

Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission

zur energietechnischen Sanierung und Erweiterung Feuerwehrdepot und Werkhof Wittenbach

Inhalt

1	Management Summary	2
2	Feststellungen	4
2.1	Unzureichender Projektstand bei Kreditantrag	4
2.2	Projektorganisation und personelle Wechsel	4
2.3	Sitzungen der Baukommission und des Gemeinderats	4
2.4	Fehlende Kostenübersicht.....	5
2.5	Unzureichendes Nachtragsmanagement.....	5
2.6	Umgang mit öffentlichem Beschaffungswesen	5
2.7	Verspätete Schlussrechnung wegen offenen Forderungen	6
2.8	Fernwärmeleitung und Starkstromleitung.....	6
2.9	Bauen unter laufendem Betrieb.....	6
2.10	Garantieabnahme und Baudokumentation	7
2.11	Unvorhergesehene Baukostenteuerung.....	7
2.12	Mehrausmass (Differenz zwischen Ausschreibung und Ausführung)	7
2.13	Kostenabweichungen innerhalb der Budgets "Feuerwehr" und "Politische Gemeinde"	8
2.14	Ausstandsgründe	8
2.15	Finanzbefugnisse des Gemeinderats	9
3	Fazit	10



1 Management Summary

Das Feuerwehrdepot der Gemeinde Wittenbach wurde 1989 zusammen mit dem Werkhof erstellt. Aufgrund des Gebäudealters, des zusätzlichen Platzbedarfs und der heutigen energetischen Anforderungen wurde das bestehende Depot zusammen mit dem Werkhof und der Musikschule von Anfang 2022 bis Anfang 2023 erweitert und modernisiert.

Der Baukredit über CHF 2'247'025 wurde am 24. Mai 2020 vom Volk bewilligt (zu Lasten Feuerwehr CHF 1'534'025 und zu Lasten Gemeindehaushalt CHF 713'000). Seitens Gemeinde wurde am 19. Juni 2020 eine Arbeitsgruppe definiert, die den Gemeinderat über den laufenden Projektstand direkt informieren sollte. Im Jahr 2021 fanden die Ausschreibungen statt. Die Baukommission tagte unregelmässig, und das Projekt wurde aufgrund neuer Anforderungen überarbeitet. Der Spatenstich erfolgte am 28. Januar 2022. Im Mai/Juni 2022 wurde ersichtlich, dass die Baukosten den Kredit um CHF 430'000 überschreiten. Eine Einstellung der Baustelle bis zur ordentlichen Erteilung des Zusatzkredits wurde Ende Juni 2022 mit der Geschäftsprüfungskommission diskutiert, aufgrund der damit verbundenen Mehrkosten aber nicht verlangt. Der Nachtragskredit für die CHF 430'000 wurde von Gemeinderat am 31. August 2022 erteilt.

Am 29. April 2023 fand die Einweihung mit einem Tag der offenen Tür für die Bevölkerung statt. Der Bau erfüllt die gewünschten Ansprüche. Die energetischen Eigenschaften wurden deutlich verbessert.

Aufgrund der Kostenüberschreitung wünschte der Gemeinderat der politischen Gemeinde Wittenbach eine Analyse der Baukosten und -prozesse, um zukünftige Kosten- und Terminüberschreitungen zu vermeiden.

Vorgehensweise und Prüfumfang

Im Rahmen der Arbeiten wurde von der GPK Wittenbach eine externe Fachperson beauftragt, einen internen Bericht zu erstellen, welcher die Grundlage für diesen Schlussbericht bildet. Es wurden Interviews mit sieben prozessbeteiligten Personen durchgeführt. Zusätzlich standen Projektunterlagen und Korrespondenzen zur Verfügung, welche auf Basis von Stichproben analysiert wurden.

Zentrale Erkenntnisse

Insgesamt lassen sich die Feststellungen in folgende Kategorien zusammenfassen:

- **Projekt:** Das Projekt war bei Kreditfreigabe betreffend Kosten und Umfang nicht ausgereift. Nachträgliche Änderungswünsche und Erkenntnisse führten zu teilweise zwingenden Projektanpassungen.
- **Organisation:** Personelle Wechsel, fehlende Sitzungen und teilweise unzureichende Kommunikation führten zu einer unterschiedlich gelebten Kompetenzverteilung.
- **Prozesse:** Nicht optimaler Prozessablauf in Bezug auf Projektanforderungen, Ausschreibungen und Werkabnahmen. Die Arbeiten mussten unter laufendem Betrieb der Feuerwehr und der Musikschule durchgeführt werden, was Mehraufwand verursachte.
- **Garantieabnahme und Garantiefrist:** Obwohl die zweijährige Garantieabnahme teilweise bereits abgelaufen war, hatte zum Zeitpunkt der internen Berichtserstellung vom 22. Mai 2025 die Garantieabnahme noch nicht stattgefunden. Daher hat die Geschäftsprüfungskommission dem Gemeindepräsidenten als dringliche Aufgabe mitgeteilt, dass die Durchführung unverzüglich vorzunehmen sei (teils voraussichtlich in Kulanz der Unternehmer infolge Ablaufs der Frist). Die Durchführung der Garantieabnahme wurde unterdessen gegenüber der Geschäftsprüfungskommission bestätigt (siehe auch Ziffer 2.10).
- **Kosten:** Fehlende Kostenübersicht und unzureichendes Nachtragsmanagement verhindern eine umfassende Projektsteuerung. Unvollständige Ausschreibungsunterlagen führten zu Nachträgen und Regierapporten mit entsprechenden Mehrkosten. Die Schlussabrechnung lag zum Zeitpunkt der internen Berichtserstellung nicht vor. In der Zwischenzeit konnte die Schlussabrechnung jedoch erstellt und abgeschlossen werden. Das Projekt verursachte Kosten in der Höhe von CHF 2'670'800 und liegt somit mit CHF 6'225 unter der Kreditlimite von CHF 2'677'025.

2 Feststellungen

Die hier genannten Feststellungen sind jeweils geknüpft an die von der GPK an den Gemeinderat empfohlenen Änderungen für zukünftige Projekte. Die GPK Wittenbach behält sich vor, die hier erwähnten Feststellungen in den laufenden und zukünftigen Projekten intensiv zu prüfen.

2.1 Unzureichender Projektstand bei Kreditantrag

Das Projekt war zum Zeitpunkt des Kreditantrags nicht vollständig ausgereift. Die Kredithöhe basierte auf einer Kostenschätzung und nicht auf einem detaillierten Kostenvoranschlag mit konkreten Richtofferten. Zudem war das Projekt noch nicht bewilligungsreif. Der Bericht zur energetischen Optimierung sowie der Energienachweis wurden erst nach Annahme des Kredits erstellt.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, ein Projekt vor Kreditantrag bewilligungsfähig auszuarbeiten, alle notwendigen Gutachten (Bsp. Energienachweis, Schadstoffgutachten bei Abbruch, Erdbebensicherheit, Brandschutz, Procap, mögliche Fördergelder etc.) einzuholen und die Kosten der wesentlichen Arbeitsgattungen mittels Richtofferten zu untermauern.

2.2 Projektorganisation und personelle Wechsel

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe sowie die Kompetenzregelung wurden im Beschluss des Gemeinderats vom 7. Juli 2020 definiert. Die Organisation änderte sich im Projektverlauf. Dies auch im Zusammenhang mit personellen Wechseln (Gemeinderat, Gemeindepräsident, Vorsitz Arbeitsgruppe, Projektleiter, Polier). Dabei erfolgte der Wissenstransfer nicht optimal, und die vordefinierte Kompetenzregelung wurde nicht bis zum Schluss konsequent gelebt.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen die Erarbeitung eines projektgerechten Prozesshandbuches mit klarer Definition der Verantwortlichkeiten in Bezug auf Ausschreibung, Vergabe, Ausführungs- und Rechnungskontrolle bis zur Werkabnahme, Garantieleistungen und Dokumentation. Bei personellem Wechsel muss der Wissenstransfer sichergestellt werden.

