

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. Mai 2019

411

EINGANG GR			
22. Mai 2019			
GRG Nr.	16	BS 35	368

Botschaft zum Kreditbegehren von Fr. 39'800'000 für den Ergänzungsbau Regierungsgebäude in Frauenfeld

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen im Folgenden die Botschaft zum Objektkredit für den Ergänzungsbau Regierungsgebäude in Frauenfeld.

I. Ausgangslage

Die kantonale Verwaltung beschäftigt insgesamt rund 3'900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein grosser Teil davon arbeitet in der Kantonshauptstadt Frauenfeld, wo rund 1'600 Arbeitsplätze auf insgesamt 43 Standorte verteilt sind (ohne Sozialversicherungsanstalt und kantonale Schulen). Ca. 710 Arbeitsplätze sind in 18 kantonseigenen Liegenschaften untergebracht, die restlichen 890 in derzeit 25 Mietobjekten.

Es ist unbestritten, dass die räumliche Trennung zahlreicher Verwaltungseinheiten aus betrieblicher Sicht alles andere als ideal ist. Immer wieder wurde daher über Möglichkeiten der Zusammenführung nachgedacht. Nachdem das Areal zwischen Regierungs- und Verwaltungsgebäude schon seit jeher das eigentliche "Regierungsviertel" darstellt, standen dabei Ergänzungsbauten in diesem Bereich immer im Vordergrund. Schon Ende der 1980er Jahre wurde ein Projektwettbewerb für entsprechende Neubauten hinter dem Regierungsgebäude durchgeführt. Aus verschiedenen Gründen wurde das Vorhaben jedoch nicht weiterverfolgt. Die Grundidee, die mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden zusätzlichen Raumbedürfnisse der Verwaltung mittelfristig mindestens teilweise über einen Neubau hinter dem Regierungsgebäude abzudecken, wurde aber nicht aufgegeben. Um sich die diesbezüglichen Optionen offen zu halten, hat der Kanton Thurgau im Verlauf der vergangenen Jahre die in der Zone für öffentliche Bauten gelegenen Grundstücke hinter dem Regierungsgebäude schrittweise erworben und damit ein arrondiertes Baugebiet an zentraler Lage erhalten. Mittlerweile steht das gesamte Gelände zwischen dem Regierungsgebäude und den Liegenschaften Spannerstrasse 29-33 im Eigentum des Kantons Thurgau.

Auf dem Areal soll nun ein Neubau entstehen, welcher die räumlichen und betrieblichen Anforderungen eines modernen Bürogebäudes erfüllt und gleichzeitig den besonderen städtebaulichen und architektonischen Herausforderungen in unmittelbarer Nähe der Altstadt und des Regierungsgebäudes Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund wurde im April 2016 ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben, aus welchem das Projekt "dino" des Architekturbüros Gäumann Lüdi von der Ropp Architekten als Sieger hervorging. Es soll ein viergeschossiger urbaner Holzbau realisiert werden, welcher die Kette der Regierungsbauten über die Promenade hinaus in angemessener Weise verlängert und Platz für fast 300 Arbeitsplätze bietet. Das erforderliche Bauholz kann aus dem Staatswald bezogen werden. Als Ersatz für die wegfallenden ebenerdigen Parkplätze soll in Zusammenarbeit mit der Stadt Frauenfeld eine Tiefgarage mit 215 Plätzen erstellt werden.

Für die Realisierung des Vorhabens wird mit Gesamtkosten in Höhe von Fr. 39'800'000 gerechnet. Durch die Verschiebung von Arbeitsplätzen in kantonseigene Liegenschaften entsteht nach heutigem Planungsstand ein mittelfristiges Einsparungspotential an Mietausgaben von rund Fr. 630'000 pro Jahr.

