf auseinander gesetzt und Massnahmen ergriffen, dass bei einem nächsten Vorhaben – wie es in den letzten bald drei Legislaturen bei allen anderen Projekten der Fall war – keine Kostenüberschreitungen mehr auftreten.

Abschied der RPK zum Sachgeschäft „Abrechnung Sanierung und Erweiterung der Schulanlage“

Aufgrund der ausserordentlichen Höhe der Kreditüberschreitung wird der Abschied der RPK bereits in der Einladung im Wortlaut abgedruckt:

Die RPK hat anlässlich von zwei Sitzungen sowie nach Teilnahme an der Informationssitzung des Gemeinderates vom 27. April 2021 zu diesem Sachgeschäft die Schlussrechnung sowie den Antrag für einen Nachtragskredit intensiv diskutiert und beraten.

Die Schlussrechnung ist sehr unerfreulich. Sowohl im Bereich der ungebundenen Ausgaben (Mehrkosten von rund Fr. 630'000.00, 36,5 % mehr als zum bewilligten Baukredit von Fr. 1,8 Mio.) als auch bei den gebundenen Ausgaben im Bereich des Brandschutzes (Mehrkosten von rund Fr. 144'000.00) resultiert eine massive Kostenüberschreitung von gesamthaft Fr. 774'084.55 und damit von 33,5 % zum ursprünglich veranschlagten Gesamtbudget.

Die Erklärungen dafür sind vielfältig. Die unerwarteten Statikprobleme am Gebäude der alten Turnhalle hätten wohl durch eine während der Planungsphase durchzuführenden, intensiveren Abklärung der Gebäudesubstanz entdeckt und in den projektierten Baukosten ausreichend abgebildet werden können. Zudem hat der Projekt-Bauausschuss sein Augenmerk während der Bauphase zu wenig auf eine regelmässige, zeitnahe und genaue Kostenkontrolle gerichtet. Auch der Fehler, bis im Frühjahr 2019 ungebundene und gebundene Ausgaben zu einer Gesamtbausumme zusammenzurechnen und so irrtümlich von einer viel höheren allgemeinen Reserve auszugehen, war fatal. Schliesslich ist für die RPK nicht nachvollziehbar, dass trotz Kenntnis der entdeckten Bauprobleme nicht rechtzeitig eine gesamthafte Überprüfung des Bauprojekts hinsichtlich nachhaltiger Kosteneinsparungen vorgenommen wurde. Stattdessen wurden noch Zusatzaufträge vergeben, die im ursprünglichen Projekt nicht so vorgesehen waren (beispielsweise die Multimediaausstattung im Buchwäidsaal (knapp doppelt so teuer wie veranschlagt Fr. 78'000.00), Ausstattung Officeraum (Küche für Mittagstisch Fr. 18'800.00), Bühnen- und Trennvorhang (Fr. 11'200.00), Veloständer (Fr. 52'000)).

Die RPK kritisiert schliesslich, dass der Gemeinderat nicht früher offen über die zu erwartenden Kostenüberschreitungen informiert hat. Mit einer funktionierenden, zeitnahen Kostenkontrolle hätte bereits im Jahre 2019 ein Nachtragskredit beantragt werden können und auch beantragt werden müssen.

Die RPK attestiert dem Gemeinderat jedoch, dass er nach Kenntnis der definitiven Höhe der Kostenüberschreitung den gesamten Ablauf des Bauprojekts kritisch aufgearbeitet und hinterfragt hat. Der Gemeinderat ist bereit, aus den gemachten Fehlern die notwendigen Lehren zu ziehen. So ist auch der Vorschlag der RPK, künftig bei Bauvorhaben mit höherem Bauvolumen (Vorschlag ab Fr. 1,5 Mio.) eine Baufachperson (Bautreuhänder) zur Sicherstellung einer unabhängigen Kostenkontrolle beizuziehen und in einen künftigen Bauausschuss zu integrieren, als gut und richtig akzeptiert worden.

Die RPK empfiehlt daher der Gemeindeversammlung, dem Antrag des Gemeinderates auf Genehmigung der Bauabrechnung für die Sanierung und Umbau der Schulanlage im Umfang von Fr. 2'429'835.10 sowie einem dafür notwendigen Nachtragskredit von Fr. 629'835.10 trotz der massiven Kostenüberschreitung zuzustimmen.

Seegräben, 20. Mai 2021

Für die Rechnungsprüfungskommission:

Der Präsident:

Der Aktuar:

Th. Meyer

L. Pfirter