Ab einer Projektgrösse von CHF 1 Mio. ist das Einsetzen eines neutralen Bauherrenberaters mit Knowhow im öffentlichen Beschaffungswesen angebracht. Dieser hilft, die Interessen der Gemeinde in Bezug auf Planung und Umsetzung sicherzustellen.

2.3 Sitzungen der Baukommission und des Gemeinderats

Die letzte Sitzung der Baukommission datiert vom 23. Juni 2022 und fand somit vier Monate nach Spatenstich und vor der Bewilligung des Nachtragskredits im August 2022 statt. Es wurden keine weiteren Baukommissionssitzungen durchgeführt. Eine klare Rollenverteilung fehlte.

Empfehlung der GPK

Baukommissionssitzungen müssen regelmässig stattfinden (Jour fixe) und sind konsequent bis zur Bauvollendung durchzuführen. Im Gemeinderat sind Projekte in dieser Grössenordnung in regelmässigen Abständen zu traktandieren.

2.4 Fehlende Kostenübersicht

Der letzte Finanzrapport der Bauleitung mit einer detaillierten Kostenübersicht und -prognose datiert vom 26. Juni 2022 und somit vor Freigabe des Nachtragkredits. Die Schlussabrechnung wurde von der Gemeinde erst per Ende August 2025 erstellt.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, bei jedem Jour fixe den Kostenstand und die Prognose zu traktandieren und als eines der wichtigen Steuerungsinstrumente zu verwenden.

2.5 Unzureichendes Nachtragsmanagement

Aufgrund der nachträglichen Projektanpassungen und der teilweise unvollständigen Ausschreibungsunterlagen wurden diverse Nachtragsforderungen erhoben. Nachträge zum Projekt können seitens Besteller wie seitens Auftragnehmer gestellt werden. Dabei gilt es zu unterscheiden, was nachträgliche Wünsche des Bauherrn und was zusätzliche Aufwendungen bei unverändertem Projekt seitens Planer und Unternehmer sind. Es fehlte ein kontinuierlich geführtes Nachtragsmanagement, in welchem die Forderungen aufgeführt werden und in die Kostenprognose einfließen können.

Empfehlung der GPK

Das Bauprogramm ist klar zu definieren und ein fester Bestandteil des Entwicklungsprozesses eines Bauvorhabens. Es konkretisiert die Planungsphase eines Projektes und definiert seine grundlegenden Aspekte. Wir empfehlen, ein Projekt vor Ausschreibung klar zu definieren und die Ausschreibungsunterlagen darauf abgestimmt zu erstellen, um Nachträge zu minimieren. Zudem empfehlen wir ein detailliertes Nachtragsmanagement (Claim Management).

2.6 Umgang mit öffentlichem Beschaffungswesen

Ein öffentlicher Auftrag darf grundsätzlich nicht aufgeteilt werden, um Bestimmungen des Vergaberechts (insb. die Schwellenwerte) zu umgehen. Beim voraussichtlichen Auftragswert im Vergabeverfahren handelt es sich jeweils um eine Schätzung des Auftraggebers bzw. der Gemeinde unter Einbezug sämtlicher Kosten. Eine nachträgliche Abweichung kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Rückwirkend betrachtet wurde bei den Architektur- und Baumanagementleistungen der Schwellenwert von CHF 150'000 überschritten. Das ist jedoch nicht als Umgehung der Bestimmungen des Vergaberechts zu werten, sondern hat sich aus dem Umstand ergeben, dass die Projektleitung gewechselt werden musste und damit im Verlaufe des Projekts unvorhergesehene Mehrkosten entstanden sind.

Die ersten Auftragsvergaben wurden aufgrund von Nachverhandlungen gestoppt und nochmals neu durchgeführt, was zu Verzögerungen führte.

Die mittels Stichproben überprüften Protokolle zur Offertöffnung sowie die Vergabeanträge waren vorhanden und korrekt unterzeichnet.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen die Vergabeverfahren für die auszuschreibenden Arbeiten auf Basis des detaillierten Kostenvoranschlages und mittels einer Kostenreserve von 10% festzulegen, den Umfang bzw. die Arbeitsgattungen pro Auftrag zu definieren und die Verfahrensarten entsprechend durchzuführen. Im Weiteren empfehlen wir, auf Nachverhandlungen hinzuweisen und diese durchzuführen.

2.7 Verspätete Schlussrechnung wegen offenen Forderungen

Die offenen Forderungen wurden beglichen und die Schlussabrechnung wurde per 29. August 2025 erstellt.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen längere Verzögerungen beim Bereinigen von ausstehenden Forderungen zu vermeiden, da sich diese aufgrund der zunehmend schwierigeren Nachvollziehbarkeit negativ auf die Verhandlungen auswirken.

2.8 Fernwärmeleitung und Starkstromleitung

Zu Baubeginn war noch nicht geklärt, wie mit der Fernwärmeleitung der SAK umgegangen werden muss. Die Fernwärmeleitung hätte im Bereich der geplanten Aussenparkplätze verlegt werden müssen. Da die Dienstbarkeit keine Kostenübernahme durch die SAK als Dienstbarkeitsberechtigte vorsah, hätten die Aufwendungen von der Grundeigentümerin getragen werden müssen. Dies hätte zu erheblichen Mehrkosten geführt. Man entschied sich, anstelle einer Leitungsumlegung das Terrain anzuheben. Auch diese Variante führte zu deutlichen Mehrkosten, da sie nicht Bestand des Kredits war. Die bestehende Starkstromleitung unter dem Gebäude verunmöglichte eine kostengünstige Lösung für den Unterbau des Liftschachts, weshalb auf ein alternatives System ausgewichen werden musste.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen Dienstbarkeitsverträge wie im Falle der Fernwärmeleitung zukünftig so auszugestalten, dass allfällige damit verbundene Aufwendungen von der Dienstbarkeitsberechtigten bezahlt werden müssen. Zudem empfehlen wir vorgängige detaillierte Abklärung von bestehenden Werkleitungen und dessen Auswirkungen auf das Projekt zu prüfen. Weiter ist in neu zu erstellenden Verträgen betreffend Durchleitungsrechten mit Dritten darauf zu achten, dass eine Verlegung zulasten der Berechtigten vereinbart wird.

2.9 Bauen unter laufendem Betrieb

Während den Bauarbeiten musste der laufende Betrieb der Feuerwehr und der Musikschule gewährleistet werden. Der Gebäudezugang war für die Arbeiten teilweise eingeschränkt, und die Fluchtwege mussten freigehalten werden. Die Arbeiten konnten somit nur mit Unterbrüchen durchgeführt werden.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, während der Projektplanung den Bauablauf aufgrund der vorliegenden Gegebenheiten zu definieren und allfällige damit verbundene Mehraufwendungen und Zeitreserven zu berücksichtigen.

2.10 Garantieabnahme und Baudokumentation

Die Garantieabnahme nach SIA Norm 118 wurde erst im Juli 2025 vorgenommen. Das Prüfungs-Protokoll liegt der GPK vor. Die Prüfung gemäss Art. 158 Abs. 2 ergab einen unwesentlichen Mangel, der behoben wurde. Das Werk gilt als abgenommen gemäss Art. 159, 160 der SIA Norm. Die Garantiefristen für verdeckte Mängel (5 Jahre) und absichtlich verdeckte Mängel (10 Jahre) laufen noch.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, ein einheitliches Datum für die Werkabnahme zu definieren und nach spätestens 23 Monaten das Projekt auf Mängel zu untersuchen, damit Garantieleistungen zeitgerecht adressiert werden können.

