

An das Stadtparlament

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Baupreisentwicklung und ihre Auswirkungen, eingereicht von Stadtparlamentarier R. Perroulaz (FDP)

---

Am 31. Oktober 2022 reichte Stadtparlamentarier Raphael Perroulaz (FDP) folgende Schriftliche Anfrage ein:

*«Die Bauwirtschaft ist aktuell verschiedenen, globalen und teils verknüpften Schwierigkeiten unterworfen. Zur allgemeinen Baukostensteigerung<sup>12</sup> sowie zur Rohstoffknappheit haben auch die Corona-Pandemie oder die Ukraine-Krise weiter zur Verschärfung beigetragen. Die Preissteigerungen, Rohstoffknappheit und Lieferengpässe in Europa haben somit auch Einfluss auf städtische Bauprojekte in Winterthur. Gerade Baumaterialien wie z.B. Holz oder Stahl sind von enormen Preissteigerungen zwischen 50 - 80% und Lieferschwierigkeiten betroffen<sup>3</sup>. Gestiegen ist auch der Schweizerische Baupreisindex, welcher sich allein zwischen Oktober 2021 und April 2022 um 4.9% erhöht hat<sup>4</sup>. Damit einhergehend kommt es im Beschaffungswesen zu schwierig kalkulierbaren Risiken und Terminverzögerungen.*

*Verschiedene Bauprojekte der Stadt Winterthur befinden sich in Bauausführung oder waren es kürzlich (z.B. Museum Villa Flora, Schulhaus Wallrüti, Polizeigebäude). Grossprojekte wie z.B. die Querung Grüze oder der Erweiterungsbau Alterszentrum Adlergarten sind in Planung und auch grössere Tiefbauarbeiten stehen an. Der Stadtrat wird deshalb um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:*

- 1. Beobachtet der Stadtrat die ökonomischen Auswirkungen in Bezug auf die laufenden städtischen Bauprojekte? Gibt es ein gesamtstädtisches Monitoring/Controlling?*
- 2. Welche generellen Auswirkungen auf städtische Bauprojekte haben die aktuellen Baupreisteuerungen und Lieferengpässe?*
- 3. Welche Auswirkungen hat der erschwerte Zugang zu Baumaterialien sowie die Unterbrüche der Lieferketten infolge der aktuellen Entwicklungen in der Bauwirtschaft auf die städtischen Bauprojekte? Kommt es zu Verzögerungen?*
- 4. Welche finanziellen Einflüsse und Auswirkungen haben die massiven Kostensteigerungen der Bauwirtschaft auf die städtischen Bauprojekte?*
- 5. Resultieren Massnahmen aufgrund der Baupreisentwicklung? Wie wird damit bezüglich städtischer Bauprojekte und gegenüber Lieferanten und Baugewebe umgegangen?*
- 6. Kann die langfristige Investitionsplanung aus dieser Perspektive eingehalten werden?*
- 7. Gibt es Prognosen, ob und wenn ja wo die jeweils bewilligten Kreditreserven (teils «Stadtratsreserven») möglicherweise überschritten werden?»*

---

<sup>1</sup> Schweizerischer Baumeisterverband: <https://baumeister.swiss/rekordhohe-preise-fuer-baumaterial-relativieren-umsatzanstieg/>

<sup>2</sup> Deutsche Bauindustrie: <https://www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/auf-den-punkt-gebracht/deutliche-preissteigerungen-beibaumaterialien-seit-jahresbeginn-2021>

<sup>3</sup> Studie Wüest Partner. <https://www.wuestpartner.com/ch-de/2022/06/24/anstieg-der-hochbaupreise-um-8-1-prozent/>

<sup>4</sup> Schweizerischer Baupreisindex April 2022. <https://www.bfs.admin.ch/news/de/2022-0097>

## **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

### **1. Ausserordentliche Preisänderungen**

Die seit Beginn 2021 anhaltende Teuerung auf Baumaterial hat sich 2022 nicht beruhigt. Von besonders hohen Teuerungszuschlägen sind Stahlprodukte, Holzprodukte, Kunststoffrohre, Dämmplatten und bearbeitete Natursteine betroffen. Innerhalb dieser Produktgruppen variieren die Teuerungsraten zudem stark. Der Schweizerische Baupreisindex für die Grossregion Zürich weist von Oktober 2021 bis Oktober 2022 eine Teuerung im Hochbau von 8,5 % und im Tiefbau von 9,2 % aus.

Am 29. März 2022 haben die öffentlichen Bauherrschaften von Stadt und Kanton Zürich, der Stadt Winterthur und von Stadt und Kanton Schaffhausen vom Baumeisterverband Zürich/Schaffhausen ein Schreiben zum Umgang im Bausektor mit den momentanen Krisen erhalten. Darin weist der Baumeisterverband auf die von grossen Preissteigerungen und Lieferschwierigkeiten betroffenen bituminösen Produkte, Stahl, Backsteine und Holzprodukte hin. Diese ausserordentlichen Umstände würden zu nennenswerten Mehrkosten führen und durch Störungen der Lieferketten könnten Bauverzögerungen oder Unterbrüche entstehen. Diese seien nicht durch die Unternehmungen zu verantworten. Die Kosten, welche dadurch verursacht würden, könnten mit den bekannten Teuerungsregelungen nicht abgedeckt werden. Es brauche für laufende Verträge eine gemeinsame Lösung, wie mit der aktuellen Situation umgegangen werden soll und der Baumeisterverband erachte es als hoch prioritär, dieses Thema mit den Bauherrschaftsvertretungen von öffentlichen Projekten besprechen zu können, damit rasch ein von allen Seiten getragener Weg beschritten werden könne.

Am 5. April 2022 haben der Geschäftsführer des Baumeisterverbands Zürich/Schaffhausen (BZS) und der Präsident des Baumeisterverbands Winterthur (BVW) die Vorsteherin des Departements Bau und den Vorsteher des Departements Technische Betriebe und verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Verwaltung in Ergänzung zum obgenannten Schreiben über die Materialpreisentwicklungen und Lieferengpässe persönlich informiert. Dem Baumeisterverband wurde von der Stadt ein Vorschlag für ausserordentliche Preisanpassungen gegen Ende April in Aussicht gestellt.

### **2. Rechtliche Beurteilung**

Die Materialpreise und damit auch die Preisindizes einiger Produktgruppen für das Baugewerbe waren insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2021 bereits erheblich gestiegen und haben mit dem Krieg in der Ukraine und der schwierigen Weltwirtschaftslage einen weiteren Schub erhalten. Es stellt sich rechtlich die Frage, wann Preisänderungen ausserordentlich sind.

Grundlage für die Vergütung von Preiserhöhungen sind die Bestimmungen im Werkvertrag sowie die Norm SIA 118 (2013) als integrierender Vertragsbestandteil. Ein Anspruch auf zusätzliche Vergütung besteht, falls ausserordentliche Umstände, welche nicht vorausgesehen werden konnten, die Fertigstellung hindern oder übermässig erschweren. Eine ausserordentliche Preisänderung stellt ein sogenannter ausserordentlicher Umstand gemäss Art. 59 Abs. 2 Norm SIA 118 und Art. 373 Abs. 2 OR dar. Nach herrschender Lehre und Praxis liegt ein ausserordentlicher Umstand dann vor, wenn ein offensichtliches, krasses Missverhältnis zwischen der Leistung und der vertragsgemässen Vergütung besteht.

Nach der Rechtssprechung des Bundesgerichts müssen die ausserordentlichen Umstände zu einem krassen, offenbaren Missverhältnis zwischen der Werkleistung und der Vergütung führen, so dass die Einhaltung der offerierten Preise nach Treu und Glauben nicht mehr verlangt werden kann (BGE 113 II 513 E. 3b S: 516; 104 II E. b S. 317). Als Massstab gilt der Vergleich zwischen der vereinbarten Vergütung und den effektiven Herstellungskosten ohne Unternehmensgewinn (vgl. BGE 104 II 314 E. b S. 317). Das Missverhältnis bezieht sich dabei nicht auf einzelne Positionen, sondern auf die Gesamtleistung und die Gesamtvergütung (BGer 4A\_605/2020,

24.3.2021, E. 4.2.2). Auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, beschränkt sich der finanzielle Ausgleich nur auf eine Mehrvergütung, die ausreicht, um die Werkausführung wieder als objektiv zumutbar erscheinen zu lassen (BGE 104 II 319 E. b S. 317).

Die Kostenrisiken liegen bei Festpreisverträgen nach der SIA-Norm 118 primär bei den Unternehmen. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt (Rechtsmissbrauchsverbot).

### **3. Krasses Missverhältnis – Empfehlungen KBOB<sup>5</sup>**

Was ein krasses Missverhältnis ist, ist nicht abschliessend geregelt. Es können aber die Empfehlungen der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherrschaften (KBOB) zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für Bauarbeiten, für den Holzbau und für die Gebäudehülle beigezogen werden.

Gemäss Anhang der Empfehlung für Bauarbeiten empfiehlt die KBOB für Preisänderungsverrechnungen in einem schwierigen Umfeld faire und wirtschaftliche Lösungen. Können indexbasierte Verfahren die Preisänderung in Ausnahmefällen nicht befriedigend abbilden, sind die Vertragsparteien gehalten, eine faire und wirtschaftliche Lösung zu suchen und zu finden. Die Lösung kann über eine Anlehnung an das Verfahren nach Mengennachweis (SIA 124) führen. Dieses Verfahren verlangt die Offenlegung sämtlicher betroffenen Rechnungen für Materialien sowie der Angebote der Lieferanten zum Zeitpunkt des Stichtages (Tag der Einreichung des Angebotes). Daraus lassen sich die effektiven Preisänderungen und Mengen entnehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Leistungen im vertraglich vereinbarten indexbasierten Verfahren nicht auch noch abgerechnet werden<sup>6</sup>.

Mit *vertraglich festgelegten* Preisänderungsverfahren gemäss Vertragsnormen SIA 122, 123, 124 und 125 bzw., wenn SIA 118 (2013) Vertragsbestandteil ist, können ausserordentliche Preisänderungen für Bauarbeiten mit den zugrunde liegenden Methoden erfasst werden. Sollte jedoch in Ausnahmefällen bei der Anwendung der Vertragsnormen SIA 122 (Gleitpreisformel), 123 (Produktionskostenindex PKI) und 125 (General- und Totalunternehmerleistungen) eine Vertragspartei nachweislich erheblich benachteiligt werden, so empfiehlt sich, wie oben ausgeführt eine faire und wirtschaftliche Lösung zu suchen<sup>7</sup>.

*Ohne vertraglich* bzw. durch die Norm SIA 118 (2013) festgelegtes Preisänderungsverfahren<sup>8</sup> empfiehlt die KBOB folgende Regelung für Bauarbeiten, für den Holzbau und für die Gebäudehülle:

#### *Bauarbeiten*

*«Entstehen Mehr- oder Minderkosten infolge ausserordentlicher Materialpreisänderungen, sollen diese nachträglich für alle betroffenen Materialien abgegolten werden, sofern sie 5 % der gesamten Materialkosten gegenüber dem Stichtag (Tag der Einreichung der Offerte) über- oder unterschreiten. Dabei werden Preisentwicklungen über den Zeitraum von 6 Monaten in Betracht gezogen.»<sup>9</sup>*

---

<sup>5</sup> Die KBOB (admin.ch)

<sup>6</sup> Empfehlungen KBOB zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für Bauarbeiten, Anhang 1, S. 3

<sup>7</sup> Empfehlungen KBOB zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für Bauarbeiten, S. 2

<sup>8</sup> Für Pauschalpreise (die Preisänderungen infolge Teuerung sind inbegriffen) oder Festpreise, welche für eine Periode festgelegt worden sind.

<sup>9</sup> Empfehlungen KBOB zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für Bauarbeiten, S. 2

#### *Holzbau*

*«Entstehen Mehr- oder Minderkosten infolge ausserordentlicher Materialpreisänderungen, sollen diese nachträglich für alle betroffenen Materialien abgegolten werden, sofern sie 10 % der gesamten Materialkosten gegenüber dem Stichtag (Tag der Einreichung der Offerte) über- oder unterschreiten.»<sup>10</sup>*

#### *Gebäudehülle*

*«Entstehen aufgrund ausserordentlicher Materialpreisänderungen Mehr- oder Minderkosten, sollen diese nachträglich für alle betroffenen Materialien abgegolten werden können. Dies gilt für den Teil der Mehr- oder Minderkosten der einzelnen Materialien gemäss Gliederung im Leistungsverzeichnis, die 5 % der gesamten Materialkosten gegenüber dem Stichtag (Tag der Einreichung der Offerte) über- oder unterschreiten.»<sup>11</sup>*

### **4. Krasses Missverhältnis – Vorschlag Stadtrat**

Der Stadtrat hat dem Baumeisterverband gestützt auf die Empfehlungen der KBOB anfangs Mai 2022 folgenden Vorschlag für ausserordentliche Preisänderungen bei laufenden Verträgen unterbreitet:

- Die Stadt Winterthur geht bei einem kurzfristigen Anstieg des Materialpreises über 10 % und einer Bagatellgrenze über 5 000 Franken von einem krassen Missverhältnis aus. In diesem Fall hat die Unternehmung einen Anspruch auf zusätzliche Vergütung.
- Sind diese Voraussetzungen erfüllt, hat die Unternehmung Anspruch auf eine Vergütung, sofern sie den Nachweis der effektiven Mehrkosten erbringen kann (Beweislast). Massgeblich für die Berechnung der Differenz ist der Preis am Stichtag des Angebots sowie der effektive Einkaufspreis des Materials. Die zusätzliche Vergütung bezieht sich dabei nur auf Mehrkosten betreffend Materialpreise.

Voraussetzung für eine Vergütung ist zudem, dass die Unternehmung der Stadt Winterthur eine entsprechende Anzeige macht. In der Folge gingen beim Hochbau und beim Tiefbau eine Handvoll Anzeigen ein.

### **5. Abrechnung nach effektiven Mehrkosten nicht praktikabel**

Der Baumeisterverband hat das Departement Bau informiert, dass der Vorschlag, wonach nach effektiven Mehrkosten abzurechnen sei, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmungen sehr aufwändig, teilweise nicht praktikabel und auch schwierig durch die Stadt zu kontrollieren sei. Er entspreche auch nicht der Empfehlung der KBOB. Das Departement Bau hat den Stadtrat informiert und folgende Anpassung vorgeschlagen: Um die pendenten Fälle fair, effizient und effektiv zu erledigen, werden die städtischen Baufachorgane ermächtigt, das Berechnungsverfahren für die Teuerung (SIA 122 – 126 / KBOB) fallweise zu bestimmen. Voraussetzung bleibt ein Anstieg des Materialpreises von mehr als 10 % sowie die Bagatellgrenze von 5'000 Franken.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*«Beobachtet der Stadtrat die ökonomischen Auswirkungen in Bezug auf die laufenden städtischen Bauprojekte? Gibt es ein gesamtstädtisches Monitoring/Controlling?»*

---

<sup>10</sup> Empfehlungen KBOB zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für den Holzbau, S. 2

<sup>11</sup> Empfehlungen KBOB zur Verrechnung bei ausserordentlichen Preisänderungen für die Gebäudehülle, Seite 2

Die ökonomischen Auswirkungen von Bauteuerungen und ausserordentlichen Preisanpassungen sind durch die Projektleitenden im Rahmen der Kredit und Kostenbewirtschaftungen<sup>12</sup> zu beobachten und zu berücksichtigen. Es gibt kein spezielles gesamtstädtisches Monitoring/Controlling dafür. Das wäre unverhältnismässig. Für jede Produktegruppe wird aber zweimal jährlich ein Bericht mit einer Hochrechnung auf das erwartete Jahresergebnis erstellt und dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Der Stadtrat informiert die Aufsichtskommission des Stadtparlaments über das Ergebnis der Hochrechnung (Art. 14 VFH<sup>13</sup>).

#### Zur Frage 2:

«Welche generellen Auswirkungen auf städtische Bauprojekte haben die aktuellen Baupreisteuerungen und Lieferengpässe?»

Aufgrund des Baupreisindexes ist 2022 generell von einer durchschnittlichen Teuerung bei den Bauprojekten im Hochbau von 8,5 % und im Tiefbau von 9,2 % auszugehen. Die Anzeigen für ausserordentliche Preisanpassungen können, wenn sie berechtigt sind, zu zusätzlichen Teuerungsausgaben 2022 führen.

Lieferengpässe können bei Bauprojekten mit laufenden und vor einiger Zeit abgeschlossen Verträgen zu unvorhergesehenen Verzögerungen führen, welche ebenfalls zu Mehrkosten führen können (z.B. höherer Koordinationsaufwand). Für das Amt für Städtebau und das Tiefbauamt ist die Situation mit den Lieferengpässen herausfordernd. So konnten zum Beispiel beim Garderobengebäude Talgut die Fassadenplatten erst zwei Wochen später montiert werden, weil die Schrauben verzögert geliefert wurden oder bei den Modulbauten fehlten Gummidichtungen. Diese wurden dann statt in der Vorfabrikation erst auf der Baustelle eingebaut. Im Strassenbau traten Lieferverzögerungen beispielsweise bei Steinen für hohe Bushaltekanten auf, welche dank Umplanung der Bauabläufe aufgefangen werden konnten. Das Amt für Städtebau und das Tiefbauamt haben die Erfahrung gemacht, dass die Bau- und Planungsbranche aber sehr schnell gelernt hat, mit den Herausforderungen umzugehen.

#### Zur Frage 3:

«Welche Auswirkungen hat der erschwerte Zugang zu Baumaterialien sowie die Unterbrüche der Lieferketten infolge der aktuellen Entwicklungen in der Bauwirtschaft auf die städtischen Bauprojekte? Kommt es zu Verzögerungen?»

Es gilt zwischen laufenden Verträgen und neuen Verträgen zu unterscheiden. Das Problem im Umgang des Bausektors mit den Krisen (Materialpreisentwicklung, Lieferengpässe) stellte sich insbesondere bei den laufenden und vor einiger Zeit abgeschlossenen Verträgen. Dabei kam es auch zu Verzögerungen gegenüber den in den Werkverträgen ausgemachten Terminen. Die Angebote und Verträge von heute berücksichtigen nun die aktuellen Rahmenbedingungen.

#### Zur Frage 4:

«Welche finanziellen Einflüsse und Auswirkungen haben die massiven Kostensteigerungen der Bauwirtschaft auf die städtischen Bauprojekte?»

Bei einer Bauteuerung von 8,5 % im Hochbau und 9,2 % im Tiefbau kann davon ausgegangen werden, dass sich entsprechende Arbeitsgattungen bei den Bauprojekten im 2022 in diesem

---

<sup>12</sup> Im Departement Bau ist eine Baumanagement Software im Einsatz, womit die Projektleitenden für die Bauprojekte Kredite, Kostenvoranschläge und Werkverträge bewirtschaften, Kostenprognosen erstellen können und Rechnungen verbuchen und bezahlen.

<sup>13</sup> Verordnung über den Finanzhaushalt vom 31.10.2005 (Stand 01.01.2022), SRS 6.1-1

Rahmen verteuerten. Ausserordentliche Preisanpassungen müssten aber unter anderem über 10 % liegen, damit sie gemäss Weisung des Stadtrates berechtigt sind.

Zur Frage 5:

*«Resultieren Massnahmen aufgrund der Baupreisentwicklung? Wie wird damit bezüglich städtischer Bauprojekte und gegenüber Lieferanten und Baugewebe umgegangen?»*

Stadt und Baumeisterverband haben den Umgang mit den ausserordentlichen Preisanpassungen geregelt. Die beim Tiefbau und Hochbau eingegangenen Anzeigen wurden im Rahmen der Weisung des Stadtrates durch die Projektleitenden bearbeitet.

Zur Frage 6:

*«Kann die langfristige Investitionsplanung aus dieser Perspektive eingehalten werden?»*

Heutige Angebote und Werkverträge der Unternehmungen berücksichtigen die aktuellen Rahmenbedingungen. Lieferketten und -fristen werden von den Anbietenden entsprechend ihren Verträgen mit den Lieferantinnen und Lieferanten und ihren Informationen und Erfahrungen beurteilt. Die von den Unternehmungen in ihren Angeboten und Verträgen angegebenen Termine sind verbindlich. Aufgrund der schwierigen Verhältnisse muss aber trotzdem immer auch mit Lieferengpässen und entsprechenden Verzögerungen bei den städtischen Bauprojekten gerechnet werden. Wie in der Antwort zur Frage 2 aber ausgeführt, haben das Amt für Städtebau und das Tiefbauamt die Erfahrung gemacht, dass die Bau- und Planungsbranche sehr schnell gelernt hat, mit den Herausforderungen umzugehen. Zudem wird der rechtzeitigen Bauvorbereitung vermehrt Beachtung geschenkt und um zum Beispiel einem Lieferengpass und damit einem Bauverzug für hohe Bushaltekanten vorzubeugen, wurde für 2023 ein Lager-Grundstock beschafft. Die langfristige Investitionsplanung kann aus dieser Perspektive eingehalten werden.

Zur Frage 7:

*«Gibt es Prognosen, ob und wenn ja wo die jeweils bewilligten Kreditreserven (teils «Stadtratsreserven») möglicherweise überschritten werden?»*

Die Kreditgenehmigungen durch das Stadtparlament oder das Volk erstrecken sich auch auf die teuerungsbedingten Mehr- oder Minderkosten, so dass es wegen der ordentlichen Bauteuerung und ausserordentlichen Preisanpassungen zu keinen Kreditüberschreitungen kommt.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon