

Sitzung vom 9. September 1992

2775. Postulat

Kantonsrat Germain Mittaz, Dietikon, hat am 28. Juni 1992 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Schaffung eines kantonalen Baukostenindex, dem eine strikte Baukontrolle zugrunde liegt, zu prüfen. Das Zahlenwerk hat auf effektiv abgerechneten Bauten zu basieren.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zum Postulat Germain Mittaz, Dietikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Das Statistische Amt der Stadt Zürich erhebt zweimal jährlich, nämlich seit 1961 jeweils per 1. April und per 1. Oktober, eine Richtzahl für die Erstellungskosten von Mehrfamilienhäusern, die nach Bauart, Ausstattung und Lage den jeweiligen Indexhäusern entsprechen. Nicht erfasst werden dabei die Kosten für Grundstücks- oder Baurechtserwerb, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Gutachten, Wettbewerbe sowie allfällige Anwalts- und Gerichtskosten im Zusammenhang mit baurechtlichen Verfahren. Nicht erfasst werden ferner auch Kosten für Einrichtungen, Baumethoden und Materialien, die an den Indexhäusern nicht zur Anwendung gelangen oder gelangt sind. Der Zürcher Index der Baukosten gibt als reine Preisindexziffer grundsätzlich nur die preisliche Veränderung der beim Bau von Indexhäusern erbrachten Leistungen wieder und nimmt daher zwangsläufig auch nicht Rücksicht auf etwaige seither erfolgte qualitative oder technische Entwicklungen. Allerdings werden die Indexhäuser periodisch neu bestimmt. Seit dem 1. Oktober 1988 dient der Wohnblock Limmatstrasse 184, Zürich, als Testobjekt (Baujahre 1983-1985). Bis dahin waren es seit April 1977 das Hochhaus und zwei Reihenmehrfamilienhäuser der städtischen Wohnsiedlung Utohof (Baujahre 1971-1973) und vordem drei von einer Baugenossenschaft im Jahre 1954 erstellte Wohnblöcke in Zürich-Albisrieden. Auf diese Weise erfuhr und erfährt der Index dennoch, wenn auch in grösseren zeitlichen Intervallen, eine Aktualisierung bezüglich der allgemeinen Anforderungen an den Baustandard.

Bei den Indexhäusern handelt es sich somit immer um fertig erstellte und abgerechnete Gebäude, nicht um fiktive Projekte. Damit ist Gewähr geboten, dass die Berechnungsgrundlagen vollständig und alle Kosten, den wirklichen Aufwendungen entsprechend, erfasst sind.

Die für die Indexberechnung massgebenden Kosten werden aufgrund konkreter Offerten, welche von verschiedenen Unternehmern anhand der aktuellen allgemeinen Preissituation berechnet werden, ermittelt. Ein Nachteil hiebei besteht darin, dass die Angebote nicht in einer eigentlichen Konkurrenzsituation zustande kommen. Dieser Nachteil ist jedoch unvermeidlich. Soll ein Kostenentwicklungsindex eine brauchbare Aussage machen, dann muss die Berechnungsbasis unverändert oder mindestens ohne wesentliche Einschränkungen vergleichbar bleiben. Gleichzeitig bietet das Fehlen einer eigentlichen Konkurrenzsituation aber auch einen unübersehbaren Vorteil. Zufällige, momentane und nur aus der spezifischen Situation des einzelnen Unternehmers erklärable Reaktionen, die für die allgemeine Marktlage nicht repräsentativ sind, fliessen nicht in die Berechnungen ein, womit der Index aufgrund einer objektiven Einschätzung des Aufwandes eine generelle Aussagekraft erlangt.

Es ist selbstverständlich, und dies gilt für jede statistische Betrachtung, dass dem Baukostenindex grundsätzlich nur eine relative und bedingte Aussagekraft zukommt. Er gibt eine allgemeine Tendenz wieder. Jeder konkrete Einzelfall zeigt dagegen sein individuelles, von der Statistik abweichendes Bild. Eine völlige Übereinstimmung von Einzelfall und statistischer Gesamtbetrachtung ist auf keine Art und Weise erzielbar. Ebenso klar ist, dass die Grundlagen einer Baukostenermittlung völlig neu gestaltet werden könnten. So wäre es

beispielsweise möglich, eine grössere Zahl von Gebäuden oder gar eine Reihe verschiedenartiger Gebäudetypen in die Untersuchungen einzubeziehen. Ohne Zweifel ergäben sich dann Werte, welche kaum genau mit dem heutigen Baukostenindex der Stadt Zürich übereinstimmen würden. Die Tatsache der Abweichung vom Einzelfall bliebe aber immer bestehen. Dabei wäre es fraglich, ob die Ausdehnung auf zusätzliche Bauten oder Bautypen infolge der damit verbundenen neuen Gewichtungen im Ergebnis zutreffender oder auch nur hilfreicher wäre. Der Erarbeitungsaufwand würde hingegen erheblich anwachsen.

Die langfristige Betrachtung des Indexverlaufs zeigt, dass marktbedingte Preisschwankungen vom Index in der Regel erst mit einer gewissen Verspätung und mit geringeren Ausschlägen gespiegelt werden. Dies wird oft als Nachteil empfunden, ist jedoch erklärlich und auch kaum vermeidbar. Im Rahmen einer konkreten Konkurrenzsituation muss der flexible und erfolgreiche Unternehmer sofort und mitunter scharf reagieren, wenn er seine Chancen wahren will. Im Rahmen statistischer und generell objektiver Betrachtungen ist es dagegen zulässig und mit Rücksicht auf die psychologische Wirkung auf das allgemeine Marktverhalten sogar richtig, solche individuellen Entscheidungen von Unternehmern nicht ungebremst durchschlagen zu lassen. Dem erfahrenen Indexbetrachter sind diese Mechanismen vertraut, und er weiss damit umzugehen.

Eine Methode, den Index so auf abgerechnete Bauten abzustützen, dass lediglich aufgrund laufender Vergleiche von Abrechnungen ausgeführter Bauten ein Kostenindex abgeleitet würde, würde das Ziel, zu einem repräsentativeren Vergleichs- oder Messwert zu gelangen, verfehlen. Einem solchen Vorgehen mangelt die einheitliche Basis, womit ein Vergleich ohne brauchbare Aussage bleiben würde. Zudem pflegen Bauabrechnungen wegen der Dauer, während welcher die Arbeiten abgewickelt werden, keinen einheitlichen Preisstand zu haben. Ein einheitlicher Preisstand, der für einen Vergleich tauglich wäre, liesse sich nur durch Rückrechnung aller Unternehmerschlussrechnungen auf den Preisstand des Kostenvoranschlags ermitteln. Dieser liegt in der Regel weit zurück, womit ihm für die Gegenwartsbetrachtung die nötige Aktualität fehlt. Als zusätzlicher Nachteil fällt ins Gewicht, dass zwischen Inbetriebnahme eines Gebäudes und Fertigstellung der Abrechnung, in welche auch allfällige Nachtragsarbeiten und mitunter auch etwa Kosten aus rechtlichen Auseinandersetzungen einfließen müssen, durchaus ein bis zwei Jahre, in extremen Fällen sogar mehr, liegen können.

Der Baukostenindex der Stadt Zürich ist somit ein taugliches und sehr hilfreiches Instrument für die längerfristige Betrachtung der Baukostenentwicklung. Eine grundsätzlich bessere Methode ist bisher nicht gefunden worden. Auch die Kritiker haben bis anhin keine Patentlösung aufzuzeigen vermocht. Wesentlich ist, dass der Baukostenindex als das verwendet wird, was er ist, nämlich als statistische Auswertung der beschriebenen Erhebungen.

Im Zusammenhang mit kantonalen Bauvorhaben findet der Baukostenindex gleichwohl Anwendung. Kreditbewilligungen pflegen hier mit der Klausel versehen zu sein, dass die betreffende Summe sich um den Betrag der Teuerung zwischen dem Preisstand des Kostenvoranschlags und der Bauausführung erhöht. Dieses Vorgehen geht davon aus, dass die Teuerung eine äussere, nicht im Einflussbereich der Projektbeteiligten liegende unvermeidliche Einwirkung darstellt, welche die Kosten verändert. Auf Zusatzkredite für solchermaßen gestiegene Kosten soll nicht zuletzt aus arbeitsökonomischen Gründen verzichtet werden können. Der Teuerungsnachweis erfolgt nach strikten Regeln. Er hat keinen Einfluss auf den Preis des Unternehmers, sondern bloss auf den Vergleich des unternehmerischen Angebots mit dem Kostenvoranschlag. Dabei muss natürlich hingenommen werden, dass in den Fällen, in denen die Marktlage bereits auf die Preise drückt, der Index sich aber noch aufwärts bewegt, der Vergleich mit dem Kostenvoranschlag ein zu günstiges Bild ergibt und zu Kreditreserven führt. Steigen aber nach einer rezessiven Phase die Marktpreise wieder, während der Baukostenindex noch immer in die Tiefe gleitet oder dort verharrt, können dafür die daraus resultierenden Betragsdifferenzen nur unter Inanspruchnahme der Position für Unvorhergesehenes oder gar nicht mehr gedeckt werden. Es entsteht somit in der längerfristigen Betrachtung und über die grosse Menge ein Ausgleich. Bei jenem Teuerungsanteil, welcher erst nach dem Preisstand der Unternehmerofferte eintritt, muss der Unternehmer durch geeignete Nachweise die ihm tatsächlich durch unverschuldete Kostensteigerungen entstandenen Mehrkosten detailliert belegen. Entsprechende Verfahren

sind, abgestützt auf das schweizerische Obligationenrecht, in den Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA) geregelt und werden in den einzelnen Werkverträgen im voraus konkret festgelegt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich der Zürcher Baukostenindex trotz gewisser unvermeidlicher Nachteile in der Praxis bewährt hat. Er stellt einen zwar nicht jederzeit und in jedem Fall restlos zutreffenden Massstab dar, ist aber neutral erarbeitet, objektiv und hat den Vorteil, dass er vom Anwender nicht manipuliert werden kann. Ein kantonaler Index vermöchte kein grundsätzlich besseres Resultat zu erbringen. Der städtische Index führt auch nicht zu Mehrkosten. Dies wäre nur möglich, wenn der am Ende tatsächlich bezahlte Preis uneingeschränkt vom Indexverlauf nach Einreichung einer Offerte abhängig gemacht würde; dies ist bei kantonalen Bauvorhaben nicht der Fall. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat Germain Mittaz nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 9. September 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller