

Sitzung vom 15. Januar 2014

**52. Postulat (Weniger Kosten und weniger Staus mittels
Global- und Pauschaloffertstellung und Bonus-Malus-Regelungen
bei kantonalen Strassenbauprojekten)**

Die Kantonsräte Bruno Fenner, Dübendorf, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, haben am 28. Oktober 2013 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die ausschreibenden und projektbearbeitenden Stellen des Kantons bei Strassenbauprojekten anzuweisen:

- anlässlich der Submission sowie nach Zuschlag in den entsprechenden Ausschreibungen und den Verträgen zwischen Bauherrin und Tiefbauunternehmen (wenn immer möglich) die Global- oder Pauschaloffertstellung und Bonus- und Malus-Klauseln vorzugeben respektive zu integrieren
- und
- generell mit jedem Kreditantrag zu begründen, warum beim jeweiligen Strassenbauprojekt (wie bisher ausschliesslich vom Kanton gehandhabt) an der Ausmass- und/oder Regieabrechnung festgehalten wird oder warum die Global- oder Pauschaloffertstellung und/oder der Einbau von Bonus- und Malus-Klauseln in Vertragswerke gewählt wurden.

Begründung:

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 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 ausschliesslich angewandten Ausmass- und Regieverfahren und -abrechnungen) und dem Einbau von Bonus-Malus-Klauseln in die projektbezogenen Verträge (wie durch den Bund und auch durch zürcherische Gemeinden gehandhabt) könnten Bauverzögerungen und Kostenüberschreitungen reduziert werden. Preisberechnungen nach NPK (Normpositionen-Katalog) sind Standard und bilden Teil der Grundlage für die Unternehmungen zur Eingabe von Global- und Pauschalofferten.

Festpreisofferten sind abhängig von den tatsächlichen Erstellungskosten: Auch bei Pauschal- und Globaloffertstellung sind Projektänderungen mittels Nachträgen möglich. Die klassischen Bauherrenrisiken müssen normalerweise durch den Bauherrn getragen werden (Norm SIA 118 als allgemeine Vertragsbedingung). Die Kosten können jedoch auf die Bauunternehmen überwältigt werden, wenn dies aus den entsprechenden Vorgaben der Submissionsdokumentation hervorgeht und in den Verträgen mit den Unternehmen entsprechend geregelt ist. Analog dem Leitfaden der Koordinationskonferenz der öffentlichen Bauherren (KBOB) ist der Kanton frei, für Pauschal- und Globaloffertstellungen und Bonus- und Malus-Klauseln eigene Kriterien festzulegen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Bruno Fenner, Dübendorf, und Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt Stellung genommen:

Die beiden Postulanten haben am 10. Juni 2013 eine Anfrage mit beinahe demselben Anliegen eingereicht (KR-Nr. 186/2013). Der Regierungsrat hat diese Anfrage am 2. Oktober 2013 beantwortet und mit ausführlicher Begründung dargelegt, weshalb auf die Ausschreibung von Bauprojekten auf der Grundlage von Global- oder Pauschalofferten sowie die Verwendung von Bonus- und Malus-Klauseln bei den Verträgen verzichtet werden soll. An dieser Haltung des Regierungsrates hat sich seither nichts geändert, weshalb auf die Beantwortung der Anfrage verwiesen werden kann.

Die Postulanten begründen ihr Postulat vor allem mit Staus und dadurch verursachten Kosten. Die letzte bekannte Untersuchung über dieses Thema wurde vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) in der Studie «Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz» vom September 2007 durchgeführt (Bezugsquelle: www.are.admin.ch). Hauptursachen für Staus sind gemäss der Studie Verkehrsüberlastung, Unfälle und Grossbaustellen wie z. B. Sanierungsarbeiten am Gliontunnel auf der A9 und die Instandsetzung des Tunnels Arisdorf auf der A2. Kantonale Baustellen werden nicht erwähnt. Eine vergleichbare Studie für die Staatsstrassen im Kanton Zürich liegt nicht vor. Ein direkter Zusammenhang zwischen der empfohlenen Änderung der Vergabepaxis und der erhofften Verringerung von durch Staus auf den Staatsstrassen verursachten volks-

wirtschaftlichen Verlusten ist weder belegbar noch zu erkennen. Sind chronische Staus auf Baustellen zurückzuführen, so handelt es sich in der Regel um Grossbaustellen, die im Kanton Zürich auf Staatsstrassen eher selten vorkommen. Eine allgemeine Regel, wonach bei jedem Kreditantrag zu begründen ist, weshalb beim einzelnen Projekt nach Einheitspreisen ausgeschrieben und vergeben wird, ist deshalb nicht sinnvoll. Dies schliesst allerdings nicht aus, in geeigneten Einzelfällen anders zu verfahren und beispielsweise ein Anreizsystem anzuwenden.

Zusammenfassend ist auch hier nochmals auf die wichtigsten Nachteile von Global- und Pauschalverträgen sowie Anreizsystemen hingewiesen werden: Die Unternehmer rechnen alle Risiken in ihre Festpreisofferten ein, was allgemein zu einem höheren Preisniveau führt. Die Gefahr von Nachträgen aufgrund von Projekt-/Bestellungsänderungen ist nicht unbeträchtlich. Für die Mehrkosten ist in solchen Fällen keine Kalkulationsgrundlage in Form von vertraglich vereinbarten Einheitspreisen verfügbar. Langwierige und aufwendige Streitigkeiten über Nachtragsforderungen sind vorhersehbar. Der durch Bonus-Malus-Systeme aufgebaute Zeitdruck verleitet die Unternehmer, die Qualitäts- und Umweltanforderungen zu vernachlässigen, was sich in einer schlechten Bauqualität und Mängeln niederschlagen kann. Dies trägt eher zu einer Verlängerung als zu einer Verkürzung der Baustellendauer bei. Der Aufwand für die Überwachung und Bauleitung steigt erheblich an.

Anreizsysteme sind bei Bauprojekten mit mehreren Werkeigentümern wie Kanton und Gemeinden nicht geeignet, da bei gleichzeitigem Leitungsbau in der Strasse durch Gemeindewerke oder andere Leitungseigentümer zahlreiche Schnittstellen zwischen verschiedenen Arbeiten und Ausführenden entstehen, die durch den Hauptunternehmer des Tiefbauamtes nicht beeinflusst werden können. Bei den meisten Baustellen auf Innerorts-Staatsstrassen handelt es sich um solche kombinierte Projekte. Städte wie Zürich können ihre kombinierten Projekte aus einer Hand vergeben, was eher für Festpreise spricht. Bei Projekten auf Staatsstrassen sind hingegen vielfach verschiedene Gemeinwesen oder Leitungsträger beteiligt.

Das heute verwendete System mit Einheitspreisofferten gewährleistet eine grosse Kostentransparenz und weist gleichzeitig ein geringes Kosten- und Qualitätsrisiko auf, während das von den Postulanten verlangte Festpreissystem mit zusätzlichem Anreizsystem beim grössten Teil der Staatsstrassenprojekte den erhofften Zeitgewinn nicht oder nur in völlig unbedeutendem Ausmass bewirken könnte. Als Fazit der Postulatsforderung muss demnach festgehalten werden: Höheren Kosten und

tendenziell schlechterer Bauqualität stünde ein kaum quantifizierbarer, jedenfalls aber unbedeutender Zeitgewinn bei den Baustellen gegenüber, wobei der behauptete Zusammenhang zwischen Vergabe nach Festpreisen und der Verwendung von Anreizsystemen mit einer Verringerung der Staus auf den Zürcher Kantonsstrassen nicht nachvollziehbar ist.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 320/2013 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi