

Sitzung vom 2. Oktober 2013

1119. Anfrage (Weniger Kosten und Staus mittels Global- und Pauschaloffertstellungen und Bonus-Malus-Regelungen bei Strassenbauprojekten)

Die Kantonsräte Bruno Fenner, Dübendorf, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, haben am 10. Juni 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Staus verursachen Kosten. Für die Schweiz wird geschätzt, dass durch Staus auf dem übergeordneten Strassennetz (Autobahnen und Hauptstrassen) volkswirtschaftliche Verluste in der Grössenordnung von rund 800 Mio. bis zu 2.3 Mia. Franken entstehen. Davon verursachen Baustellen jährliche Kosten von ca. 200 Mio. bis 600 Mio. Franken. Nicht enthalten sind Verluste an Lebensqualität, wie Ärger, Unzufriedenheit und Lärm.

Mittels Global- und Pauschalverträgen – im Gegensatz zu den durch den Kanton Zürich beim Strassenbau angewandten Ausmassabrechnungen und Regieabrechnungen – und dem Einbau von Bonus-Malus-Klauseln in diese Verträge könnten Bauverzögerungen und Kostenüberschreitungen reduziert werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Warum schliesst der Kanton Zürich, im Gegensatz zum Bund und auch zu einzelnen Zürcher Gemeinden, bei Strassenbauprojekten keine Global- und Pauschalverträge ab?
2. Warum baut der Kanton Zürich bei Strassenbauprojekten keine Bonus-Malus-Klauseln in die Verträge ein?
3. Ist vorgesehen diese Praxis zu ändern und wenn ja, wann? Wenn nein, warum?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bruno Fenner, Dübendorf, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Ausschreibung von Bauleistungen für Strassen durch den Kanton Zürich erfolgt entsprechend den Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) und dem Normpositionenkatalog (NPK) der Schweizerischen Zentralstelle für Baurationalisierung (CRB). Der NPK besteht aus Katalogen, die für jede Arbeitsgattung genormte Leistungsbeschreibungen enthalten. Die Ausschreibung nach NPK ermöglicht die Vergleichbarkeit der Angebote und bildet die Grundlage für die spätere Abrechnung der Leistungen. Sowohl Bauherren als auch Unternehmer sind mit diesem System vertraut, sodass jede Partei weiss, welche Leistungen in den einzelnen Positionen erwartet werden bzw. zu erbringen sind.

Global- und Pauschalofferten zeichnen sich dadurch aus, dass für die ausgeschriebenen Leistungen ein fester Preis offeriert wird. Das Globalangebot ist im Unterschied zum Pauschalpreisangebot teuerungsberechtigt. Diese Festpreisangebote sind unabhängig von den tatsächlichen Erstellungskosten des Werkes; sie sind unabänderlich, auch wenn die Erstellungskosten höher oder geringer ausfallen. Festpreisofferten eignen sich vor allem dann, wenn die zu erbringenden Leistungen genau definiert werden können, die getroffenen Annahmen sehr nahe an die tatsächliche Ausführung herankommen und nicht mit Projektänderungen zu rechnen ist (vgl. dazu den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 13. Februar 2006, BRK 2005-016, in Sachen ARGE X. gegen Alptransit Gotthard AG, in VPB 70-51, in dem die Vergleichbarkeit von Globalofferten mit einem Angebot zu Einheitspreisen ausführlich beurteilt wird).

Eine Globalofferte ist für den Kanton bei Tiefbauvorhaben nur dann von Vorteil, wenn die Unternehmung bereit ist, die klassischen Bauherrenrisiken wie Geologie und den tatsächlichen Sanierungsumfang bei bestehenden Bauten zu übernehmen. Die Chancen für die Unternehmung bestehen darin, dass der Baufortschritt schneller als erwartet erfolgen kann und das Ausmass geringer ist als angenommen. Der Kanton hingegen hat bei einem Globalvertrag (Festpreis) keine Möglichkeit, billiger abzuschliessen. Im Gegenteil, tritt nur die geringste Abweichung von den getroffenen Annahmen auf, wird die Unternehmung versuchen, dies

als Beststellungsänderung zu werten und den Kanton mit Nachforderungen zu konfrontieren. Es liegt im Charakter von Tiefbauarbeiten, dass Ausführungsentscheide erst während des Baus getroffen werden, insbesondere bei Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten, wo die Zustandserfassung der vorhandenen Bausubstanz vor Baubeginn mit vernünftigem Aufwand oft nicht vollständig vorgenommen werden kann. Eine Grundlage für die Kalkulation dieser Mehrforderungen liegt beim Festpreisangebot nicht vor. Nachträge sind nahezu unausweichlich, teuer und ressourcenintensiv in der Verhandlung.

Beim konventionellen Einheitspreisangebot ist mit den Einheitspreisen auch die Grundlage für die Abrechnung künftiger Projektänderungen gegeben. Das Vorgehen ist für beide Seiten transparent, nachvollziehbar und fair.

Zu Fragen 2 und 3:

Beim Bonus-Malus System wird durch die ausschreibende Stelle ein eng kalkuliertes, bei optimaler Baustellenabwicklung einhaltbares Terminprogramm vorgegeben. Meilensteine, Bauphasenabläufe und wichtige Randbedingungen werden festgesetzt. Zudem wird ein Fixbetrag pro Zeiteinheit (Tage, Wochen) festgelegt, den der Unternehmer erhält, falls er seine Arbeit vor dem vereinbarten Termin beendet (Bonus) bzw. der dem Unternehmer belastet wird, falls er den vereinbarten Termin überschreitet (Malus). Gemäss dem Leitfaden der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) zur Verwendung von Anreizsystemen (Bonus/Malus) für Bauarbeiten, Stand Februar 2013, sollte für die Anwendung eines Bonus-Malus-Systems das Werkvertragsvolumen mehr als 5 Mio. Franken betragen. Die Höhe des Bonus und des Malus sollte im Weiteren auf höchstens 10% der vereinbarten Werkvertragssumme festgelegt werden. Beim Kanton Zürich wird eine solche Werkvertragssumme nur in etwa 10% aller Projekte bzw. bei zwei bis vier Ausschreibungen pro Jahr erreicht.

Das Bonus-Malus-System wirkt sich in der Regel nicht auf den Angebotspreis aus. Der grosse Zeitdruck hingegen kann die Unternehmung dazu verleiten, den Qualitäts- und Umweltanforderungen nicht mehr genügend Beachtung zu schenken und Sicherheitsbestimmungen zu verletzen. Die Überwachung der Anforderungen wird bei der Projekt- und Bauleitung einen Mehraufwand erzeugen. Auf Baustellen mit mehreren Werkeigentümern, d. h., in der Regel bei Strassen innerorts, sind diese Anreizsysteme nicht anwendbar. Die Dauer der meisten Strassen-Baustellen des Kantons beträgt zwischen 3 und 18 Monaten. Eine Verbesserung ist nur in der Grössenordnung von wenigen Tagen möglich

und oftmals nicht planbar, sondern abhängig vom Wetter. Wägt man die Vor- (Bauzeitverkürzung) und Nachteile (Personalaufwand, Qualität, Umwelt und Sicherheit) ab auch unter dem Gesichtspunkt der nicht erwiesenen Ersparnis, ist bei Strassenbauprojekten weiterhin auf die Anwendung von Bonus-Malus-Klauseln zu verzichten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatschreiber:
Hösli