II. Bedarf und Strategie

Die Entwicklung des Kantons Thurgau war in den letzten zehn Jahren geprägt von einem überdurchschnittlichen Bevölkerungs- und einem soliden Wirtschaftswachstum. Mehr Menschen und eine dynamische Wirtschaft steigern aber auch die Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen. Um diese Nachfrage befriedigen zu können, aber auch als Folge neuer oder umgelagerter Vollzugsaufgaben, ist der Raumbedarf der kantonalen Verwaltung in den vergangenen Jahren zwar langsam, aber stetig gewachsen. Wie eingangs festgehalten, befinden sich derzeit rund 1'600 Arbeitsplätze der kantonalen Verwaltung in Frauenfeld. Das Regierungsgebäude ist dabei das einzige grössere Bürogebäude im Eigentum des Kantons (das Verwaltungsgebäude gehört der Gebäudeversicherung). Zahlreiche Verwaltungsabteilungen sind in kleineren, meist älteren kantonseigenen Liegenschaften untergebracht. Die Übrigen in 25 Mietliegenschaften. Einige dieser Mietobjekte erfüllen die Kriterien an einen zeitgemässen Verwaltungsbetrieb nicht mehr. Nachdem der Kanton energiepolitisch eine Vorbildfunktion zu erfüllen hat, müssen zudem Mietverhältnisse für Liegenschaften, die hinsichtlich ihrer Energieeffizienz nicht überzeugen, überprüft werden. Bereits bekannt ist, dass der Mietvertrag für das Amt für Informatik (Afi), welches derzeit mit seinen ca. 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer Liegenschaft der Thurgauer Kantonalbank in Weinfelden untergebracht ist, per Ende 2023 ausläuft. Schon heute bietet der Standort keinerlei räumliche Optionen für das personell wachsende Afi. Da sich zudem die meisten Kunden in Frauenfeld befinden, wirkt sich die räumliche Trennung zusätzlich erschwerend aus. Es ist also absehbar, dass in verschiedenen Bereichen zusätzliche oder andere Räumlichkeiten zu Verfügung gestellt werden müssen.

Zusätzliche Raumbedürfnisse der Zentralverwaltung wurden in den vergangenen Jahren weitgehend über Mietlösungen abgedeckt. Das ist aus Sicht des Regierungsrates dort sinnvoll, wo es befristete Bedürfnisse abzudecken gilt oder andere spezielle Umstände für eine solche Lösung sprechen. Für die eigentliche Verwaltungsarbeit, welche

heute in den allermeisten Fällen von interdisziplinärer Zusammenarbeit geprägt ist, sind jedoch grössere Einheiten mit moderner Büroinfrastruktur und räumlicher Nähe mehrerer Abteilungen anzustreben.

Der Regierungsrat geht zudem davon aus, dass der Wert von Grundstücken und Gebäuden weiterhin steigen wird. Die konkrete Entwicklung wird allerdings von verschiedenen Faktoren wie der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, der Teuerung, dem Bevölkerungswachstum und dem immer knapper werdenden Gut Boden abhängig sein. Allein innerhalb des Zeitraumes 1998 - 2018 haben die Kaufpreise für Wohnungen und Häuser im Bezirk Frauenfeld um 56% zugenommen¹. Die Wohnungsmieten sind in der Stadt Frauenfeld zwischen 2000 und dem Dreijahreszeitraum 2015 - 2017 um rund 25% gestiegen². Vor diesem Hintergrund macht es auch wirtschaftlich Sinn, dass der Kanton in eigene Liegenschaften investiert. Er kann in diesem Umfang vom erwarteten Preisanstieg profitieren während er als Mieter mit stetig steigenden Mietzinsen zu rechnen hätte. Jedes andere im Kanton Thurgau ansässige Unternehmen würde im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten Eigentum einer Mietliegenschaft vorziehen.

In seiner am 30. Juni 2015 verabschiedeten Immobilienstrategie hat der Regierungsrat daher festgehalten, dass der Kanton seine Raumbedürfnisse wenn immer möglich über eigene Immobilien abdecken soll. Nun bietet sich die Möglichkeit, im Sinne dieser Strategie am richtigen Ort ein modernes, wirtschaftliches und effizientes Bürogebäude zu erstellen.

III. Erläuterungen zum Bauprojekt

1. Städtebauliche Situation und Architektur

Im sogenannten "Regierungsviertel" entlang der Promenaden- und Zürcherstrasse in Frauenfeld liegt eine ganze Reihe von wichtigen Bauten, darunter das Verwaltungsgebäude, die Kantonsbibliothek, das Regierungsgebäude und das Staatsarchiv. Dieser "Boulevard öffentlicher Bauten" wurde Anfang des 19. Jahrhunderts erstellt und Ende der 1960er-Jahre mit dem Bau des Verwaltungsgebäudes abgeschlossen. Der neue Erweiterungsbau kommt direkt hinter das Regierungsgebäude zu liegen. Ein über die Längsachse versetzter und in der Höhe gegliederter zweiseitiger Kamm bildet dabei je drei klassische Bürotrakte zur Staubeggstrasse und zur Hofseite der Zürcherstrasse aus. Dazwischen liegen kleine Halbhöfe. Die zeitgemässe Erscheinung komplettiert das repräsentative Regierungsgebäude stimmig.

Das Gebäude wird als urbaner Holzbau in Erscheinung treten, wobei die beiden Treppenhäuser als Stahlbetonkonstruktion konzipiert sind. Die Seitenflügel mit den eigentlichen Büroflächen sowie die Erschliessungs- und Begegnungszonen sind hingegen reine Holzbauten. Die geringen Spannweiten erlauben eine Umsetzung ohne den Einsatz von speziellen Holzwerkstoffen. Der Holzbedarf für die Tragkonstruktion kann daher

¹ Thurgauer Kantonalbank/IAZI, Thurgauer Eigenheim-Index Herbst 2018

² Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung

vollständig aus dem Staatswald gedeckt werden. Dabei ist vorgesehen, auch "Käferholz" zu verwenden, welches auf dem Holzmarkt sonst nur schwer verkäuflich ist.

2. Innenausbau

Im Inneren ist der Bau streng modular auf einem klassischen Büroraster aufgebaut. Aufgrund der neutralen inneren Struktur ist er langfristig flexibel in der Nutzung. Um die Bürounträume ideal beleben und belichten zu können, verfügt der Erweiterungsbau mit seiner speziellen Form über relativ viel Grundfläche und eine grosse Fassadenabwicklung.

Die Anzahl der Sitzungszimmer im Neubau wurde auf das Minimum beschränkt, da die bestehenden Besprechungszimmer im Regierungsgebäude allen Ämtern des Neubaus zur Verfügung stehen. Die Erschliessungszonen in den einzelnen Geschossen bieten Platz für Begegnungszonen und offene Pausenräume, welche sich bestens für Stehsitzungen eignen. Die Verkehrsflächen sind deshalb äusserst klein. Minimal gehalten sind auch die Archivräume, die ausschliesslich den Ämtern im Ergänzungsbau als Amtsrarchiv dienen sollen. Für die Nutzerinnen und Nutzer des Neubaus und des Regierungsgebäudes ist im Erdgeschoss eine Cafeteria ohne Gastküche geplant. Ausserhalb den Öffnungszeiten der kantonalen Verwaltung soll es möglich sein, die Cafeteria für Anlässe zu benutzen.

3. Ökologische Aspekte

Der Ergänzungsbau zum Regierungsgebäude wurde als erstes kantonales Gebäude nach dem Standard nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS 2.0) geplant und soll nach der Realisierung entsprechend zertifiziert werden. Der Standard wurde in enger Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, öffentlicher Hand, Fachorganisationen und weiteren Experten (u.a. dem Bundesamt für Energie) erarbeitet. Er beinhaltet Anforderungen an eine sparsame und rationelle Energieverwendung, ein gutes thermisches Verhalten, eine hohe thermische Behaglichkeit und eine optimale Raumluftqualität. Darüber hinaus sind gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Aspekte zu erfüllen, die über den Minergie-P Standard hinausgehen. So werden beim Ergänzungsbau weitgehendst wiederverwend- und reproduzierbare Materialien verwendet.

4. Parkplatzsituation

Auf dem heutigen Areal des Ergänzungsbaus befinden sich aktuell rund 100 oberirdische Parkplätze. Als Ersatz dafür wird mit dem Ergänzungsbau eine Tiefgarage mit 215 Plätzen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Besucherinnen und Besucher sowie die Öffentlichkeit erstellt. Neben den direkten Erschliessungen in das bestehende Regierungsgebäude und den geplanten Neubau sind öffentliche Zugänge Richtung Zürcherstrasse / Vorstadt eingeplant. Die Stadt Frauenfeld hat sich positiv zur geplanten Tiefgarage geäussert. Durch die Verlegung von oberirdischen Parkplätzen in die Tiefe kann die Innenstadt gestärkt und die Attraktivität der Kernstadt gesteigert werden. Grundsätzlich besteht ein Interesse der Stadt Frauenfeld an rund 50 Parkplätzen.

IV. Finanzielle Aspekte

Üblicherweise wird für die Botschaft an den Grossen Rat und an das Volk ein Bauprojekt mit einem Kostenvoranschlag mit einem Genauigkeitsgrad von +/- 10 % ausgearbeitet. Um die Vorprojekt- bzw. Projektierungskosten bis zur Volksabstimmung möglichst tief zu halten, wurden die Kosten in Absprache mit der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission auf der Grundlage eines Vorprojektes ermittelt. Die entsprechende Kostenschätzung weist einen Genauigkeitsgrad von +/- 15 % auf. Wegen der höheren Ungenauigkeit der Kostenschätzung gegenüber einem Kostenvoranschlag ist eine Reserve von rund 5 % (1.850 Mio. Franken) eingerechnet.

1. Baukosten nach Baukostenplan (BKP)

Die Kostenschätzung (Genauigkeitsgrad +/- 15 %) vom 22. März 2019 geht von folgenden Investitionskosten aus:

BKP 0	Grundstückskosten		Fr.	700'000
BKP 1	Vorbereitungsarbeiten		Fr.	1'823'000
BKP 2	Gebäude		Fr.	32'009'000
	Baugrube	Fr.	2'105'000	
	Rohbau 1	Fr.	10'725'000	
	Rohbau 2	Fr.	2'548'000	
	Elektroanlagen	Fr.	1'874'000	
	Heizungs-/Lüftungs-/Klimaanlagen	Fr.	3'419'000	
	Sanitäranlagen	Fr.	1'217'000	
	Transportanlagen	Fr.	215'000	
	Ausbau 1	Fr.	1'428'000	
	Ausbau 2	Fr.	2'918'000	
	Honorare	Fr.	5'560'000	
BKP 3	Betriebseinrichtungen		Fr.	799'000
BKP 4	Umgebung		Fr.	1'366'000
BKP 5	Baunebenkosten		Fr.	405'000
BKP 7	Reserve		Fr.	1'850'000
BKP 9	Ausstattung		Fr.	848'000
Total	inkl. 7.7% MwSt.		Fr.	39'800'000

2. Baukosten nach Objektgliederung

Bürogebäude EG – 3.OG (inkl. Archiv, Hauswart, Technik)	Fr.	31'760'000
Tiefgarage	Fr.	8'040'000
Total	inkl. 7.7% MwSt.	Fr. 39'800'000

3. Kennzahlen

Gebäudevolumen GV nach SIA 416	m³	43'648
Gebäudekosten (BKP 2)	Fr.	32'009'000
Gebäudekosten (BKP 2) pro Kubikmeter	Fr./m³	735
Kosten Bürogebäude EG-3.OG inkl. Archiv, Hauswart, Technik	Fr.	31'760'000
Kalkulatorische Jahresmiete 3.5%*	Fr.	1'111'600
Anzahl Arbeitsplätze		297
Investitionskosten pro Arbeitsplatz	Fr./AP	106'936
Kalkulatorische Jahresmiete* / Arbeitsplatz	Fr./AP	3'743
Kosten Tiefgarage	Fr.	8'040'000
Kalkulatorische Jahresmiete 3.5%*	Fr.	281'400
Anzahl Parkplätze (inkl. 4 Smart PP sowie 50 öffentliche PP)		215
Investitionskosten pro Parkplatz	Fr./PP	37'395
Kalkulatorische Jahresmiete / PP	Fr./PP	1'309

* Berechnungsgrundlage: Amortisation 50 Jahre 2.5% (inkl. Verzinsung Kapital zu 1%) plus Unterhalt 1%

Betrachtet man die Baukosten pro Kubikmeter, weist das Projekt für den Ergänzungsbau des Regierungsgebäudes im Vergleich zu ähnlichen Holzbauten günstige Kennzahlen auf (Gebäudekosten (BKP 2) pro Kubikmeter (GV nach SIA 416)).

Neubau Medienhaus Tamedia, Zürich (2013)	Fr./m ³	840
Neubau Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Ittigen (2013)	Fr./m ³	855
Erweiterungsbau Büro Universitäre Psych. Kliniken Basel (2013)	Fr./m ³	1'093
Kompetenzzentrum BBZ Arenenberg, Salenstein (2014)	Fr./m ³	936
Ergänzungsbau Regierungsgebäude	Fr./m ³	735

In Bezug auf die Kosten pro Arbeitsplatz ist das Projekt äusserst ökonomisch. Zum Vergleich können folgende, aktuelle Mietobjekte des Kantons hinzugezogen werden:

Bürogebäude Schlossmühlestrasse 15, Frauenfeld

Jahresmietzins Büro inkl. Archivräume	Fr.	1'313'400
Anzahl Arbeitsplätze		202
Jahresmietzins / Arbeitsplatz	Fr./AP	6'502

Multiplex, Frauenfeld

Jahresmietzins Büro inkl. Archivräume	Fr.	1'148'100
Anzahl Arbeitsplätze		151
Jahresmietzins / Arbeitsplatz	Fr./AP	7'603

Verwaltungsgebäude Promenade, Frauenfeld

Jahresmietzins Büro inkl. Archivräume	Fr.	1'200'000
Anzahl Arbeitsplätze		147
Jahresmietzins / Arbeitsplatz	Fr./AP	8'163

Der durchschnittliche Jahresmietzins pro Arbeitsplatz weist für die aufgeführten Vergleichsobjekte rund Fr. 7'323 auf. Dies deckt sich mit einer approximativen Betrachtung der Jahresmietzinsen pro Arbeitsplatz auf dem Platz Frauenfeld: Bei einem Mietzinsaufwand von rund 6'640'000 Franken und 890 Arbeitsplätzen resultiert auch auf diese Berechnungsart ein Jahresmietzins pro Arbeitsplatz von rund Fr. 7'460.

Der kalkulatorische Jahreszins für einen Arbeitsplatz im Ergänzungsbau liegt mit Fr. 3'743 bei rund der Hälfte dieser Kosten. Dies hat einerseits damit zu tun, dass der Kanton als Eigentümer keine Bruttorendite erzielen und nur die effektiv anfallenden Kosten tragen muss. Andererseits ist das vorliegende Projekt äusserst effizient beim Flächenverbrauch, weil das Verhältnis zwischen Erschliessungsfläche zu Nutzfläche optimiert wurde. Bereits im Wettbewerb wurden die Projekte der engeren Wahl einer vertieften Nutzungs- und Bewirtschaftungskostenanalyse unterzogen. Es hat sich also bereits in dieser Phase gezeigt, dass das siegreiche Projekt im Vergleich die tiefsten Kosten pro Arbeitsplatz aufweist.

Auch die kalkulatorischen Jahreszinsen pro Parkplatz sind mit Fr. 1'309 attraktiv. Die Tiefgarage kann aus heutiger Sicht wirtschaftlich betrieben werden. Weiter ist zu bemerken, dass die Stadt Frauenfeld einen Investitionskostenbeitrag von 1'750'000 Franken an die Kosten von 50 Parkplätzen sprechen kann, sofern diese öffentlich zur Verfügung gestellt und bewirtschaftet werden. Damit würden die Investitionskosten um diesen Betrag tiefer ausfallen.

4. Belegungsplanung und Einsparungen

Es wird derzeit intensiv über Belegungsvarianten nachgedacht. Gemäss den aktuellen Diskussionen könnten die heute im VGP ansässigen Ämter des DIV (Generalsekretariat inkl. Abteilungen Energie und öffentlicher Verkehr, Amt für Wirtschaft und Arbeit mit Rechtsdienst, Geschäftsleitung und Wirtschaftsförderung, Amt für Geoinformation und Landwirtschaftsamt) sowie das Afl in den Ergänzungsbau ziehen.

Die frei werdenden Arbeitsplätze im VGP könnten durch das Tiefbauamt und das Amt für Umwelt belegt werden, wodurch die heutigen Mietverhältnisse für diese beiden Ämter aufgelöst werden könnten. Auch in den Ergänzungsbau könnten das Veterinäramt (heute in staatseigener Liegenschaft), die Abteilungen Arbeitsmarktliche Massnahmen und Arbeitsinspektorat sowie das Zivilstandsamt des Bezirks Frauenfeld (alle in Mietliegenschaften) ziehen. Die staatseigene Liegenschaft, in der heute das Veterinäramt beherbergt ist, könnte durch die Abteilung Vollzugs- und Bewährungsdienste belegt werden.

Eine entsprechende Modellrechnung ergibt ein jährliches Einsparpotential von rund Fr. 630'000 Mietzinsen pro Jahr. Die Einsparung entspricht den jährlichen Nettomietzinsen für die nicht mehr benötigten Mietobjekte abzüglich der kalkulatorischen Jahresmiete für den Neubau. Eine Arbeitsplatz-Planungsreserve wurde in der Modellrechnung berücksichtigt.

VI. Terminplan

Das Vorhaben untersteht der Volksabstimmung. Als Abstimmungstermin ist der 17. Mai 2020 vorgesehen. Bei positivem Ausgang ist ein Baubeginn im Herbst 2021 möglich. Der Bezug ist auf Frühling 2024 vorgesehen.

VII. Antrag

Wir beantragen Ihnen daher, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, dem Objektkredit über Fr. 39'800'000 für den Ergänzungsbau des Regierungsgebäudes in Frauenfeld zuzustimmen. Von Ihrem Beschluss wollen Sie uns in üblicher Weise benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

i. V. Walter Hofstetter

Beilage

- Projektdokumentation