

Sitzung vom 3. Mai 2017

404. Anfrage (Kostenüberschreitungen in der Baudirektion)

Die Kantonsräte Hans-Jakob Boesch und Roger Liebi, Zürich, sowie Kantonsrätin Yvonne Bürgin, Rüti, haben am 13. Februar 2017 folgende Anfrage eingereicht:

In seinem Schreiben vom 8. Februar 2017 informiert der Regierungsrat den Zürcher Kantonsrat, dass die Kosten für die Neu- und Ersatzbauten des Agrovet-Strickhofs um 2,9 Mio. Franken höher ausfallen würden als ursprünglich geplant und dass der Regierungsrat beschlossen habe, diese Mehrkosten zu tragen (vgl. RRB Nr. 94/2017). Diese Mehrkosten verursachen zusätzlich jährliche Kapitalfolgekosten von über 60000 Franken.

Wir möchten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang bitten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gedenkt der Regierungsrat diese Mehrkosten des Projekts Agrovet-Strickhof (inkl. der jährlichen Folgekosten) innerhalb der Baudirektion zu kompensieren, also einzusparen? Falls nein, warum nicht?
2. Bei welchen anderen Bauprojekten der letzten 10 Jahre kam es ebenfalls zu Kostenüberschreitungen von mindestens 1 Mio. Franken? (Bitte tabellarisch aufführen mit Angabe zu Höhe der Überschreitungen in absoluten und relativen Zahlen sowie inkl. der jährlichen Kapitalfolgekosten.)
3. Wo liegen die Gründe für diese Kostenüberschreitungen? Plant die Baudirektion unsauber oder funktioniert das Controlling nicht?
4. Was gedenkt die Baudirektion zu tun, um zukünftig solche Kostenüberschreitungen zu verhindern?
5. Während der Kanton mit LÜ16 an allen Ecken und Enden einen Beitrag zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs leistet, kommt es in der Baudirektion zu Mehrausgaben. Gedenkt die Baudirektion hier Gegensteuer zu geben und ebenfalls die Kosten zu senken? Falls ja, wo und um wie viele Millionen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Jakob Boesch und Roger Liebi, Zürich, sowie Yvonne Bürgin, Rüti, wird wie folgt beantwortet:

Im Kanton Zürich wird die professionelle Abwicklung aller Hochbauprojekte im Hochbauamt als zentrales Kompetenzzentrum sichergestellt. Da das Hochbauamt im Auftrag der Nutzerdirektionen viele grosse und komplexe Bauprojekte, von denen nur wenige standardisiert sind, verwirklicht, verbleibt stets ein Restrisiko, bei einzelnen Bauvorhaben nicht alle gesteckten Ziele zu erreichen.

Um die Projektrisiken bei Bauprojekten so gering wie möglich zu halten, müssen die Abläufe streng strukturiert sein und es muss ein angemessenes Projektcontrolling bestehen. Überdies lassen sich Risiken mit einer genauen Vorbereitung des Projekts vermindern. Erfahrung und Kompetenz aller Projektakteure sind schliesslich elementar für die erfolgreiche Abwicklung von Projekten.

Aufgrund der Herausforderungen, die mit der Projektierung und Realisierung von Bauvorhaben verbunden sind, werden in jedem Projekt angemessene Finanzreserven für Unvorhergesehenes budgetiert. Zum Unvorhergesehenen gehören zum Beispiel noch nicht bekannte Belastungen des Baugrunds. Diese Reserven sind im Objektkredit üblicherweise mit 10% offen ausgewiesen. Zusätzlich zur Position Unvorhergesehenes geben die Planenden ihre Unsicherheit in den Kostenvoranschlägen mit einer weiteren Kostenabweichung von $\pm 10\%$ bekannt. Diese zusätzliche Abweichung wird in den Kreditbewilligungen beim Kanton Zürich allerdings nicht berücksichtigt. Dies im Gegensatz zu anderen Bauherren wie der Stadt Zürich, die Baukredite jeweils im Voraus um diese 10% erhöht. Der Kanton Zürich verzichtet bewusst auf diese marktübliche Absicherung bei der Bestimmung der Kredithöhe (vgl. hierzu Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 130/2003 betreffend Berücksichtigung der Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge und von Unvorhergesehenem in Kreditvorlagen, Vorlage 4296).

