



Stellungnahme des Stadtrats

zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

zu Händen des Gemeinderats

3. Juli 2020

Erneuerungsprojekt

«Kongresshaus und Tonhalle»

11. Mai 2020

Zusammenfassung

Im Bericht «Erneuerungsprojekt Kongresshaus und Tonhalle» der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Gemeinderats vom 11. Mai 2020 werden die Ursachen, die zu

einer Krediterhöhung und Terminverschiebungen geführt haben, analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Mit der Kongresshaus-Stiftung als Bauherrschaft unterscheidet sich das Projekt von anderen städtischen Hochbauprojekten.

Die GPK identifiziert eine Reihe von Ursachen die für den Stadtrat nachvollziehbar sind, so z.B. die Reduktion der Kreditreserven unter die für städtische Bauvorhaben üblichen 15% sowie deren Bewirtschaftung. Auf Basis des Aktenstudiums und verschiedener Anhörungen von Projektbeteiligten wurden seitens GPK auch Einschätzungen vorgenommen, die der Stadtrat nicht teilt. Dies betrifft insbesondere die Kritik an der Projektorganisation, am Informationsfluss, an der Dokumentation wichtiger Entscheide, an der Bauherrenvertretung und der Auswechslung der Gesamtleitung.

Die unvorhersehbaren Projektentwicklungen während der Bauzeit und die personellen Probleme im Bauteam finden im Bericht kaum Beachtung, ebenso wenig die Bemühungen des Steuerungsausschusses mit dem Dotationskapital der Stiftung (mit Reserven) die für einen nachhaltigen Betrieb von Kongresshaus und Tonhalle bestmöglichen baulichen Voraussetzungen zu schaffen.

Der Stadtrat hat dem GR und der Öffentlichkeit die Fehlentwicklungen zeitnah und transparent aufgezeigt, Verantwortung übernommen und mit der Krediterhöhung steuernd eingegriffen. Alle Projektbeteiligten bemühten sich im Rahmen der Kommissionsbehandlungen SK FD, RPK und GPK den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten qualifiziert und detailliert Auskunft über die Geschehnisse rund um das Projekt zu geben.

Viele Erkenntnisse aus dem Instandsetzungsprojekt sind bereits im Zuge des kontinuierlichen Verbesserungskreislaufs beim Amt für Hochbauten in Nachfolgeprojekte eingeflossen so z.B. bei Ausschreibungsunterlagen für Architekturleistungen. Weitere aufschlussreiche Anregungen erhofft sich der Stadtrat aus dem Bericht «Lessons Learned» eines externen Bausachverständigen (gemäss Postulat GR Nr. 2019/382).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	I
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
1 Vorwort.....	1
2 Vorgehen und Aufbau der Stellungnahme.....	3
3 Feststellungen der GPK aufgrund von Befragungen und Aktenprüfung.....	4
3.1 Projektplanung	4
3.1.1 Ausganglage Design to cost Projekt (<i>GPK-Bericht Seite 6</i>)	4
3.1.2 Ausganglage Kostenschätzung (<i>GPK-Bericht Seite 6</i>).....	4
3.1.3 SIA Planungsphasen 1-4 (<i>GPK-Bericht Seite 7</i>)	5
3.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (<i>GPK-Bericht Seite 11</i>).....	9
3.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung.....	10
3.4 Projektmanagement	13
3.4.1 Projektausführung (<i>GPK-Bericht Seite 17</i>)	13
3.4.2 Bauherrenvertretung (<i>GPK-Bericht Seite 18</i>).....	14
4 Fazit (<i>GPK-Bericht Seite 19</i>).....	16
4.1 Projektplanung (<i>GPK-Bericht Seite 20</i>).....	17
4.1.1 Planungsinstrumente: Vorprojekt, Machbarkeitsstudie, SIA Phasen	17
4.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (<i>GPK-Bericht Seite 22</i>).....	18
4.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung.....	19
4.4 Projektmanagement und Projektausführung (<i>GPK-Bericht Seite 23</i>).....	19

4.5 Bauherrenvertretung	(GPK-Bericht Seite 24)	20
5 Hinweise und Präzisierungen		21
5.1 Korrekturen		21
6 Schlusswort des Stadtrats		23
Quellenverzeichnis		25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: AHB – STA-Sitzung 15 vom 17. März 2016, *Präsentation Folie 20* (2016)

Abbildung 2: AHB – Projekthandbuch (PHB) Phase Realisierung, *Projektorganisation – Organigramm* (2020)

Abkürzungsverzeichnis

AHB	Amt für Hochbauten
BG	Betriebsgesellschaft Kongresshaus
BT	Betriebsteam
HBD	Hochbaudepartement
FK	Finanzkontrolle
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KHTH	Kongresshaus Tonhalle
KSZH	Kongresshaus-Stiftung Zürich
MBS	Machbarkeitsstudie
PA	Projektausschuss
PHB	Projekthandbuch
PQM	Projektbezogenes Qualitätsmanagement
PSS	Projektstab Stadtrat
PT	Projektteam
RPK	Rechnungsprüfungskommission
SK FD	Spezialkommission Finanzdepartement
STA	Steuerungsausschuss
STR	Stadtrat
TGZ	Tonhalle-Gesellschaft Zürich

1 Vorwort

Mit Schreiben vom 11. Mai 2020 wurde der Stadtrat eingeladen, zum Bericht der GPK «Erneuerungsprojekt Kongresshaus und Tonhalle» Stellung zu nehmen.

Auch dem Stadtrat (STR) ist es ein grosses Anliegen, die Umstände die beim Projekt «Kongresshaus und Tonhalle Zürich – Instandsetzung und Umbau» zu Terminverschiebungen und einer Krediterhöhung geführt haben zu untersuchen, Stolpersteine zu identifizieren und soweit möglich Erkenntnisse für zukünftige Hochbauprojekte zu gewinnen.

Der STR schätzt die geleistete Arbeit der GPK und die Gelegenheit, auf die Erwägungen, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen eingehen zu können und bedankt sich im Namen aller Beteiligten für die gewährte Fristerstreckung.

Weitere wertvolle Hinweise verspricht sich der STR aus dem Bericht eines externen Bausachverständigen, welcher gemäss Postulat «Lessons Learned» (GR Nr. 2019/382 von Maria del Carmen Senoran und Emanuel Eugster, beide SVP) mit der Untersuchung des Projektes beauftragt werden soll. In Abstimmung mit dem Steuerungsausschuss (STA) werden derzeit geeignete Büros evaluiert. Mit einer Beauftragung kann bis Herbst 2020 gerechnet werden, sodass die Untersuchungsergebnisse im Frühjahr 2021 vorliegen sollten.

In den einführenden Erläuterungen der SIA 112 «Modell Bauplanung - Verständigungsnorm» heisst es unter Ziel: "Die Komplexität der Bauaufgaben nimmt ständig zu. Die Vernetzung von technischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und architektonischen Fragen erhält eine immer grössere Bedeutung. Nutzung und Betrieb eines Bauwerks sind bestimmende Parameter für die Projektierung." (SIA, 2014, Seite 5). Die SIA 102 «Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten» unterscheidet sieben verschiedene Gebäudekategorien hinsichtlich des Schwierigkeitsgrads der Bauvorhaben. Kongress- und Konzerthäuser sind dem höchsten Schwierigkeitsgrad zugeordnet (VII von I bis VII). In derselben Kategorie befinden sich Laborbauten und Universitätsspitäler (SIA, 2014, Seite 47). Weiter heisst es, dass Einflüsse die Erfüllung der Planungsleistungen zusätzlich erschweren, so z.B. ein denkmalgeschützter Bestand oder eine komplexe Organisation seitens Auftraggeber (SIA, 2014, Seite 50).

Betrachtet man die vorliegende Bauaufgabe unter diesen Aspekten wird klar, dass es sich hier in vielerlei Hinsicht um ein hoch komplexes Projekt handelt. Verglichen mit anderen städtischen Bauvorhaben lassen sich darüber hinaus folgende Einflussfaktoren identifizieren:

- geschichtlich stark aufgeladenes Objekt (Entstehungszeit Kongresshaus kurz vor dem 2. Weltkrieg unter grossem Zeitdruck, «Kongresshaus-Debakel» in den 80ern, gescheitertes «Moneo-Projekt».)
- sich verändernde Projektdefinition mit zunehmender Eingriffstiefe (von einer Teilinstandsetzung mit unterschiedlichen Zeithorizonten für Tonhalle und Kongresshaus, über eine Gesamtinstandsetzung, zu einer Gesamtinstandsetzung plus Neubau Gartensaaltrakt mit Restaurant)
- komplexe Projektorganisation (Zusammenführung der Projektorganisationen «Neues Kongresszentrum» und «Teilinstandsetzung Kongresshaus und Tonhalle», Wechsel der Eigentümerschaft mitten im Projekt, verschiedene Nutzer mit unterschiedlichen betrieblichen Bedürfnissen, Wechsel von der Betriebsgesellschaft zur Kongresshaus Zürich AG)
- im ständigen Fokus der Öffentlichkeit (Medien und Politik)
- anspruchsvoller Bestand (unterschiedliche Entstehungszeiten, schlechte Bausubstanz aus den 30ern, mehrere kaum dokumentierte Umbauten in den 50ern und 60ern, denkmalpflegerische Auflagen)
- sich verändernde gesetzliche Anforderungen (Brandschutz)
- sich verändernde betriebliche Anforderungen (Planungsvorgaben, Erfahrungen aus dem Maag-Provisorium und strategische Ausrichtung der Kongresshaus Zürich AG)
- extrem lange Projektlaufzeit (personelle Wechsel, Knowhow-Verlust, Eigendynamik)

Unter Berücksichtigung all dieser Besonderheiten und der Einzigartigkeit der Aufgabe ist es daher nur sehr bedingt möglich, allgemeingültige Handlungsempfehlungen für zukünftige komplexe Bauprojekte zu formulieren.

2 Vorgehen und Aufbau der Stellungnahme

Im Sinne einer guten Lesbarkeit mit klarer Zuordnung sind die nachfolgenden Kapitel 3 und 4 analog dem Bericht der GPK aufgebaut. Die Titel der Kapitel und Unterkapitel wurden samt Nummerierung übernommen.

Wird nicht näher auf die Inhalte einzelner Unterkapitel und Textpassagen eingegangen, so ist davon auszugehen, dass der STR zu einem vergleichbaren Schluss gekommen ist und die Einschätzungen der GPK teilt.

Kapitel 5 beinhaltet Präzisierungen und Erläuterungen zu Namen, Funktionen oder Begrifflichkeiten, die im Bericht der GPK nicht korrekt wiedergegeben wurden. Diese beziehen sich auf Inhalte des gesamten Berichts, sie sind zur besseren Nachvollziehbarkeit mit Seitenzahlen versehen.

Die Stellungnahme wurde in Abstimmung mit dem Gesamtstadtrat und der Projektorganisation «Kongresshaus und Tonhalle Zürich – Instandsetzung und Umbau» erarbeitet.

3 Feststellungen der GPK aufgrund von Befragungen und Aktenprüfung

3.1 Projektplanung

3.1.1 Ausgangslage Design to cost Projekt

(GPK-Bericht Seite 6)

Hinter dem Begriff des Nachfolgeprojekts verbirgt sich neben dem im Jahr 2008 gescheiterten «Moneo-Kongresshausprojekt» bis zum eigentlichen Projektstart des heutigen Instandsetzungsprojekts eine lange und bewegte Objekt-Geschichte. Bei dem vorliegenden Projekt handelt es sich genaugenommen um eine Kombination der Projekte «Kongresszentrum Zürich» und «Teilinstandsetzung Kongresshaus und Tonhalle». Die politische Güterabwägung führte schliesslich zu dem Entscheid, der Bevölkerung ein Gesamtinstandsetzungsprojekt für Fr. 165 Mio. vorzulegen, ungeachtet der betrieblichen Planungsvorgaben. Das Vorprojekt 3 weist für die vollständige Umsetzung des Betriebskonzepts Kosten in Höhe von Fr. 185 Mio. aus (Kostengenauigkeit +/- 15%), darauf folgte eine Sparrunde aus der schliesslich das sogenannte Design-to-cost-Projekt («Vorprojekt Plus» mit Zielkosten von Fr. 165 Mio.) hervorging.

Neben der Einhaltung des Budgets stellten die terminlichen Vorgaben eine weitere grosse Herausforderung für die Projektbeteiligten dar. Die Bauarbeiten sollten möglichst zeitnah beginnen und die Bauzeit so kurz wie möglich gehalten werden, um die wirtschaftliche Belastung des Betriebsunterbruchs sowie des Provisoriums für die Mieter (Kongresshaus AG und Tonhalle) tief zu halten.

Seit der ersten Machbarkeitsstudie des Amts für Hochbauten (AHB) im April 2010 gab es sehr viele personelle Wechsel auf allen Ebenen der Projektorganisation. Beispielsweise kamen drei von fünf Stiftungsrätinnen und Stiftungsräten erst zwischen 2016 und 2018 hinzu, während der Kostenrahmen für die Volksabstimmung bereits 2015 fixiert wurde.

3.1.2 Ausgangslage Kostenschätzung

(GPK-Bericht Seite 6)

Objektkredite für städtische Bauprojekte werden gemäss «Wegleitung Projektökonomie» (Stadt Zürich, Amt für Hochbauten, 2018, Seite 6) auf Basis des Bauprojekts mit Kostenschätzung (SIA-Leistungsphase 32) beantragt. In Ausnahmefällen wird der politische Prozess bereits nach Abschluss der Leistungsphase 31 mit dem sogenannten

«Vorprojekt Plus» gestartet. Bei vielen professionellen Bauherrschaften der öffentlichen Hand hat sich dieses Vorgehen als Standardprozess etabliert. In der Bauprojektphase wird die Planung weiter vertieft und der Detaillierungsgrad erhöht. Bei Neubauprojekten ist der integrale Planungsprozess linearer und lässt sich von der Grob- zur Feinplanung transparenter nachverfolgen als bei einem Instandsetzungsprojekt.

Sind die vorhandenen Bestandspläne unvollständig oder wurden diese im Zuge von Umbaumaßnahmen nicht nachgeführt, muss neben der Planung von Neubauteilen erst einmal der Bestand mittels Sondagen und Planaufnahmen bereinigt werden. Dies kann wiederum nur in Abstimmung mit dem laufenden Betrieb erfolgen.

Beim Projekt Kongresshaus und Tonhalle kommt erschwerend hinzu, dass Detaillierungsgrad und Projektreife der verschiedenen Baukörper aus unterschiedlichen Entstehungszeiten über die verschiedenen Planungsphasen sehr stark variiert haben und die Eingriffstiefe laufend erhöht wurde.

Entgegen der Ausführungen im GPK-Bericht wurde im Rahmen der Expertenbefragung seitens PQM der ausgearbeitete Detaillierungsgrad der Projektreife nicht beim Baustart, sondern sehr viel früher "zum Zeitpunkt des Bauprojekts" kritisiert (Sitzung 39 GPK, 2019, Seite 9).

3.1.3 SIA Planungsphasen 1-4

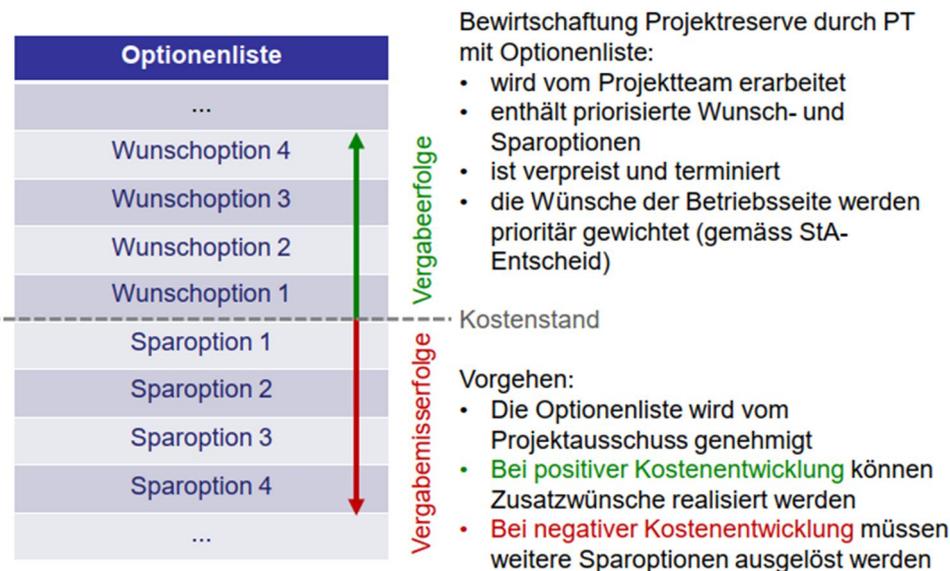
(GPK-Bericht Seite 7)

Aufgrund der im vorherigen Kapitel aufgezeigten Abhängigkeiten konnte die Grundlagenanalyse nicht mit der SIA-Phase 2 abgeschlossen werden. Auch in späteren Phasen und während der ersten Hälfte der Bauzeit waren Plankorrekturen und Präzisierungen aufgrund neuer Erkenntnisse vor Ort nötig. Bei Instandsetzungsprojekten ist das nicht unüblich. Die SIA-Planungsphasen beziehen sich auf das Modell eines Bauprojekts, welches sich nicht eins zu eins auf jede Bauaufgabe übertragen lässt. In der Realität gibt es Überlagerungen der einzelnen Phasen. Im vorliegenden Fall folgten auf den Baustart zunächst rund fünf Monate, in denen nur rückgebaut und Schadstoffe saniert wurden, bevor die eigentlichen Erstellungsarbeiten starten konnten. In der SIA 112 «Modell Bauplanung» heisst es in den Erläuterungen "Der Rückbau, der häufig im Zusammenhang mit einem Umbau oder Neubau steht, wird als eigenes neues Projekt betrachtet und deshalb nicht als Phase definiert" (SIA, 2018, Seite 5).

Als Resultat der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU traten per 1. Januar 2017 in Ergänzung zur Teilrevision der Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) vom 1. Januar 2015 auch neue Produkt- und Prüfnormen in Kraft. Seither müssen unter anderem auch Lüftungskanäle, welche brandabschnittbildende Bauteile durchdringen, vollumfänglich brandschutzisoliert und behördlich anerkannt werden. In der praktischen Umsetzung hatte die Anerkennung für jeden Einzelfall mittels umfassender Prüfung und Klassifizierungsbericht zu erfolgen. Diese Praxisänderung führte 2018 auf zahlreichen Baustellen im Kanton Zürich zu schwerwiegenden Termin- und Kostenfolgen (z.B. auch beim Polizei- & Justizzentrum des Kantons). Betroffen waren alle Projekte, deren Baugesuch vor dem 1. Januar 2017 eingereicht wurden. Die Gebäudetechnik-Branche war auf diesen harten Wechsel in der Vollzugspraxis der Feuerpolizei nicht vorbereitet, es gab kaum geprüfte Systemlösungen, von Sonderfällen ganz zu schweigen. Dies hatte zur Folge, dass beim Kongresshaus für die meisten Lüftungsdurchdringungen im Sinne einer Sonderlösung ein Gesuch für eine Einzelzulassung gestellt werden musste. Beim Brandschutz ergaben sich schliesslich auch Zielkonflikte mit der kantonalen Denkmalpflege, insbesondere dort, wo auch wertvoller Bestand in gut sichtbaren Bereichen von den baulichen Anpassungen betroffen war.

Die sogenannte «Wunschliste» geht auf einen Workshop im April 2016 zurück. Zusammen mit dem PQM-Beauftragten Matthias Haldimann wurde im Projektteam eine Optionenliste mit verpreisten und terminierten Wunsch- und Sparoptionen erarbeitet. Die Wunschoptionen lagen ausserhalb des Design-to-cost-Kostenrahmens. Die Optionen beider Kategorien wurden priorisiert und so ein Kosten-Steuerungstool zur Bewirtschaftung der Projektreserven geschaffen. Das Steuerungstool und dessen Handhabung wurden dem Projektausschuss am 7. März 2016 in der Sitzung PA 19 und dem Steuerungsausschuss am 17. März 2016 in der STA-Sitzung 15 mit der nachfolgenden Folie vorgestellt.

4 Kosten Bauprojekt



Stadt Zürich
Amt für Hochbauten

Kongresshaus und Tonhalle Zürich, Instandsetzung und Umbau
StA-Sitzung 15, 17. März 2016, Seite 20

Abbildung 1: Präsentation Folie 20, STA-Sitzung 15 vom 17. März 2016

Im Revisionsbericht der Finanzkontrolle vom 12. April 2018 wird die «Optionenliste zu möglichen Mehr- und Minderkosten» erklärt und als "übersichtliches und transparentes Kostencontrolling-Instrument" beurteilt, da sie auf transparente Weise die entsprechenden Projektergänzungen oder Verzichte veranschaulicht (Finanzkontrolle, 2018, Seite 13). Die Liste wurde im Einvernehmen aller Projektbeteiligten erarbeitet und verabschiedet, die Bedürfnisse waren zu diesem Zeitpunkt geklärt, ebenso die Spielregeln im Sinne einer Lösungsstrategie.

Zuwiderlaufende Interessen oder Bedürfnisse der Stiftung, ihrer Mieter (Tonhalle und Kongresshaus AG) und der Stadt Zürich bezüglich einzelner Optionen waren zwar teilweise vorhanden, sie äusserten sich aber vor allem in der unterschiedlichen Priorisierung. Das übergeordnete Projektziel, welches auch im Stiftungszweck festgehalten ist, wurde immer von allen Stakeholdern gleichermassen verfolgt. Die verschiedenen Perspektiven in den Projektgremien stellen vielmehr sicher, dass neben den Projektanforderungen die betrieblichen Aspekte ebenso Beachtung finden, wie die praktische Umsetzung des Stiftungszweckes der Kongresshaus-Stiftung Zürich. In den per Volksabstimmung verabschiedeten Statuten vom 10. Februar 2016 ist dieser wie folgt definiert: "Zweck der Stiftung ist die Bereitstellung und der Betrieb eines Kongress- und Konzertgebäudes am General-Guisan-Quai. Das Gebäude dient als Kongresshaus und als

Tonhalle. Es wird insbesondere zur Durchführung von Kongressen und von Konzerten auf erstklassigem Niveau genutzt" (Stadt Zürich, 2016, Seite 1, Ziffer I, Artikel 2).

Was die Bemessung der Reserven angeht, so war allen Beteiligten insbesondere den Entscheidungsträgern bewusst, dass diese unter den üblichen 15% für Instandsetzungsprojekte lagen. Im Wissen um die Kostenentwicklungen zwischen den Vorprojekten 1 bis 4 mit unterschiedlichen Eingriffstiefen und Zeithorizonten entschied man sich, den auf dem Projekt lastenden Kostendruck sowohl in den Zielkosten als auch in den Reserven abzubilden. Dass sich dies in der Umsetzung als nicht realisierbar herausgestellt hat, wurde von den Verantwortlichen erkannt und im Rahmen der Befragungen durch die RPK auch mehrfach zu Protokoll gegeben (z.B. Sitzung 31 RPK, 2019, Seite 15). In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob der massive Spardruck als Konsequenz der politischen Abwägung zwischen «Vorprojekt 3 – Gesamtinstandsetzung inklusive aller betrieblichen Planungsvorgaben für Fr. 185 Mio.» und dem «Vorprojekt Plus – Instandsetzung und Umbau für Fr. 165 Mio.» hinsichtlich der Erfüllung betrieblicher Anforderungen in diesem Ausmass gerechtfertigt war. Dass die Kostenentwicklung im Bauprojekt mit einem höheren Objektkredit als Ausgangspunkt geringer ausgefallen wäre, muss hingegen bezweifelt werden.

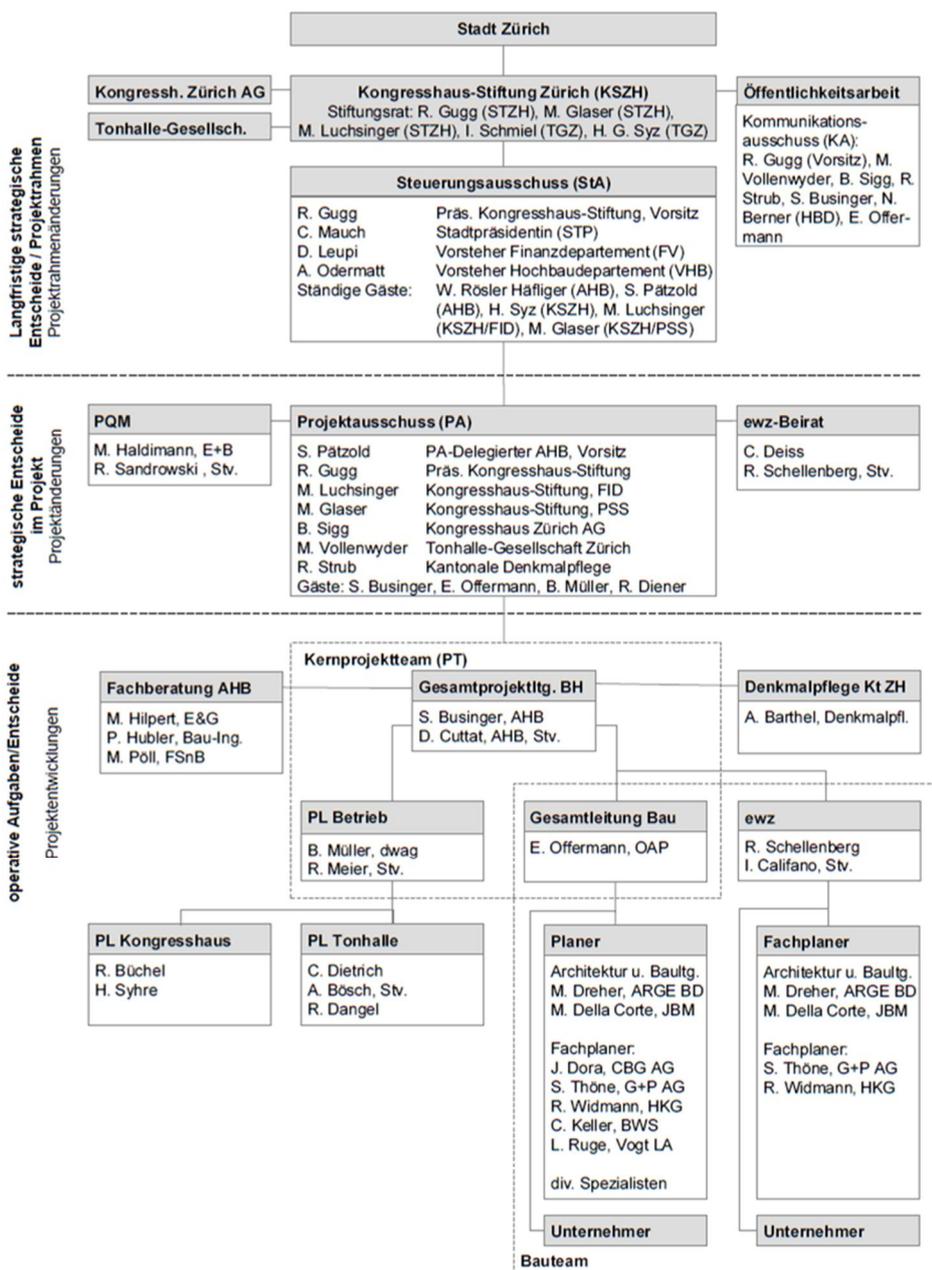
Der Umgang mit dem Dotationskapital und die damit verbundene Verwendung der Kreditreserven für Wunschpositionen der Optionenliste wurde im Rahmen der Untersuchungen durch PRK und GPK sowie im Zuge der Behandlung des Nachtragskredits in der Spezialkommission des Finanzdepartements (SK FD) bereits vertieft erörtert. Wären die Planungs-Unschärfen und -Lücken zu einem früheren Zeitpunkt bekannt gewesen, wären die Kreditreserven auch entsprechend restriktiv bewirtschaftet worden und das Projekt hätte einen anderen Verlauf genommen.

Projektentwicklungen und neue Erkenntnisse wurden immer zeitnah kommuniziert, insbesondere in der sehr intensiven Projektphase zwischen September 2018 und März 2019. Die Mitglieder von Projekt- und Steuerungsausschuss erhielten auch zwischen den einzelnen Sitzungsterminen Informationen und Daten. Die dreistufige Projektorganisation mit je einem Vertretenden der verschiedenen Organisationen und den beratenden Gästen auf allen drei Ebenen sichert den ergänzenden Informationsfluss.

Ein Wechsel der Gesamtleitung stellt bei einem laufenden Projekt neben einer Chance auch ein erhebliches Risiko dar. Kann dieser Wechsel nicht im Einvernehmen mit dem

Planer erfolgen – der die Gesamtleitung unter Vertrag hat – so können die damit verbundenen Widerstände das Projekt zusätzlich belasten. Die ARGE brachte ihren Widerstand mit einer Abmahnung gegenüber der Bauherrenvertretung zum Ausdruck. Der konstante Druck des Steuerungsausschusses und die Beharrlichkeit des AHB haben schlussendlich zur Einwilligung des Planers und damit auch zur Akzeptanz des neuen Gesamtleiters im Projekt- und Bauteam geführt. Die Abmahnung wurde drei Monate nach dem Wechsel zurückgezogen.

3.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (GPK-Bericht Seite 11)



In der «Fragenbeantwortung GPK vom 26. August 2019» wird erklärt, wie bei Standardprojekten gemäss «Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich» das Organigramm für ein bevorstehendes Bauprojekt definiert wird (GPK, 2019, Antwort 1, Seite 2). Im «Protokoll der 44. Sitzung der GPK vom 16. September 2019» ist festgehalten, dass es sich beim Organigramm für das Projekt Kongresshaus und Tonhalle nicht wie sonst üblich um einen Vorschlag des AHB, sondern vielmehr um eine vom Steuerungsausschuss gewählte Form handelt, die der Kongresshaus-Stiftung als Eigentümerin und Bauherrschaft gerecht wird (GPK, 2019, Seite 3).

In der Projektorganisation gibt es keine gegenseitigen Unterstellungen. Wenn die Stiftung im Projektausschuss vertreten ist, dann nimmt sie damit die Verantwortung der Stiftung wahr. Stiftungsrats-Mitglieder sind in ihrer Rolle vom Gesamtstadtrat abgeordnet und vertreten die Interessen der Stadt Zürich im Stiftungsrat, welcher wiederum als Ganzes den Stiftungszweck umsetzt. Die Führungshierarchie in der städtischen Verwaltung wird dieser Verantwortung klar untergeordnet und führt zu keinerlei Abhängigkeiten. Mit Ausnahme des Präsidenten der Stiftung gibt es keine Mehrfachbesetzungen in den Projektgremien. Die einzelnen Personen sind im übergeordneten Gremium jeweils nur als Gäste vertreten, was sich durchaus positiv auf die Kommunikation und die Informationsflüsse auswirkt. Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind im Projekthandbuch für jede Ebene klar geregelt.

3.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung

Im September 2009 setzte der Stadtrat den «Planungsausschuss Kongresshaus» für die baulichen und betrieblichen Massnahmen in der Übergangszeit bis zum Betrieb eines neuen Kongresszentrums ein. Bis Ende 2011 fanden achte Sitzungen statt. Der Planungsausschuss wurde 2012 vom neu gebildeten Steuerungsausschuss abgelöst. Die erste Sitzung fand am 29.06.2012 statt. Aufgrund der Projekt-Vorgeschichte (mit Machbarkeitsstudie, Einfrage beim Stadtrat und Planerwahl) zwischen dem «Moneo-Projekt» und dieser Sitzung sowie den zusammengeführten Projektorganisationen (Neues Kongresszentrum und Sanierung Kongresshaus) ist der Begriff «Kickoff» nicht zutreffend. Dies zeigt auch die Historie der Projektausschuss-Sitzungen welche bereits am 18. Mai 2011 beginnt, kurz nach der Entscheidung der Planerwahl, aus dem die ARGE Boesch/Diener/Conzett hervorging und gegen welchen anschliessend mit aufschiebender Wirkung rekurriert wurde. Die Standard-Projektorganisation bei städtischen Hochbauten sieht als

Steuerungsgremium zunächst den Projektausschuss vor. Es ist nicht unüblich, dass sich der STA erst konstituiert, wenn das Projekt aufgelegt ist und erste Beschlüsse oder Entscheide anstehen.

In den Antworten zu den GPK-Fragen vom 26. August 2019 und im Kapitel 3.1.3 dieser Stellungnahme wurde bereits ausführlich erklärt, wie der Informationsfluss zu den einzelnen STA-Mitgliedern sichergestellt wird. Während wichtige Informationen auch mündlich oder schriftlich verteilt werden können, nimmt der Steuerungsausschuss in den Sitzungen seine Verantwortung als Gremium für langfristige strategische Entscheide und den Projektrahmen im Sinne einer Projektsteuerung wahr (vgl. Abbildung 2, Kapitel 3.2). Um mögliche Optionen für den weiteren Projektverlauf diskutieren und schliesslich mittels gezielter Entscheide steuernd eingreifen zu können, fordert der STA im Vorfeld jeder Sitzung die seriöse Aufbereitung aller notwendigen Informationen ein.

Die Erarbeitung solcher Entscheidungsgrundlagen nimmt einige Zeit in Anspruch. Nach der Verifizierung neuer Erkenntnisse müssen Lösungsoptionen evaluiert, selektiert und bewertet werden, bevor sie dem Ausschuss vorgelegt werden können. Für eine seriöse Güterabwägung braucht es eine umfassende Auslegeordnung. Zwischen den einzelnen Sitzungen sind viele Informationen per Mail oder in Form eines Statusberichts verteilt worden – zeitnah, transparent und dokumentiert. Im Protokoll der STA-Sitzung 23 vom 28. März 2019 heisst es unter anderem: "Aufgrund der bedrohlichen Termin- und Kostensituation wurden verschiedene Vorgespräche mit allen beteiligten Parteien geführt" (PSS, 2019, Seite 2).

Mit Ausnahme der sogenannten «ersten STA-Sitzung» sind sämtliche PT-, PA- und STA-Sitzungen protokolliert, einschliesslich der in der Sitzung präsentierten Unterlagen. Die Schlussfolgerung einer nicht erkennbaren Projektsteuerung ist aus Sicht des Stadtrats nicht nachvollziehbar.

Auf Seite 13 des Berichts der GPK werden verschiedene Zitate aus den Statusberichten 06 und 07 gegenübergestellt. Beide Berichte entstanden in der Übergabe- bzw. Einarbeitungsphase der Gesamtleitung. Im STA-Protokoll 22 vom 26. September 2018 ist erwähnt, dass der neue Gesamtleiter Bau zurzeit eingearbeitet wird (PSS, 2018, Seite 3). Im «Statusbericht 06 per 31. Oktober 2018» wird Erich Offermann unter Ziffer «4.1 Arge Boesch Diener, Gesamtleitung, internes Controlling» zitiert. Er beschreibt die Situation, nach rund drei Wochen in der Funktion der Gesamtleitung, sinngemäss als eine für das

gesamte Planerteam äusserst zeitintensive und nervenaufreibende Phase des Erfassens, der Einarbeitung und der Dialogfindung innerhalb eines hochkomplexen, laufenden Projekts (AHB, 2018, Seite 4). Der vorliegende Planungs- und Ausführungstand musste anhand unzähliger Pläne und Dokumente sowie den Gegebenheiten auf der Baustelle erfasst werden, bevor verbindliche Aussagen zu Kosten und Terminen gemacht werden konnten. Der «Statusbericht 07 per 28. Februar 2019» bildet die bis dahin neu gewonnen Erkenntnisse ab. Die ausserordentliche PA-Sitzung am 20. Dezember 2018 hat genau zwischen der Erstellung der beiden Statusberichte stattgefunden. Auf Basis des damaligen Kenntnisstands, hat der Projektausschuss als «strategisches Entscheidungsgremium im Projekt» (vgl. Abbildung 2, Kapitel 3.2) den Planenden die Prüfung der beiden Termin-Szenarien A und B beauftragt. Zwischen den drei PA-Sitzungen 32, 33 und 34 (im Zeitraum von Dezember 2018 bis März 2019) wurden Varianten erarbeitet, selektioniert und weitere Untervarianten geprüft. Im Protokoll PA 34 vom März 2019 wird als Vorschlag der Stiftung ein neues Szenario mit Fertigstellung im 2020 diskutiert. Unter Ziffer «7.1 Terminstrategie» ist festgehalten, dass der schlussendliche Entscheid in der nächsten STA-Sitzung gefällt werden soll. Die STA-Mitglieder wurden im Vorfeld der Sitzung über die verschiedenen Szenarien und deren Konsequenzen ausführlich orientiert. In Kenntnis der Auslegeordnung beschloss der STA in der 23. Sitzung vom 28. März 2019 als zuständiges Gremium die Verschiebung des Fertigstellungs- und Übergabetermins um sechs Monate (PSS, 2019, Seite 5).

Nach Genehmigung des Nachtragskredits durch den Gemeinderat am 2. Oktober 2019 wurden Termine und Kosten auch im «Projekthandbuch Phase Realisierung Version 5.3» nachgeführt. Der strategische Entscheid ist folglich umfassend dokumentiert.

Die Wunschoptionen der im Kapitel 3.1.3 beschriebenen Optionenliste wurden von den Verantwortlichen der Kongresshaus Zürich AG (vormals Betriebsgesellschaft) und der Tonhalle-Gesellschaft und nicht von der Kongresshaus-Stiftung eingebracht.

Die auf Seite 15 gegenübergestellten Aussagen aus dem STA-Protokoll 22 und dem Statusbericht 07 lassen aus Sicht des Stadtrats keine Widersprüche erkennen. Die Mitglieder von Projekt- und Steuerungsausschuss verständigten sich vor der Korrektur des Kostenvoranschlags darauf, Mittel aus den Reserven für Projektoptimierungen zu verwenden, um den späteren Betrieb von Kongresshaus und Tonhalle massgeblich und nachhaltig zu verbessern. Dies geschah im Wissen um die Abweichung von den Vorga-

ben für städtische Bauvorhaben, jedoch in der festen Überzeugung, dass die vorhandenen finanziellen Mittel des vom Volk gesprochenen Kredits diese Projektänderungen ebenso zulassen wie allfällige im weiteren Projektverlauf notwendig werdende Massnahmen für Unvorhergesehenes.

Im STA-Protokoll 21 vom 8. Juni 2018 sprechen sich verschiedene Mitglieder der Projektorganisation für einen konservativen Umgang mit den verbleibenden Kreditreserven aus (PSS, 2018, Seite 4). Darüber hinaus sollten die restlichen Mittel (gemäss dem Vorschlag der Stiftung und im Einvernehmen mit dem STA) mit einem späteren Start der städtischen Beiträge zwischen Stadt und Stiftung verrechnet werden. Der Steuerungsausschuss hat seine Verantwortung für das Projekt und den späteren Betrieb zu jederzeit gewissenhaft wahrgenommen. Der Entscheid für eine progressive Form der Reserven-Bewirtschaftung ist Ausdruck der Entschlossenheit, mit dem zu diesem Zeitpunkt noch vorhandenen Budget das Optimum für die Zukunft der beiden Zürcher Institutionen Kongresshaus und Tonhalle im Sinne des Stiftungszwecks zu erzielen. Dass dieses Ziel nicht ohne Krediterhöhung erreicht werden konnte, ist bedauerlich.

Das Ausmass der Planungslücken und die tatsächliche Terminsituation wurden erst nach dem Arbeitsbeginn des neuen Gesamtleiters Ende 2018 bekannt. In der Projektausschusssitzung 33 vom 24. Januar 2019 wurde das Gremium erstmals über die neue Kostensituation informiert. Nach vergeblichen Diskussionen über Sparoptionen zur Kompensation der prognostizierten Mehrkosten in der drauffolgenden PA-Sitzung 34 am 13. März 2019 entschied sich das Gremium in der ausserordentlichen Sitzung 35 des Projektausschusses vom 21. März 2020 dem STA die Krediterhöhung zu beantragen. Diese schnelle Negativ-Entwicklung der Termin- und Kostensituation zwischen Dezember 2018 (Terminsituation: orange, Finanzsituation: grün) und März 2019 (Terminsituation: rot, Finanzsituation: rot) war in diesem Umfang für die Projektgremien und den Stadtrat weder vorherzusehen, noch abzuwenden.

3.4 Projektmanagement

3.4.1 Projektausführung

(GPK-Bericht Seite 17)

Das Projekthandbuch stellt im Sinne der SIA 112 das sogenannte Pflichtenheft zur Umsetzung der Projektdefinition dar. In der Beschreibung der «Umfassenden Tätigkeiten und Führungsinstrumente» heisst es dort unter anderem: "Das Projektpflichtenheft wird beim Abschluss jeder Teilphase aufgrund der Ergebnisse durch den Gesamtleiter und

den Auftraggeber stufengerecht nachgeführt" (SIA, 2014, Seite 7). Im Projekthandbuch selbst heisst es in der Einleitung unter «Freigabe/Aktualisierung»: "Das PHB wird durch den Projektausschuss (PA) freigegeben. Mindestens zu Beginn jeder Projektphase ist das PHB zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren" (AHB, Seite 3). In der Projektierung sind dies die Teilphasen 31 Vorprojekt und 32 Bauprojekt, gefolgt von den Phasen 4 Ausschreibung und 5 Realisierung. Auch die Freigabe der Aktualisierungen unterliegt dem Beschluss des PA und wird im Sitzungsprotokoll dokumentiert. Die späte Anpassung von Terminen und Kosten nach dem Beginn der Phase 5 resultiert aus dem langen politischen Prozess der Genehmigung des Nachtragskredits. Erst mit Vorliegen des Beschlusses konnte die Projektdefinition gegenüber den Planenden verbindlich angepasst werden.

Innerhalb der ARGE Boesch Diener gab es überdurchschnittlich viele personelle Wechsel, was jedoch weder im Einflussbereich noch in der Verantwortung der Bauherrschaft liegt. Personalführung und Arbeitsbedingungen sind Sache des Unternehmens, wobei eine hohe Fluktuationsrate bei hoch komplexen Projekten keine Seltenheit ist, ein tragischer Sportunfall mit Todesfolge hingegen schon. Jeder Wechsel kostet Zeit, Wissen und stellt für das gesamte Planerteam eine Zusatzbelastung in der neu zu definierenden Zusammenarbeit dar. Bei den Fachplanenden Gebäudetechnik herrscht bekanntermassen Fachkräftemangel auf dem Markt, der sich auch negativ auf das Projekt ausgewirkt hat. In der Summe führte die Kumulation von Personalfluktuationen und ungenügender Leistung zu Planungsdefiziten.

3.4.2 Bauherrenvertretung

(GPK-Bericht Seite 18)

Das AHB hat seine Haltung zu den Vorwürfen der mangelhaften Erfüllung der Bauherrenvertretung im Rahmen der GPK-Fragenbeantwortung bereits ausführlich dargelegt. In der SIA 112 heisst es: "Der Bauherrenvertreter unterstützt den Bauherrn gegenüber dem oder den untergeordneten Leistungsträgern" (SIA, 2014, Seite 6). Gemäss Organigramm im Kapitel 3.2 ist der Leistungsträger der Gesamtleiter Bau, er führt das sogenannte «Bauteam» mit allen Planenden, Fachplanenden und Spezialisten und besetzt damit eine entscheidende Schlüsselposition innerhalb der Projektorganisation

Im Kapitel 3.1.3 dieser Stellungnahme wird die Chancen-Risiko-Abwägung einer Auswechslung der Gesamtleitung Bau beschrieben. Die Schlussfolgerungen der GPK sind jedoch nur bedingt nachvollziehbar, da die Situation zum damaligen Zeitpunkt beurteilt werden musste. Die ARGE begegnete den Forderungen der Bauherrenvertretung, die

Gesamtleitung unverzüglich auszutauschen, mit grossem Widerstand. Ein direkter Zugriff auf die Schlüsselposition war aufgrund der Vertragskonstellation nicht möglich, ausserdem liess die Abmahnung weitere Verzögerungen im Planungsprozess befürchten. Hinweise auf die positiven Auswirkungen dieser personellen Veränderung waren damals nicht erkennbar.

4 Fazit

(GPK-Bericht Seite 19)

Parallelen zu den von der GPK angeführten Projekten Stadtspital Triemli und Ersatzneubau Fischerstube sind - wenn überhaupt - nur sehr bedingt vorhanden. Im Tätigkeitsbericht 2019 kam die GPK bei der Untersuchung des Projektierungsprozesses Fischerstube zu dem Schluss, dass das Projekt weitgehend seriös abgewickelt wurde. Im Bericht heisst es auch "wobei etliche Verzögerungen nicht durch ein Verschulden des Hochbaudepartements (HBD) entstanden" (GPK, 2019, S. 21).

Der kontinuierliche Verbesserungskreislauf ist ein fest implementierter Prozess innerhalb des Managementsystems des AHB. Die beim Bettenhaus Triemli in Bezug auf die Schlüsselperson der Gesamtleitung gewonnenen Erkenntnisse sind bereits in die Ausschreibungsunterlagen für Architekturleistungen komplexer Bauvorhaben eingeflossen. Auch bestätigte Wiebke Rösler Häfliger in der GPK-Sitzung 44 vom 16. September 2019, dass das AHB aufgrund der negativen Erfahrungen keine ARGE mehr unter Vertrag nehmen wird (GPK, 2019, Seite 9).

Im Kapitel 3.3 und Unterkapitel 3.1.3 dieser Stellungnahme werden die Informationsflüsse dargelegt. Die Projektorganisation verfügte über alle für die Projektsteuerung wesentlichen Informationen und Daten. Zwischen der Entscheidungssitzung des STA vom 28. März 2019 und der Medienkonferenz am 12. April 2019 mit vorheriger Information des Gemeinderats liegen genau 14 Tage. Der Stadtrat hat somit umgehend und absolut transparent über die neuesten Entwicklungen beim Instandsetzungsprojekt Kongresshaus und Tonhalle informiert.

Die SIA 112 «Modell Bauplanung» definiert die Kostengenauigkeit der Teilphasen 31 Vorprojekt mit Kostenschätzung +/- 15% und 32 Bauprojekt mit Kostenvoranschlag +/- 10%. Die Bemessung der Kreditreserven wird darin nicht geregelt, sie liegt in der Hoheit der Bauherrschaft. Die Praxis bei städtischen Bauvorhaben ist in der Wegleitung Projektökonomie des AHB dokumentiert, sie basiert auch auf der Auswertung realisierter Projekte und hat sich in der Vergangenheit bewährt. Dies belegt auch die aktuelle Statistik des AHB zu den abgerechneten Bauvorhaben der letzten 10 Jahre mit einem Bauvolumen von rund Fr. 2.55 Milliarden. Von den 374 Projekten (Projekt-Bausumme > Fr. 1 Mio.) lagen rund 56% im Bereich des Kostenvoranschlags (Zielkosten) oder darunter, 20% der Projekte beanspruchten die Kreditreserve 1, 19% der Projekte beanspruchten beide Kreditreserven (vollständig oder teilweise) und nur rund 4% der Projekte wurden

ausserhalb des ursprünglich genehmigten Objektkredits abgerechnet. Bei einer durchschnittlichen Betrachtung der letzten 10 Jahre liegt die Abrechnungssumme von Hochbauprojekten am AHB folglich bei 99% der Erstellungskosten, die Kreditreserven werden nicht beansprucht.

Planungs- und Bauprozesse verlaufen immer integral und interdisziplinär, anders wäre eine Vertiefung der koordinierten Planung vom Groben zum Feinen gar nicht möglich. Auch mangelt es dem Projekt nicht an Perspektiven, Flexibilität oder neuen Lösungsfindungen – das Gegenteil ist der Fall. Daher sind die Inhalte des untersten Abschnitts auf Seite 19 des GPK-Berichts sowohl aus baufachlicher Sicht als auch für den Stadtrat nicht nachvollziehbar.

4.1 Projektplanung

(GPK-Bericht Seite 20)

4.1.1 Planungsinstrumente: Vorprojekt, Machbarkeitsstudie, SIA Phasen

Der Stadtrat teilt die Einschätzung der GPK was die erforderlichen Kenntnisse von vorhandener Substanz und Bedarf in den frühen Projektphasen anbelangt, gibt aber auch zu bedenken, dass sich Gebäudeaufnahmen und Sondagen massgeblich auf den laufenden Betrieb oder aber die Bauzeit auswirken. Sie sind zum Teil mit erheblichen Kosten verbunden, die bereits vor der Objektkreditgenehmigung ausgelöst werden müssen. Auch diese Aspekte sind im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu beachten.

Bei der Realisierung von Bauprojekten gilt es eine Vielzahl übergeordneter Gesetze, Normen und Richtlinien einzuhalten. In der Regel sind diese Vorgaben klar. Kommt es zu Anpassungen oder Neuerungen, werden diese von den herausgebenden Institutionen und Verbänden rechtzeitig angekündigt. Per 1. Januar 2015 trat die Teilrevision der Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) in Kraft. Dies hatte einerseits massive Mehraufwendungen beim Brandschutzexperten zur Folge, da das Brandschutzkonzept überarbeitet und die geforderten Brandschutznachweise (Entrauchung und Entfluchtung) mittels digitalen Simulationen erbracht werden mussten. Andererseits führte die unvorhersehbare Praxisänderung der Behörden im Zusammenhang mit den neu eingeführten brandschutztechnischen Produkt- und Prüfnormen zu Zielkonflikten mit der Denkmalpflege. Im Unterkapitel 3.1.3 werden die Umstände und Konsequenzen der neuen Vollzugspraxis ausführlich erklärt.

4.1.2 Bedarfsklärung

(GPK-Bericht Seite 21)

Auf den integralen Planungsprozess wurde bereits im einführenden Teil dieses Kapitels eingegangen. Die Empfehlungen der GPK sind sehr theoretisch, insbesondere was das Monitoring der Wirkungsanalyse angeht. Viele Zielkonflikte konnten nicht im Vorfeld gelöst werden, da sich die Situation nicht abzeichnete. Zum Zeitpunkt des Ereignisses musste der Fall ad hoc geklärt werden. In der Baubranche werden solche Projektentwicklungen als «Unvorhergesehenes» bezeichnet. Beispielsweise konnte der im vorherigen Kapitel aufgezeigte strenge Wechsel in der Vollzugspraxis der Feuerpolizei nicht vorhergesehen werden, weder von den betroffenen ausführenden Unternehmen noch von den verantwortlichen Planenden oder der Bauherrenvertretung.

4.1.3 Reserven

(GPK-Bericht Seite 21)

In Ergänzung zu den in diesem Kapitel eingangs erläuterten Ausführungen zur Bemessung von Kreditreserven soll - den Empfehlungen der GPK folgend - eine Erhöhung auf 20% im Einzelfall geprüft werden. Diese Ausnahme soll jedoch nur Anwendung finden, wenn es sich um ein hoch komplexes Instandsetzungsprojekt handelt und eine ganze Reihe erschwerender Einflussfaktoren gegeben sind, wie z.B. ein hoher Schwierigkeitsgrad der Bauaufgabe, schlechte Bausubstanz aus unterschiedlichen Entstehungszeiten, fehlendes oder nicht nachgeführtes Planmaterial, Spezialtechnik, usw.

4.1.4 Finanzieller Rahmen

(GPK-Bericht Seite 21)

Die Kosten wurden mehrfach verifiziert, so auch im Rahmen der Prüfung des Bauprojekts vor dem Phasenabschluss. Die Prüfung erfolgte auf unterschiedlichen Ebenen und wurde dem STA in der Sitzung 14 vom 2. Februar 2016 vorgestellt. Bei der Überprüfung des Kostenvoranschlags entschied man sich im Sinne einer ergänzenden Aussensicht für ein unabhängiges Büro mit viel Erfahrung. Das «Büro für Bauökonomie» kam nach eingehender Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss, dass die Kostenberechnung zum Bauprojekt "zuverlässig und seriös erstellt wurde" und die Erstellungskosten in Höhe von Fr. 142,7 Mio. (gemäss Stand Kostenvoranschlag vom 18.12.2015) grundsätzlich korrekt ermittelt wurden.

4.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung *(GPK-Bericht Seite 22)*

Auch wenn die einzelnen Mitglieder der Projektorganisation KHTH die Zweifel der GPK an der Organisation der Projektgremien nicht teilen, so ist doch allen bewusst, dass es

sich beim vorliegenden Organigramm nicht um die vom AHB vorgeschlagene klassische Projektorganisation nach dem Rollenmodell städtischer Bauvorhaben handelt.

4.3 Kommunikation, Information und Projektsteuerung

Aus Sicht der Projektorganisation haben die Informationswege sehr gut und schnell funktioniert. Kein Mitglied der verschiedenen Gremien hat je fehlende Daten, Informationen oder die ungenügende Dokumentation von Beschlüssen moniert. Das Projekt verfügt über einen sogenannten Projekt-Datenraum, der für alle Projektbeteiligten zugänglich ist, wobei der Schwerpunkt der Nutzung weniger beim STA und PA, als vielmehr beim Projekt- und Bauteam liegt.

Dass die Fragenbeantwortung aus Sicht der GPK teilweise unbefriedigend war ist bedauerlich. Die Projektverantwortlichen haben sich neben ihren Bemühungen das Projekt weiter voranzutreiben sehr viel Zeit genommen um die Fragen transparent und ausführlich zu beantworten und in den Sitzungen Auskunft zu geben. Die wesentlichen Stolpersteine wurden erkannt und von den Entscheidungsträgern der Kommission gegenüber auch mehrmals als Fehler eingeräumt. Auch zeugt die umgehende Information von Gemeinderat und Öffentlichkeit aus Sicht des Stadtrats vielmehr von Transparenz und Verantwortungsbewusstsein, als von einer "nicht vorhandenen Fehlerkultur".

4.4 Projektmanagement und Projektausführung *(GPK-Bericht Seite 23)*

Sämtliche Änderungen gegenüber der dem Bauprojekt zugrundeliegenden Planung werden mit Kosten und Angaben zur Finanzierung in einer Liste geführt. Darüber hinaus gibt es zu jeder Projektrahmen- oder Projektänderung einen detaillierten Antrag samt Begründung und Darlegung der Vor- und Nachteile an das zuständige Gremium. Die Anträge sind durchnummeriert und sowohl in der Gesamtübersicht als auch in den Protokollen der einzelnen PA-, STA-Sitzungen oder in Form von Zirkularbeschlüssen dokumentiert.

Das AHB hat sich bereits sehr intensiv mit den Themen ARGE und Gesamtleitung befasst. Die Ausschreibungsunterlagen wurden entsprechend angepasst. Gleichberechtigte Arbeitsgemeinschaften werden nicht mehr zugelassen, der Lead muss klar bei einem Büro liegen. Die Qualifikation der Schlüsselperson Gesamtleitung ist bei komplexen Projekten mittels Ausbildung und Referenzprojekten nachzuweisen, ebenso die der

Stellvertretung. Im Falle eines Wechsels muss der Planer einen gleichwertigen Ersatz vorweisen.

4.5 Bauherrenvertretung

(GPK-Bericht Seite 24)

Die sogenannten Planungs-Lücken und -Unschärfen haben das Projekt schwer belastet. Mit besseren Planungsgrundlagen, fundierten Kenntnissen über den Bestand sowie einer bereinigten Bestellung mit klaren betrieblichen Vorgaben hätte der Projektstart einfacher und schneller erfolgen können, eine KV-Korrektur zur Unzeit wäre aber auch dann nicht zu vermeiden gewesen. Strukturelle Probleme innerhalb der ARGE, die Besetzung der Gesamtleitung, personelle Wechsel und fehlende Ressourcen haben den termingerechten Planungsfortschritt immer wieder behindert. In Ergänzung zu den Ausführungen in den Unterkapiteln 3.1.2 und 3.4.1 muss rückblickend festgestellt werden, dass es dem Bauteam nicht gelungen ist, eine termingerechte Vertiefung der Planung über die verschiedenen Gebäudeteile und Planungsphasen hinweg sicherzustellen.

5 Hinweise und Präzisierungen

Viele Feststellungen und Empfehlungen des Berichts beziehen sich auf das Hochbau-departement. Oft fehlt jedoch die Differenzierung zwischen HBD und AHB. Im Gegen-satz zu anderen städtischen Bauvorhaben, bei denen mit Eigentümerschaft und Bauher-renvertretung mehrere Dienstabteilungen des HBD beteiligt sind, geht es hier einzig um das Amt für Hochbauten. Dieses wurde von der Kongresshaus-Stiftung für die Bauher-renvertretung des Instandsetzungsprojekts mandatiert.

Im Bericht wird mehrfach der Begriff «Projektkoordination» verwendet (z.B. im Kapitel 3.1.3 auf Seite 11). Es wird jedoch nicht klar, welches Gremium bzw. welche Rolle hier gemeint ist. Es würde daher helfen, die Begrifflichkeiten der SIA 112 (Projektbeteiligte nach ihren Funktionen) bzw. des Projekthandbuchs zu verwenden (Steuerungsaus-schuss, Projektausschuss, Projektteam, Bauteam, Gesamtleitung Bau, Projektleitung Bauherrschaft, usw.)

5.1 Korrekturen

Seite 5:

- *"Dr. Matthias Haldimann (Experte für Baukontrollen, sowie Bauherrenvertreter der Stadt Zürich)"*

Die Emch+Berger ImmoConsult AG (EBIC), vertreten durch Dr. Matthias Haldi-mann, wurde von der Bauherrenvertretung als Fachspezialist beauftragt, das projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM) bauherrenseitig im Projekt sicher zu stellen.

- *"Ueli Lindt (Projektleiter)"*

Ueli Lindt war von Beginn an über viele Jahre Vorsitzender des Projektausschus-ses, sein Nachfolger ist Stefan Pätzold.

Seite 9:

- Auf der Bestellseite sind unter den Gruppen mit eigenen Interessen auch *"kan-tonale Vertretungen des Heimatschutzes"* aufgeführt.

Hier dürfte jedoch die Vertretung der kantonalen Denkmalpflege gemeint sein, der Heimatschutz war nicht direkt ins Projekt involviert.

Seite 11:

- *"Dass man mit dem Wechsel der Gesamtprojektleitung so lange zugewartet hat, ist scharf zu kritisieren."*

Gemeint ist hier die Gesamtleitung Bau, diese führt das sogenannte Bauteam (alle Planenden).

Seite 17:

- *"ARGE Bosch Diener (BD)"*

Die Arbeitsgemeinschaft Boesch Diener, vormals Boesch/Conzett/Diener setzt sich aus den Büros E. & M. Boesch Architekten und Diener & Diener Architekten zusammen.

6 Schlusswort des Stadtrats

Die GPK hat sich im Rahmen dieses Berichts auch sehr intensiv mit dem Normenwerk der SIA befasst. Auf eine Übersetzung dieser theoretischen Betrachtung von idealisierten Planungs- und Bauprozessen auf den konkreten Fall wird im Bericht vielerorts verzichtet, so z.B. bei den Zielkonflikten zwischen Feuerpolizei und Denkmalpflege. Als klassischer Fall einer unvorhergesehenen Projektentwicklung hätten diese unmöglich im Vorfeld gelöst werden können. Die Einzigartigkeit der hochkomplexen Bauaufgabe wurde zwar erkannt, in der Beurteilung und den Handlungsempfehlungen aber nur wenig berücksichtigt, ebenso die Besonderheit der Kongresshaus-Stiftung als Bauherrschaft im Vergleich zu anderen städtischen Bauvorhaben.

Innerhalb der Projektorganisation gibt es keine gegenseitigen Unterstellungen. Der STA verfügte jederzeit über alle für die Projektsteuerung erforderlichen Informationen und Daten. Das Projekthandbuch wurde als Pflichtenheft zur Umsetzung der Projektdefinition phasen- und informationsgerecht nachgeführt. Die Informationswege haben jederzeit gut und schnell funktioniert. Das Projekt ist vollständig dokumentiert.

Die Chancen-Risiko-Abwägung zum Ersatz der Schlüsselperson der Gesamtleitung erfolgte rechtzeitig, nach bestem Wissen und Gewissen und ohne Behinderung des Planungsprozesses. Die Projektleitung Bauherrschaft kommt ihren Aufgaben und Pflichten als Bauherrenvertretung voll umfänglich nach.

Entgegen der Kritik der GPK wurden die Baukosten im Laufe des Projekts mehrfach überprüft, die Verifizierung des Kostenvoranschlags erfolgte durch einen externen Kostenplaner, der die für das Bauprojekt kalkulierten Kosten bestätigte. Die spätere KV-Korrektur war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. Das als Beitrag an die Stiftung gesprochene Dotationskapital sollte im Vergleich zu städtischen Baukrediten möglichst optimal für den nachhaltigen Betrieb von Kongresshaus und Tonhalle eingesetzt werden. Die Verwendung der Kreditreserven für Projektoptimierungen muss daher als Einzelfall betrachtet werden.

Gemäss AHB-Statistik der letzten 10 Jahre werden Stadtzürcher Hochbauprojekte ohne Beanspruchung der Kreditreserven mit den Zielkosten abgerechnet. Die Höhe der zusätzlichen Kreditreserven und die Spielregeln für deren Bewirtschaftung haben sich in der Vergangenheit bis auf wenige Einzelfälle bewährt. Zur Erfassung dieser Fälle soll bei hoch komplexen Instandsetzungsprojekten mit erschwerenden Einflussfaktoren -

den Empfehlungen der GPK folgend - in Zukunft eine Erhöhung der Kreditreserven von 15 auf 20% geprüft werden.

Trotz grosser Unsicherheiten in Bezug auf die noch zu erwartenden Kostenrisiken hat sich der Steuerungsausschuss zu einem frühen Zeitpunkt für den unangenehmen Weg der Krediterhöhung entschieden. Im Sinne einer aktiven Projektsteuerung sollte die Projektorganisation mit einer Erhöhung der Reserven handlungsfähig bleiben und die vom GR in der Vergangenheit geforderte Transparenz sichergestellt werden. Ob es ohne diese Erhöhung zu einer Kreditüberschreitung gekommen wäre, wird sich erst nach dem Projektabschluss zeigen.

Quellenverzeichnis

- SIA Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (2014): *Modell Bauplanung – Verständigungsnorm*. Zürich: SIA Zurich
- SIA Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (2014): *Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten*. Zürich: SIA Zurich
- Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (Hrsg.) [AHB] (2018): *Wegleitung Projektökonomie*. Zürich: 20. März 2018
- Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2016): *Protokoll Projektausschusssitzung PA 19 am 7. März 2016* (Ziffer 2.2.4 auf Seite 7 und Folie 29 der Präsentation)
- Stadt Zürich, Projektstab Stadtrat (2016): *Protokoll Steuerungsausschusssitzung STA 15 am 17. März 2016* (Präsentation Seite 20)
- Stadt Zürich, Finanzkontrolle (2018): *Revisionsbericht Hochbaudepartement, Amt für Hochbauten – Projektbegleitende Prüfung Kongresshaus und Tonhalle*. Zürich: 12. April 2018
- Stadt Zürich, 444.105 (2016): *Statuten der Kongresshaus-Stiftung Zürich*. Zürich: 10. Februar 2016
- Stadt Zürich, Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission [RPK] (2019): *Protokoll RPK-Sitzung 31 am 13. Mai 2019*
- Stadt Zürich, Gemeinderat, Geschäftsprüfungskommission [GPK] (2019): *Fragen zum Projekt "Kongresshaus"*. Zürich: 26. August 2019
- Stadt Zürich (Hrsg.) 2008: *Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich – Projekt "Zürich baut gut und günstig!"*. Zürich: Oktober 2008
- Stadt Zürich, Gemeinderat, Geschäftsprüfungskommission [GPK] (2019): *Protokoll GPK-Sitzung 44 am 16. September 2019*
- Stadt Zürich, Projektstab Stadtrat (2019): *Protokoll Steuerungsausschusssitzung STA 23 am 28. März 2019* (Ziffer 2.2, Seite 2)

Stadt Zürich, Projektstab Stadtrat (2018): *Protokoll Steuerungsausschusssitzung STA 22 am 26. September 2018* (Ziffer 5, Seite 3)

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2018): *Kongresshaus und Tonhalle – Statusbericht 06 per 31. Oktober 2018* (Ziffer 4.1 auf Seite 4)

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2019): *Kongresshaus und Tonhalle – Statusbericht 07 per 28. Februar 2019*

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2018): *Protokoll Projektausschusssitzung PA 32 am 20. Dezember 2018* (Ziffer 3 auf Seite 4)

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2019): *Protokoll Projektausschusssitzung PA 33 am 29. Januar 2019* (Ziffer 2.2.6 auf Seite 8 und Folie 42 der Präsentation)

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten (2019): *Protokoll Projektausschusssitzung PA 34 am 13. März 2019* (Ziffer 7.1 Terminstrategie auf Seite 11)

Stadt Zürich, Projektstab Stadtrat (2019): *Protokoll Steuerungsausschusssitzung STA 23 am 28. März 2019* (Ziffer 3, Seite 5)

Stadt Zürich, Projektstab Stadtrat (2018): *Protokoll Steuerungsausschusssitzung STA 21 am 4. Juni 2018* (Ziffer 5.3, Seite 4)

Stadt Zürich, Gemeinderat, Geschäftsprüfungskommission [GPK] (2019): *Tätigkeitsbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommission Stadt Zürich. Zürich: 3. Februar 2020*