Zu Bauprojekten ist zudem eine lückenlose Baudokumentation inkl. unterzeichnete Werkverträge und Auftragsbestätigungen, Werkpläne, Garantiescheine, Bauabnahmen, Schlussrechnungen sowie den Finanzrapport der Schlussabrechnung inkl. Vergleich zu Kostenvoranschlag und Vertragssummen zu erstellen. Auf diese Weise sind alle Projektschritte nachvollziehbar und es können Kostenverschiebungen im Projektverlauf und Benchmarks für zukünftige Projekte hergeleitet werden.

2.11 Unvorhergesehene Baukostenteuerung

Gemäss Ausschreibungsunterlagen und dem Protokoll der Baukommission vom 16. Dezember 2021 ist die Bauteuerung in den Werkverträgen inbegriffen. Trotzdem wurde die Teuerung als primärer Grund für die Kostenüberschreitung angegeben. Der Baupreisindex stieg zwischen der Baukostenschätzung im Dezember 2019 und der offiziellen Einweihung am Tag der offenen Tür vom 29. April 2023 von 99.6 auf 113.8 Punkte (+14.3%; Basis Oktober 2020 = 100). Die hohe Preissteigerung auf einzelne Rohstoffe und Materialgüter wurde aufgrund der ausserordentlichen Lage, bedingt durch COVID-19-Pandemie, verursacht und von den Unternehmern teilweise geltend gemacht.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, den Umgang mit der Teuerung wie gehabt in den Ausschreibungsunterlagen zu definieren.

2.12 Mehrausmass (Differenz zwischen Ausschreibung und Ausführung)

Einige Arbeiten weisen gegenüber den Ausschreibungsunterlagen ein deutliches Mehrausmass auf. Zum Beispiel wurden Isolierpaneele (BKP 271 Gipsarbeiten) mit 25 m² ausgeschrieben und 135 m² verbaut.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, dass das Projekt zum Zeitpunkt der Ausschreibung definiert ist und die Ausmasse möglichst exakt ermittelt werden.

2.13 Kostenabweichungen innerhalb der Budgets "Feuerwehr" und "Politische Gemeinde"

Innerhalb einzelner BKP-Positionen gab es Kostenabweichungen bei den Teilprojekten «Feuerwehrdepot» und «Politische Gemeinde». Die Abweichungen lassen sich mit Zusatzwünschen und Nachtragsforderungen begründen sowie damit, dass die Aufteilung zwischen «Feuerwehr» und «Politische Gemeinde» ursprünglich auf einem fixen Kostenschlüssel basierte. Die Änderungen zwischen dem Kostenvoranschlag und den Zahlungen der Teilprojekte hatten keinen Einfluss auf die Gesamtkosten.

Empfehlung der GPK

Wir empfehlen, die Kosten falls möglich mittels detaillierter Ausschreibungsunterlagen direkt den Teilprojekten zuzuweisen und, wo nicht möglich, auf Basis des Kostenvoranschlags den Kostenschlüssel pro Arbeitsgattung frühzeitig zu definieren (zum Beispiel im Verhältnis der Bausumme der Teilprojekte).

2.14 Ausstandsgründe

Die Ausstandsgründe sind in Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; sGS 951.1) geregelt. Potenziell einschlägig sind vorliegend folgende zwei Ausstandsgründe:

1. Wenn eine Person Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organ (insb. Geschäftsführung und Verwaltungsrat) einer an der Angelegenheit beteiligten Person ist (Art. 7 Abs. 1 lit. b VRP), oder
2. wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheint (Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP).

Für Vergabeverfahren nach aktuellem Beschaffungsrecht gelten eigene Regeln, welche in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; sGS 841.51) ausformuliert sind. Diese sind jedoch im Anwendungsbereich grundsätzlich mehrheitlich deckungsgleich mit den allgemeinen Ausstandsgründen gemäss VRP. Das VRP kommt zudem immer noch für sämtliche anderen Beschlüsse und Entscheidungen ausserhalb des Vergabeverfahrens zur Anwendung.

Allgemein kann gesagt werden, dass auch im Vergabeverfahren ein Ausstandsgrund einer auf Seite der Gemeinde mitwirkenden Person vorliegt, wenn diese Person mit einem Anbieter in irgendeiner Weise in engerer Verbindung steht. Im Vergabeverfahren nach aktuellem Beschaffungsrecht sind zudem sämtliche auf Seite Gemeinde mitwirkenden Personen gemäss Art. 4 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; sGS 841.11) verpflichtet, eine Unbefangenheitserklärung zu unterzeichnen.

Ein Ausstandsgrund würde damit zweifelsfrei vorliegen, wenn die Firma einer an der Beschaffung beteiligten Person in irgendeiner Weise an einem Projekt beteiligt ist oder gegebenenfalls auch war. Hat das Projekt hingegen keinen Zusammenhang mit der Firma dieser Person, so ist der erste Ausstandsgrund nicht erfüllt. Jedoch könnte der zweite Ausstandsgrund gegeben sein, wenn die Person aufgrund ihrer privaten Tätigkeit als Verwaltungsrat einer Firma in einer Angelegenheit nach objektiven Kriterien (und nicht nach der subjektiven Einschätzung einzelner Verfahrensbeteiligter) den Anschein von Befangenheit weckt. In Betracht kommt hier neben einem Verwandtschaftsverhältnis wohl auch eine sehr enge geschäftliche (oder private) Beziehung mit einer anderen beteiligten Firma bzw. deren Organe.

Ob ein Ausstandsgrund gegeben ist, muss im Einzelfall in einer objektiven Beurteilung geprüft werden. Ist ein Ausstandsgrund erfüllt oder wird ein Ausstandsgesuch gestellt und sollte die befangene Person nicht von sich aus («freiwillig») in den Ausstand treten, so entscheidet bei einer Kollegialbehörde wie



der Baukommission oder dem Gemeinderat die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen über den Ausstand.

Empfehlung der GPK

In der mit Stichproben erfolgten Prüfung sind diesbezüglich beim vorliegenden Projekt keine Unregelmässigkeiten aufgetaucht. Der Gemeinderat muss vor einem Projektbeginn jeweils festlegen, ob Mitglieder des Projektteams von dieser Regel betroffen sind oder nicht und dies schriftlich festhalten. Zudem sollen Mitglieder des Projektteams wie auch der Baukommission eine Unbefangenheitserklärung vor Projektbeginn unterzeichnen. Dies ist seit Juni 2023 ein Thema, als das neue Beschaffungsrecht in Kraft getreten ist.

2.15 Finanzbefugnisse des Gemeinderats

Für die Gemeinde stellt sich die Frage, ob für Mehrkosten ein Nachtragskredit gewährt werden muss, oder ob die Mehrausgabe im Kompetenzbereich des Rates liegen. Im Jahr 2022 hat der Gemeinderat seine Finanzbefugnisse deshalb als gegeben beurteilt, weil er die Leistungen im Rahmen des Nachtragskredits als gebundene Ausgaben deklarierte (gemäss Gemeindeordnung Anhang 1: Finanzbefugnisse).

Empfehlung der GPK

Die Bürgerschaft soll aktiv über den Projektverlauf informiert werden. Die GPK empfiehlt, dass Kostenüberschreitungen frühzeitig mittels Nachtragskredit im Gemeinderat gemäss Finanzbefugnisse der Gemeindeordnung genehmigt werden.



3 Fazit

Wir halten fest, dass die bauliche Umsetzung der Sanierung und Erweiterung des Feuerwehrdepots und des Werkhofs insgesamt zweckmässig erfolgt ist. Im Bereich Planung, Organisation, Koordination und gegenseitiger Kommunikation zwischen Baukommission, Gemeinderat und Verwaltung weist das Projekt diverse Mängel auf.

Aufgrund der untersuchten Situation beim Feuerwehrdepot Wittenbach hat die GPK jeweils alle Punkte bzw. alle Empfehlungen in diesem Bericht festgehalten. Die GPK geht davon aus, dass diese Empfehlungen in zukünftigen Projekten umgesetzt werden.

9300 Wittenbach, 26. September 2025

Geschäftsprüfungskommission Wittenbach