Ferner kann es zu Kostenüberschreitungen wegen Projektanpassungen kommen. Aufgrund der teilweise langen Laufzeit von Projekten sind Änderungen von gesetzlichen Vorgaben und Baustandards (z. B. Brandschutzvorschriften, Sicherheitsstandards, technischer Fortschritt) sowie Veränderungen der Nutzerbedürfnisse üblich.

Aufgrund der vorliegenden Anfrage wurden alle Bauabrechnungen (durch das Hochbauamt abgerechnete und an die Nutzerdirektion für die Kreditabrechnung weitergeleitete Projekte) von Hochbauprojekten der letzten zehn Jahre ausgewertet. Insgesamt wurden in dieser Zeit 1794 Kredite abgerechnet, wobei die Kredite bei 18,5% der Projekte überschritten wurden. Dabei handelt es sich vorwiegend um kleine Vorhaben und um geringfügige Kostenüberschreitungen. Hingegen wurden bei 81,5% der Projekte die Kredite unterschritten. Die Summe aller entsprechenden Objektkreditbeschlüsse der letzten zehn Jahre beträgt 2,629 Mrd. Franken. Diese Kreditsumme wurde um 158 Mio. Franken nicht ausgeschöpft. Über die letzten zehn Jahre wurde die Summe aller Objektkredite um 6% unterschritten.

Projektgrösse	Total Beschlüsse		davon Unterschreitungen		davon Überschreitung		Total Abweichung
	Fr.	Anzahl	Summe Fr.	Anzahl	Summe Fr.	Anzahl	Summe Fr.
1 Mio.	1532	437 Mio.	1267	-60 Mio.	265	7 Mio.	-12,1
>1 bis 3 Mio.	145	280 Mio.	112	-22 Mio.	33	5 Mio.	-6,1
>3 bis 20 Mio.	91	628 Mio.	68	-42 Mio.	23	17 Mio.	-4,0
über 20 Mio.	26	1284 Mio.	16	-75 Mio.	10	12 Mio.	-4,9
Total	1794	2629 Mio.	1463	-199 Mio.	331	41 Mio.	-6,0

Kreditüberschreitungen in Hochbauprojekten sind damit selten. Können sie im Ausnahmefall dennoch nicht vermieden werden, muss entsprechend der gesetzlichen Regelung in § 41 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) eine zusätzliche Ausgabe beantragt werden.

Zu Frage 1:

Die sich aus dem Zusatzkredit ergebenden Kapitalfolgekosten von Fr. 60 720 werden zu rund 50% durch die beiden Projektpartner Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH) und Universität Zürich (UZH) übernommen. Die verbleibenden Kapitalfolgekosten kompensiert das Amt für Landschaft und Natur der Baudirektion vollumfänglich. Im Übrigen ist die Gesamtausgabe von Fr. 32 030 000 im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2017–2020 enthalten.

Zu Frage 2:

In den letzten zehn Jahren kam es bei sechs Projekten des Hochbauamtes zu einer Kostenüberschreitung in der Bauabrechnung von mehr als 1 Mio. Franken. Dabei handelt es sich um drei Bauvorhaben der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, die eigenen Kredit- und Genehmigungsprozessen unterliegen und hier nicht im Einzelnen aufgelistet wer-

den (Wohnüberbauung Binzmühle, Zürich, Wohnüberbauung St. Jakob, Basel, Einkaufszentrum Telli, Aarau). Für die übrigen drei Projekte stellt die nachfolgende Tabelle die wesentlichen Kredit- und Abrechnungsdaten dar. Die Auswertungen beruhen dabei auf Bauabrechnungen und nicht auf den Kreditabrechnungen der Nutzerdirektionen.

Massnahmenzentrum Uitikon (MZU), Umbau geschlossene Abteilung (Beträge in Franken)

Objektkredit	29600 000	Kredit KRB vom 11.5.2009
Zusatzkredit	8675 000	Kredit RRB Nr. 564/2011
Total Kreditsumme einschliesslich Teuerung	39142 015	
Bauabrechnung	38479 337*	
Abweichung zum Objektkredit	8879 337	
Abweichung zum Gesamtkredit	-662 677	Kreditunterschreitung 0,017%

Begründung der Kostenentwicklung:

- Ungenügende Projektdefinition im Zeitpunkt der Beantragung des Objektkredites. Die Sicherheitsstandards sowie Festlegungen zu einer adäquaten Materialisierung im Umfeld des Strafvollzuges wurden erst nach Vorliegen des Kredites geklärt.
- Massive Mängel in den Planungsleistungen führten dazu, dass das Planungsteam ausgewechselt und die Bauarbeiten gestoppt werden mussten.
- Als Grundlage für die Beantragung des Zusatzkredites musste das Projekt überarbeitet und optimiert werden.

* Stand der Zahlungen am 4. April 2017; die Bauabrechnung erfolgt voraussichtlich per 31. Mai 2017.

Bezirksverwaltung Dietikon, Neubau (Beträge in Franken)

Objektkredit einschliesslich Teuerung	59 529 280	Kredit KRB vom 9.2.2004
Zusatzkredit	0	
Total Kreditsumme		
Bauabrechnung	63 550 783	Abrechnung vom 11.9.2014
Abweichung zum Objektkredit	4 021 502	Kreditüberschreitung 6,76%

Begründung der Kostenentwicklung:

- behördliche Änderungen im Brandschutz
 - erhöhte Anforderungen an die Sicherheit der Verwaltungseinheiten und des Gefängnisses entsprechend dem technischen Fortschritt
 - offener Vollzug anstatt geschlossener Vollzug im Gefängnisbereich
 - erhöhte Anforderungen an den Minergiestandard
-

Universität Zürich UZH, GLM Umbau Mykobakteriologie, Gloriastrasse 30 (Beträge in Franken)

Objektkredit einschliesslich Teuerung	5 991 731	Kredit RRB Nr. 59/2003
Zusatzkredit	0	
Total Kreditsumme		
Bauabrechnung	7 939 704	
Abweichung zum Objektkredit	1 947 972	Kreditüberschreitung 33%
Abweichung zum Gesamtkredit		

Begründung der Kostenentwicklung:

- Pilotcharakter des Bauvorhabens: 2003 bestanden noch keine Erfahrungen für die Erstellung eines BL-3-Sicherheitslabors und dessen hohe Sicherheitsanforderungen. Auch die für die Sicherheitsbelange zuständigen Behörden betreten Neuland und lieferten ihre Festlegungen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt.
 - Erstellung eines Labors der Stufe BL-3 in einem bestehenden Gebäude bei gleichzeitiger Betriebsaufrechterhaltung der übrigen Gebäudeteile
 - Sehr knappe Planungszeit des Vorhabens, da Verlust der Akkreditierung drohte
 - Erweiterung des Instandsetzungs- und Umbauumfangs, da die Planungsarbeiten am Nachbargebäude Gloriastrasse 32 abgebrochen wurden.
-

Neben den drei aufgeführten Kreditüberschreitungen wurden im gleichen Zeitraum 27 Projekte abgeschlossen, bei denen die Kredite um mehr als 1 Mio. Franken unterschritten wurden. Insgesamt betragen die drei genannten Kreditüberschreitungen 14,8 Mio. Franken, die 27 Kreditunterschreitungen (>1 Mio. Franken) hingegen 98 Mio. Franken (einschliesslich BVK-Bauprojekte).

Der Vollständigkeit halber ist auf eine Kostenüberschreitung in einem laufenden Bauprojekt hinzuweisen. Im Rahmen des Bauprojekts des Universitätsspitals Zürich, Neubau Provisorium Bettenhaus SUED II, musste zum Objektkredit von Fr. 93 115 000 (RRB Nr. 101/2015) eine zusätzliche Ausgabe von Fr. 4 600 000 bewilligt werden (RRB Nr. 391/2017). Die Kreditüberschreitung beträgt damit 4,9%. Grund dafür ist die durch den Rekurs zur Baubewilligung verursachte Verzögerung. Diese führte dazu, dass sehr technikintensive Nutzungen in den SUED II verschoben werden mussten. Im Rahmen der anschliessenden Ausführungsplanung wurden von den künftigen Nutzern zudem weitere, betrieblich begründete Bedürfnisse angemeldet, die nach eingehender Prüfung teilweise umgesetzt werden. Zusätzliche Ausgaben entstehen ausserdem wegen Anpassungen durch mittlerweile geänderte Normen und durch die Nachführung der Planerhonorare und Nebenkosten. Um den SUED II dem USZ trotz der Verzögerungen durch den Rekurs und die anschliessenden Umplanungen am 30. April 2019 übergeben zu können, sind weitere Aufwendungen von geschätzt Fr. 1 350 000 für Beschleunigungsmassnahmen erforderlich. Für Einzelheiten kann auf RRB Nr. 391/2017 verwiesen werden.

Zu Frage 3:

Wie eingangs erwähnt können Kostenüberschreitungen sehr unterschiedliche Gründe haben. In der Regel lassen sich einzelne Fehler durch Massnahmen im Controlling und durch Reserven ausgleichen, nicht aber eine Häufung derselben. Die jeweiligen Gründe für die Kostenüberschreitungen sind in den aufgelisteten Projekten in der Beantwortung der Frage 2 wiedergegeben.

Um Zielabweichungen in Projekten frühzeitig zu erkennen, verfügt das Hochbauamt über ein erprobtes Controlling, das eine grosse Sicherheit bietet, um ungünstige Entwicklungen aufzudecken und um korrigierend eingreifen zu können. Wenn sich mehrere Fehlentwicklungen häufen, bleibt aber angesichts der engen Reserven oftmals nur der Weg über eine zusätzliche Ausgabe.

Zu Frage 4:

Bauprojektmanagement und Controlling sind im Hochbauamt gut ausgebildet. Die Prozesse werden im Rahmen der ISO-Zertifizierung laufend überprüft sowie stetig weiterentwickelt und verbessert. Eine Nulltoleranz-Strategie gegenüber der Krediteinhaltung wäre, wenn überhaupt, mit nachteiligen Folgen verbunden wie

- stark steigendem Planungsaufwand und höheren Kosten zur Klärung aller Eventualrisiken,
- Bildung von höheren offenen Reserven in Kostenvoranschlägen,
- Bildung von versteckten Reserven in Kostenvoranschlägen, die tendenziell kostensteigernd wirken,
- als Folge davon mit weiteren Unterschreitungen von Kreditsummen und damit geringerer Ausschöpfung der Bauinvestitionen,
- Unterlassung von sinnvollen Projektanpassungen wegen Kostendrucks.

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat eine allgemeine Verschärfung der Projektkontrolle als nicht zielführend.

Zu Frage 5:

Mit der Leistungsüberprüfung 2016 (Massnahme F21.1 in RRB Nr. 236/2016) beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion, die gesetzlichen, betrieblichen und quantitativen Vorgaben im Hochbau sowie die baulichen Rahmenbedingungen mit externen Fachleuten zu überprüfen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten über Massnahmen, die Einsparungen für kantonale Hochbauten von bis zu 25% ermöglichen. Die Leistungsmotionen KR-Nrn. 28/2017 und 29/2017 betreffend Baukosten langfristig senken verfolgen dieselbe Stossrichtung, allerdings wird in den Leistungsmotionen ausdrücklich die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten gefordert, was sinnvoll ist. Zurzeit prüft die Baudirektion die Umsetzung dieser Forderungen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli