

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 130/2003 betreffend Berücksichtigung der Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge und von Unvorhergesehenem in Kreditvorlagen**

(vom 23. November 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. Dezember 2003 folgendes von der Kommission für Planung und Bau am 5. Mai 2003 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in Kreditvorlagen für Bauprojekte die Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge von 10% und Unvorhergesehenes von 5% in den beantragten Kreditbeschluss einzurechnen und zu regeln, wer über die Freigabe dieser Reserven entscheidet.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) begründet ihr Postulat vom 5. Mai 2003 damit, dass mit einer klaren Regelung verhindert werden solle, dass bei zulässigen Überschreitungen des Kostenvoranschlags bis zum Vorliegen eines Nachtragskredits der Baubetrieb eingestellt werden muss. Ebenso solle verhindert werden, dass aus falsch verstandenem Spareifer diese beiden vernünftigerweise vorzusehenden Positionen aus politisch motivierten Gründen manipuliert würden, bis sie die angestrebten Zahlen lieferten. Mit Verweisung auf eine Regelung der Stadt Zürich, die sich aus dem Umbau des Kongresshauses ergeben habe, wird auch für den Kanton mit verschiedenen Argumenten eine analoge Regelung (insbesondere Voraussetzungen und Zuständigkeit) gewünscht.

Die Stadt Zürich hat im Reglement über den städtischen Finanzhaushalt (Finanzreglement; Stadtratsbeschluss vom 5. Februar 1986 mit Änderungen bis 20. Dezember 2000) besondere Bestimmungen für Bauvorhaben erlassen. Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Reglements ist die

für die Vorbereitung eines Bauvorhabens, eines Beitrags, eines anderen Verpflichtungskredits oder einer projektbezogenen gebundenen Ausgabe zuständige Amtsstelle für eine sorgfältige, nach fachmännischen Regeln erstellte Kostenabrechnung verantwortlich. Gemäss Abs. 2 wird für Unsicherheiten eine ausreichende Reserve in die Kostenberechnung aufgenommen und offen ausgewiesen.

Aus dem Gesagten wird ersichtlich, dass keine konkrete Bestimmung über die Höhe der vorzusehenden Reserven im Kostenvoranschlag bzw. Kreditbeschluss besteht. Vielmehr erging nach dem Umbau des Kongresshauses und der diesbezüglichen Berichterstattung des Stadtrates an den Gemeinderat (vgl. UK-Bericht Kongresshausumbau vom 3. Dezember 1986) und auf Grund einer Interpellation ein Stadtratsbeschluss (vom 16. März 1988) zu diesem Thema. In diesem wird festgehalten, dass bei «komplexeren Umbauten» in einer Kostenschätzung für Unvorhergesehenes ein Betrag in der Höhe von 12 bis 15% der Bausumme einzusetzen und offen auszuweisen sei. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass zusätzliche Polster geschaffen würden. Vielmehr sei der Anteil Unvorhergesehenes individuell den einzelnen Gegebenheiten entsprechend festzusetzen und offen darzulegen. Da jede Krediterhöhung dem Gemeinderat vorgelegt werden müsse, der Stadtrat diesbezüglich somit keinen Handlungsspielraum habe und um versteckte Kostenvoranschlagserhöhungen zu verhindern, sei man mit dem neuen Rechnungsmodell zudem dazu übergegangen, in der Bauvorlage die Kreditsumme allgemein um 5% für «Ungenauigkeit des Kostenvoranschlages» zu erhöhen.

Der Stadtrat betont, dass die erwähnten 12 bis 15% für Unvorhergesehenes nur bei komplexeren Umbauten zulässig seien. Sobald ein detaillierter Kostenvoranschlag vorliege, bewege sich der Betrag für Unvorhergesehenes bei Umbauten «in der Regel» zwischen 8 bis 12%, bei Neubauten zwischen 5 bis 10% der Bausumme (ohne Landerwerb). Abschliessend hält der Stadtrat fest, dass die Position «Unvorhergesehenes» und der Zuschlag für die Ungenauigkeit der Berechnungsgrundlagen bei Bauvorlagen wenn immer möglich zu trennen und offen auszuweisen seien. Auf Grund einer weiteren Interpellation hat der Stadtrat mit Beschluss vom 21. November 2001 bestätigt, dass Kreditanteile für Unvorhergesehenes oder Berechnungsungenauigkeit – sofern erforderlich – im Kreditantrag klar ausgewiesen werden müssten. Ausserdem wird im erwähnten Stadtratsbeschluss ausgeführt, diese Positionen bewegten sich «meist in der Höhe von 10 bis 15 Prozent». Der Stadtrat hält im Übrigen fest, dass es sinnvoll sei, die genannten Positionen im Kreditantrag vorzusehen. Analog zur Regelung in der Stadt Zürich wurde für Bauvorhaben des Kantons geprüft, ob eine entsprechende Richtlinie bzw. Weisung zu erlassen ist, in der ausdrücklich festgehalten wird, in welchem Rahmen sich die Positio-

nen für die Berücksichtigung der Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge und von Unvorhergesehenem in Kreditvorlagen bewegen sollen.

Weder im bisherigen Finanzhaushaltsgesetz (FHG; LS 611) noch im Antrag zum Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, Vorlage 4148) findet sich eine Regelung betreffend Berücksichtigung der Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge und von Unvorhergesehenem in Kreditvorlagen. In § 43 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982 (LS 612) ist festgehalten, dass bei Verpflichtungskrediten für Unsicherheiten eine offen ausgewiesene Reserve in die Kostenberechnung aufgenommen wird.

In der Praxis setzen die bauenden Ämter der Baudirektion bei jeder Kreditvorlage für ein Bauprojekt eine Reserve für Unvorhergesehenes und die Ungenauigkeit von Kostenvoranschlägen ein. In der Regel beträgt diese Reserve – entsprechend dem Anliegen des Postulats – zwischen 10 und 15%. So ist etwa in der Wegleitung des Hochbauamts betreffend Baukostenplanung (Stand 1. Juli 2004) in den Ziffern 3.2 und 3.5 festgehalten, dass für Unvorhergesehenes eine entsprechende Reserve eingerechnet wird. Das Einkalkulieren dieser Reserve erfolgt im jeweiligen Bauprojekt, weil damit diese beiden erwähnten Faktoren bzw. Kostenrisiken bereits in der Kreditvorlage berücksichtigt werden können. Damit ist es möglich, die erforderlichen Reserven individuell einzusetzen. Dies entspricht einer ständigen Praxis in der Baudirektion. Eine starre Regelung, welche die Höhe der Reserve für alle Fälle gleich festlegen würde, ist hingegen nicht sinnvoll und würde eine auf den Einzelfall angepasste Festlegung der Reserve verhindern. Entsteht bei einem Bauprojekt – verglichen mit den vertraglich vereinbarten Kosten – dennoch ein geringfügig höherer Finanzbedarf, kann das Bauprojekt mittels und im Rahmen der vorgesehenen Reserve trotzdem in korrekter Weise fertig gestellt und abgerechnet werden.

Die dargestellte Praxis in der Baudirektion zeigt einerseits, dass eine ausdrückliche Regelung einer Reserve für Unvorhergesehenes und für die Ungenauigkeit von Kostenvoranschlägen nicht erforderlich ist. Eine solche Regelung wäre nur dann einzuführen, wenn solche Reserven nicht in aller Regel eingesetzt würden oder innerhalb der Baudirektion in diesem Punkt eine uneinheitliche Praxis bestünde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Andererseits wäre eine solche Regelung auch nicht sinnvoll, da diese – wie vorgehend aufgezeigt – die Berücksichtigung individueller Gegebenheiten ausschliessen würde.

Die KPB begründet ihr Postulat weiter damit, dass verhindert werden sollte, dass bei zulässigen Überschreitungen des Kostenvoranschlags bis zum Vorliegen eines Nachtragskredits der Baubetrieb eingestellt werden müsse. Dieses Argument trifft deshalb nicht zu, weil

die genannten Reserven in der Kreditvorlage eingesetzt sind und verwendet werden können. Somit ist es bei geringfügigen Kostenüberschreitungen regelmässig nicht erforderlich, einen Zusatzkredit (§ 27 FHG; § 40 CRG gemäss Vorlage 4148 a) zu beantragen, womit auch der Baubetrieb nicht eingestellt werden muss. Entgegen der Befürchtung der KPB werden die beiden Positionen (Reserve für Unvorhergesehenes und die Ungenauigkeit der Kostenvoranschläge) auch nicht aus «Spareifer» manipuliert: Wie bereits erwähnt hat sich das Einkalkulieren der erwähnten Reserve(n) in der Praxis bewährt. Diese Praxis soll auch künftig weitergeführt werden.

Im Postulat wird ausserdem gefordert, dass auch zu regeln sei, wer über die Freigabe der Reserven entscheide. Das Einsetzen einer solchen Reserve dient jedoch vor allem dazu, das betreffende Bauprojekt ohne Verzug fertig stellen zu können, auch wenn – im Vergleich zum vertraglich vereinbarten Gesamtvolumen – geringfügig höhere Kosten anfallen. Aus Praktikabilitätsgründen hat die Freigabe dieser Reserven auf operativer Ebene, d. h. durch die Projektverantwortlichen, zu erfolgen. Eine andere Regelung drängt sich nicht auf.

In der Begründung des Postulats wird – mit Verweisung auf das Postulat KR-Nr. 472/1998 betreffend Baucontrolling (Vorlage 3910) – ferner gefordert, dass die abgeschlossenen Bauabrechnungen dem Kantonsrat zur Abnahme vorzulegen seien. Mittlerweile wurde in den Antrag der Spezialkommission zur Vorberatung des CRG (Vorlage 4148 a) mit § 42 Abs. 4 CRG eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut aufgenommen: «Der Kantonsrat genehmigt die Abrechnung». Der Regierungsrat hat sich dazu gegenüber der Kommission wie folgt geäussert:

«Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen, den Controlling-Kreislauf für das genehmigende Gremium zu schliessen. Er hat in der Beantwortung des Postulats KR-Nr. 382/2000 betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes sowie Änderung der Verordnung über die Finanzverwaltung (vgl. Vorlage 4148, Ziffer 6.2) dargelegt, warum er die Genehmigung der Abrechnung von Verpflichtungskrediten durch den Kantonsrat ablehnt. Die Aufsichtsfunktion des Kantonsrates ermöglicht bereits weit gehende Kontrollmöglichkeiten, ohne dass der Kantonsrat jede Verpflichtungskreditabrechnung genehmigen muss. Darüber hinaus würde eine Genehmigung der Verpflichtungskreditabrechnungen durch den Kantonsrat zu einer administrativen Zusatzbelastung für die Verwaltung, den Regierungsrat und den Kantonsrat führen. Aus diesen Gründen bevorzugt der Regierungsrat die ursprünglich in Abs. 4 vorgeschlagene Regelung, wonach Verpflichtungskreditabrechnungen vom Regierungsrat zu genehmigen sind und diese dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht zur Kenntnis gebracht werden.

Falls an der Genehmigung der Verpflichtungskreditabrechnungen durch den Kantonsrat festgehalten werden sollte, so schlägt der Regierungsrat vor, Kredite von Projekten und Geschäften, die planmässig verlaufen sind, in einem vereinfachten Verfahren mit kurz gehaltenen Abrechnungsanträgen abzuwickeln.»

Der Regierungsrat hält auch in Bezug auf das vorliegende Postulat an dieser Stellungnahme fest.

Auf Stufe Regierungsrat, Baudirektion oder auf der Stufe des jeweiligen Amtes ist die Abrechnung über ein bestimmtes Bauprojekt von derjenigen Instanz zu genehmigen, die dem Kreditantrag gemäss Finanzkompetenzen zugestimmt hat. Damit ist dafür gesorgt, dass im Sinne des Postulats geprüft und sichergestellt wird, dass der bewilligte Kredit tatsächlich für das bewilligte Projekt und nicht für nachträgliche Projektänderungen ausgegeben wurde.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 130/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Fierz

Der Staatsschreiber:

Husi