

Bericht
der Geschäftsprüfungskommission (GPK)
zu Händen des Gemeinderats

Erneuerungsprojekt
«Kongresshaus und Tonhalle»

G E H E I M

bis zum Ablauf der Sperrfrist

Die Akten bleiben weiterhin der Geheimhaltung unterstellt.

7. September 2020

SPERRFRIST: Bis Ratspostverand

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorwort	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Feststellungen der GPK aufgrund von Befragungen und Aktenprüfung	6
4.	Fazit und entsprechende Handlungsempfehlungen	19
5	Schlusswort	25
6.	Beschlüsse	26
	Anhang: Glossar, Abkürzungsverzeichnis	27
	Beilage: Stellungnahme des Stadtrats vom 3. Juli 2020	

1. Vorwort

Aufgrund der Medienmitteilung vom 12. April 2019 und der Weisung des Stadtrates «Instandsetzung und Umbau von Kongresshaus und Tonhalle, Zusatzkredit, Weisung GR Nr. 2019/207», sah sich die Geschäftsprüfungskommission (GPK) in der Verantwortung, aktiv zu werden.¹

Die Weisung 2019/207 wurde der Spezialkommission des Finanzdepartements zugewiesen und ist vom Gemeinderat am 15. Mai 2019 beraten und beschlossen worden. Parallel dazu beschäftigte sich die Rechnungsprüfungskommission (RPK) mit dem Dotationskapital und den Reserven, die GPK mit der Analyse der Verfahren, sowie Ursachen für die Kostenüberschreitungen. Aus der Analyse der Untersuchung wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet, welche künftig dazu beitragen sollen, in komplexen Projekten Fehlentwicklungen oder Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

Die GPK hat den Bericht kurz vor Ausbruch der Corona-Pandemie mit den bis dahin bekannten Fakten abgeschlossen. Der vorliegende Bericht bezieht damit die Gründe der erneuten Verschiebung der Eröffnung von März auf September 2021 nicht mit ein.²

¹ https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2019/april/190412a.html

² https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2020/april/200423a.html

2. Ausgangslage

Die Stadtzürcher Stimmbevölkerung nahm am 5. Juni 2016 mit einer klaren Mehrheit von 75 Prozent die Vorlage zur Instandsetzung und zum Umbau von Kongresshaus und Tonhalle für, wie es in der Abstimmungszeitung hiess, «höchstens 165'000'000 Franken» an.³

In der Bevölkerung und in der Politik herrschte zur Zeit der Abstimmung im 2016 aufgrund der Vorgeschichte eine erhöhte Sensibilität zum Thema Kongresshaus: Das von den Stimmberechtigten 1981 zur Sanierung des Kongresshauses gesprochene Darlehen von CHF 39,5 Millionen reichte bei weitem nicht aus. Die Sanierung führte zu Mehrkosten von CHF 30,9 Millionen.⁴ Im Jahr 2008 lehnte die Stimmbevölkerung dann die Vorlage zum Kongresshaus Moneo ab.⁵

Am 26. Juni 2013 überwies der Gemeinderat (GR) die Weisung 2013/247 für den Kredit zur Projektierung der Instandsetzung von Tonhalle und Kongresshaus.⁶ Die daraus folgende Weisung 2015/306 bildete die Grundlage für «Instandsetzung und Umbau von Kongresshaus und Tonhalle».⁷ Die Stimmbevölkerung stimmte einer Vorlage mit folgenden Rahmenbedingungen zu: «Instandsetzung und Umbau von Kongresshaus und Tonhalle“ (CHF 165 Millionen), Beitrag an Tonhalle-Provisorium (höchstens CHF 1,65 Millionen) und Entschuldung der bestehenden Trägerschaft des Kongresshauses (CHF 72,8 Millionen) mit Ausgaben von insgesamt CHF 239,45 Millionen; Genehmigung einer Grundstücksübertragung; jährlicher Beitrag an die Kongresshaus-Stiftung von höchstens CHF 2,9 Millionen und Erhöhung des jährlichen Beitrags an die Tonhalle-Gesellschaft um CHF 2,5 Millionen». In der gleichen Abstimmung 2016 wurde auch die Überführung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung beschlossen, welche eine Entschuldung der bestehenden Trägerschaft des Kongresshauses mit beinhaltete. Die Bauarbeiten starteten im Juli 2017.

Am 12. April 2019 informierten Stadtrat Dr. André Odermatt und Kongresshaus-Stiftungspräsident Reto Gugg mittels Medienkonferenz, respektive Medienmitteilung die Öffentlichkeit, dass die Komplexität des Projekts zu Mehrkosten führt und die Kongresshaus-

³ [Abstimmungszeitung für die Abstimmung vom 5.6.2016](#)

⁴ [Weisung 2015_0094](#)

⁵ Abstimmungsergebnis: [resultate.html](#)

⁶ [Weisung 2013/247](#)

⁷ [Weisung 2015/306](#)

Stiftung Zürich zusätzlich einen Investitionsbeitrag von CHF 9,4 Millionen benötigt.⁸ Als Hauptgründe für die Mehrkosten wurden eine schlechtere Bausubstanz, Zielkonflikte sowie Unschärfen in der Planung genannt. Weiter wurde darüber informiert, dass aus den obenstehenden Gründen der Eröffnungstermin um sechs Monate auf März 2021 verschoben werden müsse. Als Folge der Verschiebung benötigt zudem die Tonhalle-Gesellschaft einen einmaligen Beitrag von CHF 3,7 Millionen. Die Begründung für die CHF 3,7 Millionen war gemäss der Intendantin der Tonhalle-Gesellschaft, Ilona Schmiel: «Der verschobene Wiedereinzug in die Tonhalle stellt für die Tonhalle-Gesellschaft Zürich eine massive Herausforderung in allen Bereichen dar. Damit wir diese ziel- und lösungsorientiert professionell angehen können, sind wir auf den Beitrag von 3,7 Millionen Franken angewiesen».⁷

Diese Tatsachen hat die GPK dazu bewogen, die Umstände für diese Erhöhung zu untersuchen. Die GPK war sich einig, dass sie über die Geschehnisse und Abläufe rund um das Projekt Tonhalle und Kongresshaus einen Bericht erstellen soll, mit dem Ziel Handlungsempfehlungen zuhanden des Hochbaudepartementes (HBD) abzugeben. Die darauffolgende Analyse der GPK stützt sich auf diverse Dokumente aus der Verwaltung (Protokolle und Beilagen des Steuerungs- (StA) und des Projektausschusses (PA), Statusberichte, Projekt-handbücher, usw.) sowie verschiedenen Anhörungen mit involvierten Personen und einem externen Experten für Baukontrollen, der auch Bauherrenvertreter für die Stadt Zürich war (fortan: Experte). Am 1. Juli 2019 stellte sich der Experte einer persönlichen Befragung zur Verfügung.⁹ Weiter standen am 16. September 2019 Stadtrat Dr. André Odermatt, Wiebke Rösler Häfliger (Direktorin des Amtes für Hochbauten) und Ueli Lindt (Projektleiter), einer persönlichen Befragung zur Verfügung.¹⁰ Die GPK stand zudem im engen Austausch mit der RPK.

⁸ https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2019/april/190412a.html

⁹ Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) AUSZUG zhd Experte

¹⁰ Protokoll der 44. GPK-Sitzung vom 16. September 2019 (unter Geheimhaltung)

3. Feststellungen der GPK aufgrund von Befragungen und Aktenprüfung

3.1 Projektplanung

3.1.1 Ausgangslage Design to cost Projekt

Das aktuelle Projekt kann als Nachfolgeprojekt des sogenannten «Moneo-Kongresshaus-Projekts» betrachtet werden, welches die Stimmbevölkerung der Stadt Zürich 2008 abgelehnt hat. Aufgrund dieser hohen Sensibilität zum Thema hatte der Stadtrat das Ziel, bei einem Nachfolgeprojekt eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Entsprechend sind die Projektkosten als wichtiges, ausschlaggebendes und politisch-sensibles Kriterium im Fokus eines positiven Volksentscheids gestanden. Die maximalen Projektkosten, konkret CHF 165 Millionen, haben einer Güterabwägung der Exekutive entsprochen und bildeten demnach die Basis für den Entscheid eines «Design to cost Projektes».¹¹ Unter dieser Vorgabe wurde das aktuelle Projekt in Angriff genommen.

«Design to cost» als Prämisse bedeutet, dass in der Projektentwicklung immer die Kosten und nicht Gestaltung oder Wünsche ausschlaggebend sind. Konkret, unabhängig von dem was gemacht wird, dürfen die Kosten nicht höher ausfallen oder nicht überschritten werden. Wünsche müssen zugunsten der Kosteneinhaltung zurückstehen. Alle Projektbeteiligten wussten von Beginn an, dass es eine grosse Herausforderung sein wird, das Budget von CHF 165 Millionen einzuhalten.¹²

3.1.2 Ausgangslage Kostenschätzung

Die Kostenschätzung basiert, entsprechend der SIA Norm 102 (vgl. Kapitel 3.1.3), auf dem, was geplant ist. Auf Rückfragen der GPK teilte der Stadtrat mit, dass nach seiner Ansicht die Kostenschätzung ursprünglich, das heisst zu Beginn des Projektes, so korrekt war.¹³ Die GPK stellt aufgrund ihrer Abklärungen jedoch fest, dass die Planung zu jenem Zeitpunkt nicht ausgereift genug war. Diese Feststellung wurde unter anderem vom Projekt-Qualitäts-

¹¹ Chronologie PA Kongresshaus Protokolle 1_18, SR-Protokoll 14, Beilage Protokoll des 14. Steuerungsausschusses Kongresshaus/Tonhalle vom 2. Februar 2016

¹² Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) Aussagen zum PQM_Management

¹³ Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) Gespräch Experte 1. Juli 2019

Management (PQM) identifiziert. Der ausgearbeitete Detaillierungsgrad der Projektreife beim Baustart wurde kritisiert.¹⁴

Beim Start des Bauprojekts wurden relativ viele Unschärfen festgestellt. Diese Unschärfen sind nicht unüblich, jedoch ist in der Baubranche hinlänglich bekannt, dass Unschärfen zu Projektänderungen führen und damit Kostentreiber sind. Zusätzlich gilt, je weiter eine Planung fortgeschritten ist, desto höher werden Aufwand und Kosten, die mit Änderungen verbunden sind.

Vorhandene Wissenslücken und die ungenügenden oder fehlenden Informationen entstanden durch mangelnde Projektreife, Kommunikation, einen lückenhaften Wissenstransfer, Zeitdruck, Änderungen und Anpassungen in der Struktur der Arbeitsgemeinschaft, insbesondere jedoch durch unkoordinierte und unkontrollierte Interventionen und Projektänderungen seitens Stakeholdern (auch der unklaren Rollen-, Kompetenz- und Verantwortungsstruktur geschuldet, siehe dazu die Kapitel 3.2 und Kapitel 3.4).

3.1.3 SIA 102 Planungsphasen 1 - 4¹⁵

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) ist Herausgeber der Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten.

Der Leistungsbeschreibung gemäss SIA 102 beschreibt die zu erbringenden Grundleistungen und allfällig zu erbringenden Zusatzleistungen von Architekten/-innen und Ingenieuren/-innen und definiert die Phasen im Planungs- und Bauprozess. Die SIA ist kein Gesetz, sondern entspricht einer Norm. Im Rechtsstreit gilt sie aber als rechtsverbindliche Standardnorm respektive Obliegenheit. Nachfolgend zum Verständnis grob die Phasen eins bis vier, welche der Planung zugeordnet sind, zusammengefasst. Phase 5 (Realisierung) und 6 (Bewirtschaftung) sind in der untenstehenden Darstellung nicht aufgeführt.

¹⁴ Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) Gespräch Experte 1. Juli 2019

¹⁵ <https://www.sia.ch>

Grundsätze Norm SIA 102

Die SIA-Norm 102 ist angesiedelt zwischen Machbarkeitsstudie und der Phase der Projekt-ausschreibung und gliedert sich in 4 Phasen.

Phase 1: Die Phase 1 ist systemrelevant und beinhaltet die strategische Planung. Konkret dient Phase 1 zur **Bedürfnisformulierung**, der Erarbeitung von Lösungsstrategien und der Prüfung der Machbarkeit. **Die Bedürfnisformulierung der Stakeholder ist nach Phase 1 abgeschlossen.**

Phase 2: Die Phase 2 dient der spezifischen Grundlagenanalyse, ist als grobes Pflichtenheft zur Projektdefinition respektive dessen Vorstudie zu verstehen. Insbesondere erfolgt in Phase 2 die Ausarbeitung von spezifischen Konzepten wie bspw. zum Brandschutzkonzept, Kenntnisse und Auslegeordnung der zu erwartenden Aufwände durch die Denkmalpflege, zu erwartende Schwierigkeiten in Bezug bspw. Asbestvorkommnisse etc. **In Phase 2 sind Zielkonflikte, bspw. im Kontext Brandschutzkonzept versus Denkmalpflege, mögliche Risiken, bspw. Asbestvorkommnisse etc. evaluiert und bekannt.**

Phase 3: Die Phase 3 gilt als Vorprojekt zum Bauprojekt. Sie dient der Projektierung und ist die Grundlage der Baubewilligung.

Phase 4: In Phase 4 erfolgt die Ausschreibung. Die Ausschreibung gilt als Bestellliste.

Die SIA 102 regelt das Pflichtenheft, Lösungsstrategie, Ausschreibung und Bestellliste

Bauprojekte, insbesondere Sanierungsprojekte entsprechen einem «Ist» und einem «Soll». Die SIA Norm Phase 1 und 2 trägt diesem Umstand Rechnung. Konkret werden systemrelevante Grundlagen evaluiert und analysiert – um damit die Differenz zwischen «Ist» und «Soll» zu evaluieren, analysieren, erkennen und – als Vorgabe im Projekt Kongresshaus/ Tonhalle, in die «Design to cost» Rahmenbedingungen zu integrieren und anzupassen. Diese Phasen dienen dem Zweck, Unschärfen kleinst möglich zu halten und dem Ziel, dass der Detaillierungsgrad der Grundlagenanalyse bei Bauprojektstart möglichst präzise vorliegt. Offenbar startete der Baubeginn, bevor die planerische Basis vorhanden war.¹⁶ Seitens Verwaltung wurde darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht einerseits keine Indizien mehr auf einen ungenügenden Planungsvorlauf hindeuteten. Andererseits aufgrund des Termindrucks der Submissionsprozess, der einen gewissen Verzug hatte, nicht wie vereinbart durch Beschleunigungsmassnahmen kompensiert werden konnte. Weiter wurde ausgeführt, dass erst mit

¹⁶ RPK-Protokoll, 31. Sitzung vom 13. Mai 2019, Seite 12 ff; Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) Gespräch Experte 1. Juli 2019

dem Beginn der Umsetzung der ersten Ausbau-Arbeiten im Verlauf des Jahres 2018 von Seite Bauherrschaft fundierte Zweifel über die Qualität der planerischen Grundlagen aufkamen.¹⁷

Die GPK stellt aufgrund Ihrer Untersuchung fest, dass wie bereits beschrieben, die Projektreife zum Zeitpunkt der Bauphase nicht genügend war. Aufgrund der Akteneinsicht muss diesbezüglich angenommen werden, dass die Grundprinzipien der SIA-Norm 102, Phasen 1 bis 4 nicht oder mangelhaft eingehalten wurden, alternative Planungsinstrumente (bspw. Projekthandbuch Stadt Zürich) nicht oder nicht ausgewogen genug zum Zuge kamen. Im Rahmen der Erkenntnis des mangelnden Detaillierungsgrades und verhältnismässig vieler Unklarheiten beim Start der Bauphase ist anzunehmen, dass Analysen in Bezug auf die Ist-Situation, konkreten Zielformulierung, Rahmenbedingungen, besonders zu vereinbarenden Leistungen sowie konkrete Definition des Vorhabens nicht oder mangelhaft erfolgten.

Das Führen einer «Wunschliste»¹⁸ deutet darauf hin, dass insbesondere die Phase 1 der strategischen Planung unstatthaft vernachlässigt wurde, das heisst Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien und Wirkungszusammenhänge zum Baustart nicht abschliessend geklärt waren, was angesichts der Tatsache, dass auf Bestellseite mehrere Gruppen mit eigenen Interessen involviert sind (Vertreter/-innen der Kongresshausstiftung, der Betriebsgesellschaft-Kongresshaus, Intendant/-in, seitens der Stadt Vertretungen des Hochbau-, Finanzdepartementes und der kantonale Vertretungen des Heimatschutzes) mit naturgemäss zuwiderlaufenden Bedürfnissen, fatal ist. Dieser Sachverhalt führt bei einem ohnehin anspruchsvollen Projekt zu einer noch höheren Komplexität, was wiederum einer bestmöglichen Klärung der Bedürfnisse und insbesondere einer abschliessenden Klärung von Lösungsstrategien bedarf.

Um die Differenz zwischen Ausgangslage und Projektziel zu evaluieren bedarf es einer umfassenden Klärung der vorhandenen Grund- und Ausgangslagen (insbesondere bei älteren Gebäuden mit fehlenden oder mangelhaft vorhandenen Plangrundlagen), Bedarfsanalysen, Klärung von Zielkonflikten und deren Lösungen (bspw. Denkmalpflege / Brandschutz, Ziel-

¹⁷ Antworten Rückfragen GPK, 24. Juni 2019

¹⁸ 40. RPK-Sitzung vom 26. August 2019; Antwort HBD vom 19. September 2019 zu Fragen vom 2. September 2019, Thema «Wunschliste» (Mail an die RPK)

konflikte, Bedarf mehrerer Interessenvertretenden) und einer Güterabwägung innerhalb dem bekannten Dreieck «Ziel, Kosten, Qualität». Dazu dienen Pläne, Bedarfsanalyse, und man prüft das Objekt und die zu erwartenden Herausforderungen von Grund auf. Die so erfolgte Analyse und Klärung bildet, laut SIA 102, die Basis für die Projektausschreibung. Was man nach der Analysephase (SIA 102 Phasen 1 - 4, siehe Seite 8) ausschreibt, ist evident und ist gleich die Bestell-Liste. Kommt im Projektverlauf jemand mit einer Wunschliste, kann auf die Bestell-Liste verwiesen werden und zusätzliche Wünsche können abgelehnt werden. Dieser Grundsatz wurde nicht eingehalten.

Der so von der SIA 102 vordefinierte Prozess dient unter anderem dazu, den vorgesehenen Prozessverlauf einhalten zu können. Nachträglich eingebrachte Änderungs- oder Ergänzungswünsche, insbesondere seitens bestellender Stakeholder, sind dabei nicht vorgesehen. Es ist hinlänglich bekannt, dass diese die Projektkosten, je später der Eingriff im Planungsverlauf erfolgt, exponentiell in die Höhe treiben. Dies führt erfahrungsgemäss zu Überschreitung der geplanten Kosten.

Das Bauprojekt ist gemäss SIA Norm 112 «Modell Bauplanung» die dem Vorprojekt nachfolgende Planungsstufe mit höherer Kostengenauigkeit. Gemäss SIA Norm 102 wird bei einem Vorprojekt eine Kostengenauigkeit von +/- 15 Prozent erwartet, bei einem Bauprojekt eine solche von +/- 10 Prozent. Im vorliegenden Bauprojekt, welches hinsichtlich Komplexität auffällt, wurde eine durchschnittliche Kreditreserve von 14,5 Prozent auf den Baukredit gebildet. Dieser Wert ist eher optimistisch, da gemäss Amt für Hochbauten (AHB) die Erstellung der Weisung auf der Grundlage einer Kostenschätzung (Vorprojekt, Stand 3. September 2015, mit einer Kostengenauigkeit von +/- 13 Prozent) erfolgt ist.¹⁹ Gemäss AHB ist es bei städtischen Instandsetzungs-Projekten üblich, die Kostengenauigkeit nach SIA 102 mit dem Faktor 1,5 zu multiplizieren und so die Kreditreserven festzulegen.²⁰ Dies hätte umgerechnet eine Kreditreserve von 19,5 Prozent bedeutet. Beim Kongresshaus wurde die Reserve aus politischen Überlegungen vom Steuerungsausschuss bewusst nicht angehoben, um den Kostendruck nach der langen Projektentwicklung (vom Teilinstandsetzungsprojekt zum Instandsetzungsprojekt mit Umbau) aufrecht zu halten. Mit dem beantragten Zusatzkredit von CHF 9,4 Millionen steigt die ausgewiesene Kreditreserve auf 21 Prozent.

¹⁹ Revisionsbericht 24. Mai 2019 Gemeinderat (1005) Seiten 8 und 9

²⁰ Protokollauszug 34. Sitzung der RPK vom 3. Juni 2019, Zwischenrevision Kongresshaus

Der Entscheid über die Verwendung der Kreditreserven für Positionen auf der Wunschliste erfolgt durch die zuständigen Gremien. Dieser Sachverhalt widerspricht sowohl den Grundsätzen der SIA 102, als auch einem «Design to cost» Projekt.

Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung war klar, dass die veranschlagten Projektkosten von CHF 165 Millionen ausreichen, aber die Einhaltung der Kosten im Kontext mit der Komplexität des Projektes und aufgrund fehlender Referenzprojekte, äusserst anspruchsvoll sind. Die GPK geht davon aus, dass im Interesse der Kosteneinhaltung eine professionelle, möglichst präzise Planung, Klärung der Grundlagen und Bedürfnisse zum möglichst frühesten Zeitpunkt, sowie eine effiziente und straffe Projektführung und ebensolches Management selbstverständlich sind. Es stellt sich aber die Frage, weshalb es erst im Rahmen des Bauprojektes zu Diskussionen, bspw. mit der Denkmalpflege und der Feuerpolizei in Bezug Brandschutz kam. In einem komplexen Projekt wie der Sanierung des Kongresshauses und der Tonhalle sind diese Themen zu erwarten und in diesem Sinne bereits in der Projektierungsphase – gemäss SIA Norm 102 Phase 1 bis 2 – frühzeitig zu führen und verbindlich festzuhalten.

Dass die Mitglieder der Projektkoordination offenbar mangels klarer Information und Daten die Details nicht gekannt und gewisse Dinge nicht nachvollziehen konnten, ist stossend. Genauigkeit ist ein wichtiges Ziel. Dass man mit dem Wechsel in der Gesamtprojektleitung so lange zugewartet hat, ist scharf zu kritisieren.

3.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

Bei der Projektorganisation stellte die GPK fest, dass es in einigen der verschiedenen Projektgremien (Kongresshaus-Stiftung Zürich, Steuerungsausschuss, Projektausschuss, Kern-Projektteam) einerseits Mehrfachbesetzungen und andererseits auch gegenseitige Unterstellungen gibt.²¹ Dies ist aus Sicht der GPK für die Rollen- und Kompetenzenklarheit der einzelnen Personen unter Verantwortlichkeiten nicht förderlich. Unabdingbar ist eine vorgängige Klärung von Kompetenzen, Rollen und Verantwortlichkeiten sowie deren Schnittstellen bereits in einer frühen Planungsphase.

²¹ Organigramm Projektorganisation im Projekthandbuch

Das Hochbaudepartement (HBD) ist dagegen der Ansicht, dass dieselben Personen in verschiedenen Gremien vertreten sind, sei durchaus gewollt und im Sinne des Projekts. Dies würde dem besseren Informationsfluss dienen.²² Gerade hinsichtlich des Informationsflusses identifizierte die GPK während ihrer Untersuchung einige Unstimmigkeiten, insbesondere dass zentrale Entscheidungen den STR-Mitgliedern im Steuerungsausschuss nicht zeitnah, respektive nicht transparent, das heisst nicht protokolliert mitgeteilt worden sind.²³

Eine weitere Problemstellung lokalisiert die GPK bei der Governance und dem Verständnis für die Funktion der 2016 gegründeten Kongresshaus-Stiftung. Diese heisst zwar Stiftung, ist aber eine öffentlich-rechtliche Anstalt deren Aufsicht bei Stadt- und Gemeinderat liegt und worin die Stadt statutarisch immer die Mehrheit im Stiftungsrat stellt.²⁴ Somit dürften Interessenkonflikte nur innerhalb des Stiftungsrats vorkommen, wobei aber die städtischen Vertretungen immer in der Mehrheit sind. Die verschiedenen Betrachtungsweisen und die ungenügende Information betreffend Dotationskapital und warum Reserven in der Folge nicht mehr als solche behandelt werden müssten, zeigen aber beispielhaft auf, dass die Strukturen nicht immer klar waren.²⁵

Die GPK stellt insbesondere Widersprüche in der Argumentation bezüglich der Finanzierung und des Rückflusses von Geldern an die Stadt fest. Bereits zu Beginn wurden gemäss Protokoll des Steuerungsausschusses (StA) vom 3. September 2014 die Zielkosten kontrovers diskutiert.²⁶ Die Reserven für die Instandsetzung und den Umbau wurde mit CHF 19,6 Millionen veranschlagt.²⁷ Der Betrag von CHF 165 Millionen soll die Stadt Zürich, gemäss der Vorlage, in Tranchen und gemäss Baufortschritt in Form eines Dotationskapitals an die neu gegründete Kongresshaus-Stiftung auszahlen, die ihrerseits als Bauherrin auftreten wird.

3.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung

Aufgrund der der GPK zur Verfügung gestellten Dokumente, musste festgestellt werden,

²² Antworten zu Zusatzfragen im Nachgang zur 44. GPK-Sitzung vom 16. September 2019

²³ bspw. Protokolle der ausserordentlichen Projektausschusssitzung vom 21. Dezember 2018, sowie die Zeitverzögerung bis zum darauffolgenden Statusbericht vom 21. März 2019 und zum Protokoll der nächsten Steuerungsausschusssitzung vom 28. März 2019

²⁴ Abstimmungszeitung vom 5. Juni 2016, S. 8

²³ Vgl. Protokoll Steuerungsausschuss vom 26. September 2018 und Protokoll Projektausschuss vom 10. Juli 2018

²⁶ StA Protokoll 09 vom 3. September 2014 mit Anhang, StA Protokoll 10 vom 24. September 2014 mit Anhang

²⁷ Vgl. Abstimmungszeitung vom 5. Juni 2016, S. 4

dass offenbar kein ordentliches Kickoff-Protokoll des Steuerungsausschusses vorliegt und eine Nachvollziehbarkeit dieses Kickoffs nun nicht mehr möglich ist.²⁸ Der Inhalt einer E-Mail zeigt auf, dass sich die Verantwortlichen nicht an das Projekthandbuch halten, welches verlangt, dass alle Sitzungen protokolliert sein müssen.²⁹

Die Nachvollziehbarkeit zu einigen zentralen Entscheidungen fehlt, respektive ist aufgrund der der GPK vorliegenden Dokumente nicht gegeben. Beispielsweise wurde anlässlich der Sitzung des Projektausschusses (PA) vom 13. November 2018 festgehalten, dass grosser Handlungsbedarf besteht, um den geplanten Bezugstermin einhalten zu können.³⁰ Der Steuerungsausschuss (StA) wurde, gemäss Protokoll am 28. März 2019, erst drei Monate später dokumentiert über den kritischen terminlichen Stand informiert.³¹ Die GPK ist der Meinung, dass in dieser kritischen Situation allfällige bilaterale Informationen, Gespräche oder Sitzungen nachvollziehbar protokolliert werden müssten. Eine Projektsteuerung durch den StA ist für die GPK in dieser Phase nicht erkennbar.

Ein weiteres Beispiel für die unklare Kommunikation, Information und Projektsteuerung ist folgende Situation: Im Statusbericht 06 per 31. Oktober 2018 wurde festgehalten: «Wegen der unerwarteten Asbestsanierungen ist im Bauprogramm im Umbaubereich ein Verzug von drei bis sechs Wochen entstanden.³² Die Verzögerung kann bis im März 2019 im Rahmen der Rohbauarbeiten aufgefangen werden.» Weiter wurde festgehalten, dass nach dem damals aktuellen Wissensstand der Endtermin eingehalten werden könne. Es wurde festgestellt, dass dafür gewisse Massnahmen notwendig sein würden (siehe Kapitel 3.1.3). Im Statusbericht 07 per 28. Februar 2019 wurde prognostiziert, dass die Ausführungen «knapp termingerecht» erfolgen würden.³³ Es wurde aber vorhergesehen, dass weitere Verzögerungen und Mehraufwendungen auf der Baustelle durch die schlechtere Bausubstanz als erwartet, Einarbeitung von Zusatzwünschen, mangelnde Koordinationsplanung und mangelnde brandschutztechnische Absprachen, auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden könnten. Deshalb konnte die Gesamtleitung für den fristgerechten Bezug des Kongresshaus-

²⁸ Dokument: StA Notizen 01

²⁹ PHB_Bauprojekt_Version 3-3-150624, S. 33, 3.4 Sitzungswesen/Controlling und Bemerkungen zu den Protokollen

³⁰ Protokoll PA 23 mit Anhang, S. 3, Traktandum 3.1 Stand Projektmanagement und -Steuerung, Gesamtleitung

³¹ StA Protokoll 23 mit Anhang

³² 181031 Statusbericht 06, S 3, Kapitel 3. Termine, 3.1. Termine Allgemein

³³ 190321 Statusbericht 07, S 4, Kapitel 3. Termine, 3.1. Termine Allgemein

Teils keine Sicherheit grösser als 50 Prozent angeben.

In der ausserordentlichen Sitzung des Projektausschusses vom 20. Dezember 2018 wurden zwei Szenarien gefordert, um die Fertigstellung bzw. die Eröffnung definieren zu können.³⁴ Variante A: Einhaltung des Übergabetermins bemäss PHB und Variante B: Verschiebung des Übergabetermins. Bei beiden Varianten wurden Aussagen zu den Fragenstellungen bezüglich Konsequenzen auf die Kosten, die Qualität sowie die Risiken gefordert. In der PA-Sitzung vom 29. Januar 2019 wurde eine weitere Variante (B2) präsentiert.³⁵ Die Variante A wurde wegen zu grossen Risiken abgelehnt. Für die Varianten B und B2 wurde den Planenden der Auftrag gegeben, sie «bauseitig» auf ihre Belastbarkeit hin überprüfen.

In der PA Sitzung 34 vom 13. März 2019 wurde hingegen eine weitere, neue Variante vorgestellt: Die Fertigstellung des Baus soll im 2020 erfolgen, die betriebliche Inbetriebnahme durch die KHZ soll ab Anfang 2021 stattfinden und ein gemeinsames Grand Opening soll im Frühling 2021 gefeiert werden. Daraus würde folgen, dass Tonhalle-Gesellschaft Zürich (TGZ) eine zusätzliche Saison in der Tonhalle Maag bleiben würde.³⁶ In der 23. StA-Sitzung vom 28. März 2019 wurde dann der Steuerungsausschuss über diese neue Variante informiert und die entsprechenden Entscheide wurden gefällt.³⁷ In den Protokollen konnte keine eigentliche, nachvollziehbare Präsentation der Varianten A, B und B2 gefunden werden. Es ist damit unklar, nach welchen Gesichtspunkten die Entscheidung gefällt wurde. Solche strategischen Entscheide müssen jedoch in den Projekthandbüchern festgehalten oder mindestens ordentlich protokolliert werden.

Gemäss diversen vorliegenden Dokumenten, wurden die Reserven für Verbesserungen und Zusatzerbeiten verwendet statt nur für Unvorhergesehenes.³⁸ Es wurden seitens der Verantwortlichen von Kongresshaus-Stiftung und Tonhalle-Stiftung verschiedene Wünsche eingebracht, die zur sogenannten Wunschliste (Optimierungsliste) konsolidiert worden sind. Sie enthält Positionen, welche mit 1 – 5 priorisiert werden, wobei «Priorität 4» als grosser Wunsch und «Priorität 5» als unverzichtbar gilt.

³⁴ Protokoll PA 32-1 mit Anhang (S 4, Kap. 3.2)

³⁵ Protokoll PA 33 (S 8, Kap. 2.2.6 und S. 9, Kap. 5.2 unter „weiteres Vorgehen“)

³⁶ Protokoll PA 34 (S 11, Kap. 7.1)

³⁷ Protokoll StA 23 (S 4, Kap. 3)

³⁸ 40. RPK-Sitzung vom 26. August 2019, Antwort HBD vom 19. September 2019 zu Fragen vom 2. September 2019, Wunschliste (Mail an die RPK), sowie Statusbericht 07 per 28. Februar 2019 (S 2, Kap. 2.1)

Diese «Wunschliste»³⁹ mit Stand 21. März 2019 weist einen Betrag von CHF 2,258 Millionen aus. Davon werden CHF 1,1 Millionen als «grosser Wunsch» oder als «unverzichtbar» kategorisiert. Zur Wunschliste können bis Projektende grundsätzlich noch weitere Positionen hinzukommen. Der Entscheid über die Verwendung der Kreditreserven für Positionen auf der Wunschliste erfolgt durch die zuständigen Gremien.⁴⁰ Diese Optimierungen sollen in Zukunft den Betrieb der Tonhalle und des Kongresshauses verbessern. Das AHB hat in ihrer Wegleitung «Projektökonomie» geregelt, dass die Freigabe der Kreditreserve 2 durch den StA, die Freigabe der Kreditreserve 1 durch den PA und die Freigabe der Projektreserve durch das Projektteam erfolge.⁴¹ Im Statusbericht 07 per 28. Februar 2019 wurde unter dem Titel «Umgang mit der Kreditreserve» festgehalten, dass der Verpflichtungskredit der Stiftung in voller Höhe ausbezahlt wird. «Da kein Geld in die Stadtkasse zurückfliesst, sind sich alle Beteiligten einig, dass aus dem Kredit das Maximum für die Stiftung realisiert werden soll. Es gilt, den Kredit ohne die Gefahr einer Kreditüberschreitung sinnvoll und weitgehend zu nutzen.»⁴²

Allerdings ist dem StA Protokoll Nr. 22 vom 26. September 2018 zu entnehmen: «Aus-schlaggebend dafür, dass die öffentlichen Gelder nicht als Subventionen/Beiträge taxiert werden (sondern als Verpflichtungskredit) ist die Rechtsform der Stiftung (öffentlich-rechtliche Anstalt). In der Konsequenz sollen alle sinnvollen Investitionen für Tonhalle und Kongresshaus getätigt werden unter strikter Einhaltung des Kostenrahmens (inkl. Reserven). Die Projektziele sind in der Reihenfolge Kosteneinhaltung, Termineinhaltung und Qualität umzusetzen.»

«Allfällige Überschüsse aus dem Verpflichtungskredit könnten mit einem späteren Start der Beiträge für die Stadt kostenneutral «verrechnet» werden, so dass bei der Stadt insgesamt nicht höhere Kosten anfallen. Der Zeitpunkt für die künftig jährlichen Beiträge der Stadt an die Kongresshaus-Stiftung ist nicht festgelegt. Es gilt insbesondere einen geeigneten Mechanismus zu finden, wie die Gelder im Sinne des Parlaments eingesetzt werden können.»⁴³

³⁹ 40. RPK-Sitzung vom 26. August 2019, Antwort HBD vom 19. September 2019 zu Fragen vom 2. September 2019, Wunschliste (Mail an die RPK)

⁴⁰ Protokoll GPK, 37. Sitzung vom 17. Juni 2019 (unter Geheimhaltung), Traktandum 3 teilweise Traktandum 10

⁴¹ Protokoll PA 22 mit Anhang, Seite 16-25

⁴² Statusbericht 07 per 28. Februar 2019

⁴³ StA Protokoll 22 mit Anhang

Im Rahmen der StA-Sitzung vom 28. März 2019 stellte Stadtpräsidentin Corine Mauch fest, dass «[...] die bewilligten Gelder für die Qualitätsverbesserungen und die schlechte Bausubstanz – entgegen der Argumentation von Seiten AHB – nicht als Gründe für die Krediterhöhung aufgeführt werden können. Ohne die notwendige Korrektur des KV hätten diese Kosten ohne weiteres mit den vorhandenen Reserven gedeckt werden können. Gerade den Projektänderungsanträgen für Qualitätsverbesserungen wurde im StA jeweils unter der Voraussetzung zugestimmt, dass die Reserven dafür ausreichen: Die Signale der Projektleitung waren diesbezüglich stets positiv. Reto Gugg bestätigt, dass ohne die Planungslücke die Nachträge über die Reserven hätten finanziert werden können.»⁴⁴

Es gilt der Grundsatz, dass im Nachhinein nichts Zusätzliches mehr bestellt werden kann. Im Verfahren ermöglicht dies, bei angebrachten nachträglichen Wünschen oder gar einer Wunschliste, auf die Bestell-Liste zu verweisen. Dies ist eine Kernaufgabe in Projektsteuerung und -management. Ist etwas offensichtlich vergessen gegangen, wie bspw. eine Sanitäranlage, oder treten Unwägbarkeiten wie bspw. Asbestvorkommnisse zutage, mit denen man nicht rechnen konnte, können Änderungen vorgenommen werden. Reserven dienen einzig hierzu und nicht für Änderungswünsche oder «Nice to have» Ansprüche der Stakeholder. Der Rückgriff auf die finanziellen Reserven für Änderungs-Wünsche verletzt sämtliche Prinzipien eines «Design to cost» Projektes, sowie die SIA Norm 102. Änderungswünsche müssen durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.

Die vom AHB geführte Spar- und Verzichtsliste ist nicht Bestandteil der Liste «Kostenrisiken Bauereignisse» mit Total CHF 11'955'000. Die Positionen auf dieser Liste sind jedoch Bestandteil des Kostenvoranschlags und werden grundsätzlich realisiert, stehen aber als Einsparung zur Diskussion.

Aufgrund der obengeschilderten Sachverhalte entsteht bei den Mitgliedern der GPK der Eindruck, dass insbesondere der StA bei diesem Umbauvorhaben immer wieder den neu auftretenden Sachverhalten hinterherrennt. Die Informationen vom PA zum StA erscheinen uns nicht zeitnah und transparent nachvollziehbar. Weiter stellt die GPK gravierende Mängel in der Projektsteuerung fest.

⁴⁴ StA Protokoll 23 mit Anhang

3.4 Projektmanagement

3.4.1 Projektausführung

Zur Beurteilung der Projektausführung hat die GPK insbesondere die verschiedenen Projekthandbücher (PHB) konsultiert. Bei den PHB ist vor allem die Entwicklung zwischen den beiden Versionen «PHB Realisierung» 5.1 und 5.2 interessant. Zwischen den beiden Versionen liegen ein Jahr und vier Monate. Unter den folgenden Punkten sind die relevanten Änderungen, die im PHB 5.2 Entwurf vorgenommen worden sind, aufgelistet:

- Die Aussage, der Betriebsunterbruch betrage drei Jahre, wird abgeschwächt in folgende Formulierung: «Der Betriebsunterbruch beträgt voraussichtlich drei Jahre.»⁴⁵
- Im Entwurf 5.2 wird die Projektentwicklung nicht weitergeführt, sie endet im Juli 2017.
- Die Massnahmen⁴⁶, wurden um ein Vielfaches erweitert, wie z.B. umfassende Asbestsanierung, Fensterersatz statt Instandsetzung, zusätzliche Beleuchtung, oder zusätzliche Toiletten-Einheiten im Gartensaaltrakt, digitale Raumschilder oder den neuen Schalter-Empfang. Dies schlägt sich auch auf die Honorare mit insgesamt CHF 178'000 nieder, wobei das Budget nicht angepasst wird, weil es über die Reserven finanziert werden sollte. Zur Verwendung der Reserven (siehe Kapitel 3.3).
- Die Terminziele werden im PHB 5.2 noch immer mit September 2020 ausgewiesen, obwohl im Statusbericht vom 31. Oktober 2018 grössere Verzögerungen im Bereich der Asbestsanierung ausgewiesen sind.
- Im Weiteren hat es grosse personelle Veränderungen gegeben, insbesondere wurde ein neuer Gesamtleiter Bau eingesetzt, der sich zuerst in die komplexe Materie einarbeiten und einen umfassenden Überblick verschaffen musste.

Die Änderung bei der Arbeitsgemeinschaft der Planer (ARGE) hat ebenfalls zu Verzögerungen geführt. Der neue Gesamtbauleiter, ab Anfang September 2018 im Amt, hat im Reporting vom 18. Oktober 2018 (oder 19. Oktober je nach Dokument) schon erhebliche Planungsdefizite aufgezeigt, die sowohl die Terminziele, wie auch die Krediteinhaltung gefährden.⁴⁷ Ebenso hat er Mängel innerhalb der ARGE Bosch Diener (BD) festgestellt. Im Weiteren hat auch die Fachkoordination Gebäudetechnik nicht genügend – Zitat – «performt». Zudem standen die Brandschutzexperten und die Fachkoordination vor Schwierigkeiten, da ein Va-

⁴⁵ Zitat PHB_Realisierung_V 5.2_190121 Entwurf

⁴⁶ Punkt 2.2.2 «Massnahmen» im Dokument des PHB 5.2 Entwurf

⁴⁷ Statusbericht 06, S.4 Abschnitt 4.1

kuum bei den anbietenden Firmen und mangelnde Vollzugserfahrung herrschte.⁴⁸

3.4.2 Bauherrenvertretung

Das AHB hat nach Ansicht der GPK die zentrale Rolle als Bauherrenvertretung nur mangelhaft erfüllt. Entgegen den Antworten des HBD ist die GPK der Meinung, dass die Bauherrenvertretung die in den obigen Kapiteln beschriebenen Probleme zu einem früheren Zeitpunkt hätte angehen sollen.⁴⁹ Insbesondere die Probleme mit der Leitung der ARGE hätten früher angesprochen werden müssen und es hätten entsprechende Lösungsvorschläge unterbreitet werden sollen. Der StA hat zu einem späten Zeitpunkt reagiert und Abhilfe geschaffen.

⁴⁸ 190321 Statusbericht 07, S.1

⁴⁹ Fragen GPK an HBD_Kongresshaus 2. Lesung, 26. August 2019 (vertraulich)

4. Fazit und entsprechende Handlungsempfehlungen

Da das Projekt Kongresshaus und Tonhalle nicht das einzige Bauprojekt der Stadt Zürich ist, bei welchem es in letzter Zeit zu Problemen gekommen ist, führt die GPK nachfolgend verschiedene Handlungsempfehlungen auf, welche das HBD bei zukünftigen Bauprojekten verfolgen sollte. Ähnliche Problematiken führten nämlich bereits in der jüngeren Vergangenheit beispielsweise beim Stadtspital Triemli⁵⁰ oder beim Neubau der Fischerstube⁵¹ zu Planungs-, respektive Bauverzögerungen oder Kostenüberschreitungen.

Aufgrund des Aktenstudiums musste die GPK feststellen, dass die Mitglieder der Projektkoordination mangels guter Informationen und Daten die Details nicht kennen. Damit konnten Sie gewisse Fakten, Vorgänge etc. nicht nachvollziehen. Das ist stossend. Transparenz, Genauigkeit, Nachvollziehbarkeit und Verifizierung sind wichtige Ziele und Grundsätze.

Weiter waren nach SIA-Norm die Reserven deutlich zu tief eingesetzt.

Die frühzeitige Bildung eines interdisziplinären, integralen Prozesses, begleitet von einer Wirkungsanalyse ist deshalb von Bedeutung, da in frühen Planungsphasen wesentliche Entscheidungen getroffen werden, die die Nachhaltigkeit eines Projekts signifikant beeinflussen. Mittels der Kombination «Innen- und Aussensicht» gelingt es, eine Projektentwicklung aus verschiedenen Perspektiven anzugehen. Was aufwändig scheint rechtfertigt sich jedoch aufgrund mehrfacher Erfahrung. Diskurse aller Beteiligten decken Konflikte frühzeitig auf und ermöglichen daraus Lösungsfindungen für alle Anspruchsgruppen, zu einem frühen Zeitpunkt zu entwickeln und positive Effekte für möglichst viele Beteiligte zu erlangen. Methoden müssen mit jeder neuen Entwicklungsplanung situationsbezogen angepasst werden. Bei integralen Planungen steht der Prozess als solcher und die konstruktive Auseinandersetzung im Vordergrund. Dies führt erfahrungsgemäss zu Konzepten, die nicht den Endpunkt einer Planung darstellen sondern entwicklungs offen sind. Dadurch entsteht die Flexibilität, dass für neue Erkenntnisse und Bedürfnisse, für nachfolgende Entwicklungsschritte, ausreichend Spielraum bestehen bleibt.

⁵⁰ Tätigkeitsbericht GPK 2017

⁵¹ Tätigkeitsbericht GPK 2019

Bereits auf Basis der SIA Normen 112 und 102 ist ersichtlich, dass die Reserven in diesem Projekt mit 21 % und nicht mit knapp 15 % hätten veranschlagt werden sollen.

4.1 Projektplanung

Das Projekt wurde von Beginn an als «Design to Cost» aufgesetzt. Die Kosten hätten keinesfalls den in der Volksabstimmung beschlossenen Kredit übersteigen dürfen. Alle Projektbeteiligten wussten von Anfang an, dass es eine grosse Herausforderung ist, dieses Budget einzuhalten.⁵²

4.1.1 Planungsinstrumente: Vorprojekt, Machbarkeitsstudie, SIA Phasen 102:

- Komplexe Bau-, respektive Sanierungsprojekte ohne Referenz-Objekte oder vergleichbare Erfahrungen müssen mit einer ausführlichen, differenzierten, kontextuellen Analyse mit abgeschlossener Bedarfsanalyse einhergehen. Dabei vorhandene Unschärfen sind maximal zu minimieren.
- Ein Projekt soll erst dann gestartet werden, nachdem die Bedürfnisanalyse abschliessend zur Klärung geführt hat, was man braucht und eine entsprechende Güterabwägung und Aushandlungsprozess in Bezug Lösungsstrategien erfolgt ist. Später eingereichte Änderungswünsche dürfen nicht mehr berücksichtigt werden. Selbstverständlich kann man nicht bis auf den letzten Punkt alles im Voraus wissen. Aber eine gute Analyse zu Beginn vermindert die Anzahl Änderungen später. Die Anforderungen an die Planung müssen präzise formuliert sein. Fehlen Pläne, oder Kenntnisse zu Substanz und Bedarf, braucht es mehr Abklärungen und eine im BKP entsprechend spezifisch zugewiesene und ausgewiesene grössere Reserve.
- Methodenwahl eines integralen anstelle linearen Planungsprozesses in Ergänzung zu SIA 102.
- Vorgängige Klärung und Evaluation zur Koordination der Planungsinstrumente: Wie SIA-Normen / -Abläufe, stadteigene Normen und Handbücher in welcher Phase und Dauer anzuwenden sind, und welche Instrumente bei so komplexen Projekten zweckmässig sind und sich sinnvoll und kongruent ergänzen (z.B. längere Planungsphase, bessere Finanzierung zur Gewichtung, Machbarkeitsstudie und Analyse, insbesondere Bedarfs-

⁵² Protokoll der 39. GPK-Sitzung vom 1. Juli 2019 (unter Geheimhaltung) Gespräch Experte 1. Juli 2019

klärung).

4.1.2 Bedarfsklärung

- Die Ausschreibung gilt als die Bestell-Liste. Es soll danach grundsätzlich nichts mehr Zusätzliches bestellt werden.
- Hierzu empfiehlt die GPK künftig mehr Ressourcen für die Projektplanung, insbesondere die sorgfältige Analyse, Wirkungszusammenhänge (bspw. Denkmalpflege und Brandschutz, Asbestvorkommnisse, Statik, Rulewände etc) und Bedürfnisklä rung der Stakeholder aufzuwenden und komplexe Bauprojekte im Rahmen integraler Prozess-Schemen, inklusive dem Monitoring einer Wirkungsanalyse anzugehen und durchzuführen.

4.1.3 Reserven

- Genügend Reserven bei komplexen Projekten, 20 % statt 15 %. «Kostenwahrheit» ist als Grundsatz einzuhalten. Komplexe Bau-, respektive Sanierungsprojekte ohne Referenz-Objekte oder vergleichbare Erfahrungen müssen mit grösseren Reserven versehen werden.
- Reserven können nicht für Wünsche verwendet werden. Es dürfen keine Wunschlisten geführt werden. Der Bedarf ist frühzeitig zu klären.
- Der Rückgriff auf die finanziellen Reserven, durch den Steuerungsausschuss ist nicht akzeptabel – oder muss durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Die SIA Norm 102 hat zu gelten.
- Reserven sind genügend hoch einzurechnen, zugunsten einer hohen Planungssicherheit.

4.1.4 Finanzieller Rahmen

- Die Verifizierung der Kosten ist Pflicht.
- Bauplanungskosten bedürfen eines aktiven Genehmigungsmanagements.
- Ein «Design-to-cost-Projekt» limitiert den Rahmen. Dieser ist einzuhalten. Etwas mehr von etwas bedeutet etwas weniger von etwas anderem.
- Es ist nicht das Ziel, in einem Projekt den Kreditrahmen möglichst maximal auszunutzen. Die Projektierung soll so sein, dass von Anbeginn klar ist, was man braucht (Einhaltung der SIA Norm 102, Phase 1 / 2. Die Ausschreibung entspricht der Bestellliste).

4.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

Aufgrund der festgestellten Probleme bezüglich der Organisation der verschiedenen Projektgremien, sowie den Unsicherheiten über Kompetenzen und Verantwortungen verschiedener Beteiligter, hält die GPK folgende Empfehlungen fest:

- Das Organigramm soll bei komplexeren Bauprojekten so bestimmt sein, dass klare Rollen, Kompetenzen und Verantwortungen widerspiegelt werden. Mehrfachbesetzungen sind nach Ansicht der GPK nur mit Bedacht zu wählen, gegenseitige Unterstellungen sind zu vermeiden.
- Die Beziehung und die rechtlichen Begebenheiten zwischen der Stadt Zürich und öffentlich-rechtlicher Anstalt, in welcher die Stadt eine Mehrheit stellt, sollten klar sein.

4.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung

Aufgrund der der GPK vorliegenden Dokumente scheinen die Kommunikation, Information und Projektsteuerung nicht optimal stattgefunden zu haben. Zentrale Entscheide sind für die GPK teilweise nicht nachvollziehbar, so beispielsweise die Entscheidungsfindung bezüglich der Varianten im Umgang mit der vorhersehbaren Verzögerung des Projektes. Die Informationen zwischen PA und StA erscheinen nicht zeitnah und nicht transparent nachvollziehbar.

Das Projekthandbuch wurde nicht vollständig eingehalten, beispielsweise fehlende Protokollierung des Kickoffs, fehlende Protokollierung von zentralen Entscheidungen, resp. deren Erfassung im Projekthandbuch.

Die von der GPK gestellten Fragen wurden teilweise nur unbefriedigend beantwortet. Daraus ergaben sich mehrere Rückfragen. Aus unserer Sicht entstand dies aufgrund einer nicht vorhandenen Fehlerkultur.

Die Projektsteuerung reagierte auf neu aufgetretene Sachverhalte, scheint uns aber nicht vorausschauend tätig gewesen zu sein.

Die Kreditreserven wurden nicht gemäss den Vorgaben verwendet. (siehe Kapitel 4.1.3)

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Implementierung einer konstruktiven Fehlerkultur ist eine zwingende Massnahme.
- Die Projektsteuerung und der StA sollen nicht nur reagieren, sondern auch vorausschauend wirken.
- Implementierung einer offenen Plattform für alle Unterlagen, im Sinne der Transparenz, des Wissenstransfers und der Nachvollziehbarkeit.
- Der Umgang mit Kreditreserven ist gemäss den städtischen Vorgaben einzuhalten und nicht für zusätzliche Wünsche zu verwenden.
- Die Vermeidung von Umplanungen und Eingriffen in das Projekt sind zu vermeiden, damit der Grundsatz bezüglich «Design to cost» eingehalten wird.
- Späte Planungsänderungen sind zu vermeiden, da sie zu überproportional höheren Baukosten führen.

4.4 Projektmanagement und Projektausführung

Wenn Arbeitsgemeinschaften (ARGE) mit dem Projektmanagement beauftragt werden, sind im Vorfeld folgende Punkte genau abzuklären:

- Entscheide und Projektänderung müssen durch schriftliche Beschlussprotokolle, inklusive Begründung von Änderungen bspw. gegenüber der Bestellliste, schriftlich in Protokollen und / oder dem Projekthandbuch festgehalten werden. Gründe für die Änderungen müssen verifiziert und auch für Personen, die nicht direkt involviert sind, nachvollziehbar sein.
- Der Lead und die Ansprechperson einer ARGE sind genau zu klären.
- Das HBD muss prüfen, ob die involvierten Architekturbüros das Knowhow und die notwendigen personellen Ressourcen für die Umsetzung des Projektes haben. Wenn die nötigen Ressourcen und das Knowhow nicht vorhanden sind muss dem Architekturbüro eine Bauleitung mit der nötigen Erfahrung zur Seite gestellt werden.
- Das HBD muss genau abklären, ob die Übergabe des Auftrags an eine ARGE oder an einen Generalunternehmer dem Projekt dienlich ist.
- Um einen reibungslosen Ablauf gewährleisten zu können, müssen die Kommunikationswege klar sein und von allen Beteiligten eingehalten werden. Es empfiehlt sich mit klaren Organigrammen zu arbeiten in denen u. A. aufgezeigt wird, wer wann durch wen zu informieren ist.

- Im Weiteren soll, wenn sich Ablaufschwierigkeiten, Verzögerungen oder weitere Komplikationen abzeichnen, schneller gehandelt werden. Im Beispiel des Kongresshauses wurde definitiv zu lange mit der Restrukturierung zugewartet. Die Misstände sind gravierend, die der ARGE im Schreiben vom 22.9.2016⁵³ vorgeworfen werden. Dass zwei Jahre vergangen sind, bis eine neue Gesamtbauleitung eingesetzt wurde, war nicht dienlich.

4.5 Bauherrenvertretung

Die Bauherrenvertretung muss eine konkrete Bedarfs-, Substanz- und Machbarkeit-Analyse unter anderem in Bezug auf Denkmal-, Brand-, Gesundheitsschutz, etc. zu einem frühen Zeitpunkt erstellen. Die Erkenntnisse daraus müssen genutzt werden. Damit kann eine übergreifende und inhaltliche Projektkoordination durch die Gesamtleitung sichergestellt werden.

⁵³ Schreiben AHB an ARGE vom 22.9.2016

5. Schlusswort

«Die bei einem derart komplexen und hoch anspruchsvollen Projekt im Bestand, mit Denkmalpflege, mit zu bewahrender, hervorragendster Akustik absolut unabdingbare, übergeordnete, inhaltliche, technische, planerische Koordination, welche letztlich die Kernaufgabe der Gesamtleitung darstellt, wurde nicht in der genügenden Tiefe und Verbindlichkeit verstanden und auch nicht ausgeführt.»⁵⁴

Der StA war sich bewusst, dass der Umgang mit dem Dotationskapital nicht den Anforderungen entsprach. Alle später geäusserten Theorien bezüglich des Dotationskapitals sind als Schutzbehauptungen zu bewerten.⁵⁵

Die neuesten Protokolle sowohl des Projektausschusses⁵⁶, als auch des Steuerungsausschusses⁵⁷, zeigen, dass die obenstehende Aussage im Reporting GL Bau per 19. Oktober 2018, nur zögerlich umgesetzt werden.⁵² Nach wie vor müssen Nachwirkungen, u. A. der von der GPK im vorliegenden Bericht festgehaltenen Mängel, festgestellt werden. Die GPK wird die Entwicklung weiterverfolgen.

Um solche Versäumnisse und Vorkommnisse in Zukunft vermeiden zu können erwartet die GPK, dass dieser Bericht im HBD und in den involvierten Stellen Eingang findet und die erläuterten Empfehlungen bei der Planung weiterer Bauten zum Tragen kommen.

⁵⁴ Reporting GL Bau per 19. Oktober 2018

⁵⁵ Protokoll des STA, 22. Sitzung vom 26. September 2018 inkl. Anhang

⁵⁶ Beispielsweise: Protokoll des PA, 42. Sitzung vom 3. Februar 2020 inkl. Anhang

⁵⁷ Beispielsweise: Protokoll des STA, 26. Sitzung vom 6. Februar 2020

6. Beschlüsse

Die GPK beschliesst am 11. Mai 2020:

1. Der Bericht der GPK zum Erneuerungsprozess «Kongresshaus und Tonhalle» wird verabschiedet.
2. Der Stadtrat wird zur Stellungnahme eingeladen mit Frist bis Donnerstag, den 11. Juni 2020.

Zustimmung: Präsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Vizepräsidentin Martina Zürcher (FDP), Monika Bättschmann (Grüne), Duri Beer (SP), Natalie Eberle (AL), Simon Kälin-Werth (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Zilla Roose (SP), Michael Schmid (FDP), Christine Seidler (SP), Marcel Tobler (SP)

Die GPK beschliesst am 17. August 2020:

3. Von der Stellungnahme des Stadtrats vom 3. Juli 2020 wird Kenntnis genommen. Die GPK hält an ihrem Bericht fest, mit Ausnahme der Korrekturen gemäss Ziffer 5.1 der stadträtlichen Stellungnahme.

Zustimmung: Präsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Vizepräsidentin Martina Zürcher (FDP), Monika Bättschmann (Grüne), Natalie Eberle (AL), Simon Kälin-Werth (Grüne), Zilla Roose (SP), Michael Schmid (FDP), Christine Seidler (SP), Marcel Tobler (SP)

Enthaltung: Duri Beer (SP)

Abwesend: Maleica Landolt (GLP)

Die GPK beantragt am 7. September 2020 dem Gemeinderat:

4. Vom Bericht der GPK zum Erneuerungsprozess «Kongresshaus und Tonhalle» wird Kenntnis genommen.
5. Der Stadtrat wird beauftragt, die im Bericht enthaltenen Empfehlungen zu prüfen und der GPK in einem Jahr über deren Umsetzung Bericht zu erstatten.

Zustimmung: Präsident Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Vizepräsidentin Martina Zürcher (FDP), Monika Bättschmann (Grüne), Duri Beer (SP), Natalie Eberle (AL), Simon Kälin-Werth (Grüne), Maleica Landolt (GLP), Michael Schmid (FDP), Christine Seidler (SP), Marcel Tobler (SP)

Abwesend: Vakant (SP)

Anhang: Glossar, Abkürzungsverzeichnis

<i>Abkürzung</i>	<i>Begriff</i>
AHB	Amt für Hochbauten
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
GR	Gemeinderat
GPK	Geschäftsprüfungskommission
HBD	Hochbaudepartement
KHZ	Kongresshaus Zürich
PHB	Projekthandbuch
PQM	Projekt-Qualitäts-Management
RPK	Rechnungsprüfungskommission
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (https://www.sia.ch/)
STA	Steuerungsausschuss
STR	Stadtrat
TGZ	Tonhalle-Gesellschaft Zürich

Beilage:

- Stellungnahme des Stadtrats vom 3. Juli 2020