Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Februar 2021

132.
Postulat von Maria del Carmen Señorán und Emanuel Eugster betreffend Bericht mit allen «Lessons Learned» nach Abschluss der Sanierung von Kongresshaus und Tonhalle zur Verhinderung künftiger Planungsfehler und Kostenüberschreitungen, Abschreibung

IDG-Status: öffentlich

Am 11. September 2019 reichten Gemeinderätin Maria del Carmen Señorán und Gemeinderat Emanuel Eugster (beide SVP) folgendes Postulat, GR Nr. 2019/382, ein, welches dem Stadtrat am 2. Oktober 2019 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, nach Abschluss der Sanierung Kongresshaus und Tonhalle einen Bericht mit allen «Lessons Learned» vorzulegen. Der Bericht soll darlegen, welche Massnahmen im Hochbaudepartement und beim Stadtrat vorgesehen werden, um künftig Planungsfehler und Kostenüberschreitungen zu verhindern. Ebenfalls soll der Bericht darlegen, wer für die Kostenüberschreitungen verantwortlich ist.

Begründung: Trotz langer Vorbereitung führt die Sanierung des Kongresshauses zu Kostenüberschreitungen, die einen Zusatzkredit von CHF 9.4 Mio. zur Folge haben. Immer wieder ist es bei Bauprojekten der Stadt in den letzten Jahren zu Kostenüberschreitungen gekommen. Um künftig Kostenüberschreitungen zu verhindern, soll der Bericht darlegen, welches die «Lessons Learned» bei der Sanierung des Kongresshauses sind. Der Bericht soll auch aufzeigen, wird die Verantwortung trägt für die Kostenüberschreitung. Die im Bericht aufgeführten Empfehlungen beispielsweise in Form von Check-Listen, neu definierten Prozessen oder Anforderungen an die Governance, sollen künftig für alle Bauvorhaben der Stadt Zürich in der Planungsphase gelten sowie laufend ergänzt werden.

Wir beantragen gemeinsame Behandlung mit der Weisung 2019/207.

1. Ausgangslage

Zusammen mit der Entschuldung der bestehenden Trägerschaft des Kongresshauses, einer Grundstücksübertragung und verschiedenen Beiträgen nahm die Stadtzürcher Stimmbevölkerung die Vorlage «Instandsetzung und Umbau von Kongresshaus und Tonhalle (165 Millionen Franken)» am 5. Juni 2016 mit einer deutlichen Mehrheit an. Der Baubeginn erfolgte im Sommer 2017. Aufgrund von Planungsunschärfen, schlechterer Bausubstanz als ursprünglich angenommen, Zielkonflikten und Projektoptimierungen stellte sich im Frühling 2019 heraus, dass die Einhaltung der Termine und des Kredits gefährdet sind. Am 12. April 2019 wurde die Öffentlichkeit darüber informiert, dass aufgrund der Komplexität des Projekts ein zusätzlicher Investitionsbeitrag von 9,4 Millionen Franken benötigt wird und der Eröffnungstermin um ein halbes Jahr verschoben werden muss. Am 2. Oktober 2019 genehmigte der Gemeinderat einen Zusatzkredit von 13,1 Millionen Franken, davon 4,7 Millionen Franken als einmaligen Investitionsbeitrag an die Kongresshaus-Stiftung Zürich, 4,7 Millionen Franken als verzinsliches Darlehen und 3,7 Millionen Franken als einmaligen Beitrag an die Tonhalle-Gesellschaft Zürich für die Kostenfolgen der Eröffnungsverschiebung. Begleitend überwies der Gemeinderat das vorliegende Postulat. Im Einvernehmen mit dem Steuerungsausschuss beauftragte das Amt für Hochbauten (AHB) die Brandenberger + Ruosch AG mit der Erstellung eines Expertenberichts, der die wesentlichen «Lessons Learned» aus dem Projekt darlegt, Massnahmen zur künftigen Vermeidung von Planungsfehlern und Kostenüberschreitungen aufzeigt und die Verantwortlichen für die Kostenüberschreitung identifiziert.

2. Inhalt des Expertenberichts

2.1 Überblick

Der vorliegende Bericht wurde im August und September 2020 erarbeitet, er basiert auf einem Studium der wesentlichen Projektunterlagen sowie Interviews mit projektbeteiligten Schlüsselpersonen. Die «Lessons Learned» werden noch vor Abschluss des Projekts gezogen, so besteht die Chance, gewisse Erkenntnisse noch im laufenden Projekt umzusetzen.

2.2 Empfehlungen der Experten

Aus Sicht der Experten handelt es sich beim Projekt «Instandsetzung und Umbau Kongresshaus und Tonhalle (KHTH)» aufgrund der Einmaligkeit der Aufgabe um ein «Pionierprojekt» (Vorhaben, das in der Gesamtheit seiner Bedingungen einmalig ist und in dieser Form noch nie durchgeführt wurde) mit einer langen Vorgeschichte und grosser Beachtung.

Entlang der Untersuchungsergebnisse werden 23 konkrete, teils mit Massnahmen oder Hinweisen hinterlegte Empfehlungen ausgesprochen, die sechs verschiedenen Handlungsfeldern zugeordnet sind:

- Projektdefinition und Anforderungen
- Wahl und Beauftragung der Planer
- Organisationsaufstellung und Governance
- Kosten und Risiken
- Termine und Ablaufplanung
- Phasenabschlüsse

Im Kapitel «Würdigung» kommen die Autoren des Berichts zu dem Schluss, dass es aus heutiger Sicht allen Beteiligten trotz enormen Herausforderungen gelungen ist, das Projekt weitgehend auf Kurs zu halten. Mit Hilfe einer angemessenen Organisation, einer klaren Governance und der richtigen Steuerungsinstrumente sollten nach Ansicht der Fachleute bei künftigen städtischen Hochbauvorhaben Zielabweichungen (insbesondere Termin- und Kostenabweichungen) früher erkannt werden können. Aufgrund der spezifischen Projekteigenschaften sind nicht alle Erkenntnisse allgemeingültig. Einige spezifische Empfehlungen sollten nur bei ähnlich gelagerten Projekten Anwendung finden (z. B. Bauherrenvertretung).

Der Bericht zeigt die Zusammenhänge und Ursachen, die zur Kostenüberschreitung geführt haben, auf und leitet daraus Verbesserungsvorschläge ab. Im Bericht wird die Kostensteigerung auf drei Hauptursachen zurückgeführt, die in einer Kombination gewirkt haben.

3. Schlussfolgerungen des Stadtrats

Der Stadtrat nimmt den Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen mit grossem Interesse zur Kenntnis. Während sich einige der vorgeschlagenen Massnahmen direkt umsetzen lassen, müssen andere zunächst einer detaillierten internen Prüfung unterzogen werden. Die Rahmenbedingungen städtischer Hochbauprojekte mit übergeordneten Gesetzen, wie z. B. dem öffentlichen Beschaffungswesen, Normen und Richtlinien schränken den Handlungsspielraum ein. Daher müssen die Konsequenzen der vorgeschlagenen Massnahmen zunächst aufgezeigt und mögliche Anwendungsbereiche definiert werden. Der Fokus soll dabei auf den sogenannten «Pionierprojekten» mit komplexer Aufgabenstellung und Projektorganisation liegen.

4. Umsetzung «Lessons Learned»

Verschiedene Empfehlungen der Handlungsfelder «Wahl und Beauftragung der Planer» sowie «Kosten und Risiken» sind bereits umgesetzt oder werden aktuell bearbeitet.

Neben dem Projektmanagement-Ansatz «Lessons Learned» zählt auch der «Verbesserungskreislauf» als Qualitätsmanagement-Ansatz zu den anerkannten Methoden einer «lernenden Organisation». 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. Die Qualifikation der Schlüsselperson der Gesamtleitung ist mittels Ausbildung, Erfahrung und Referenzprojekten nachzuweisen, ebenso die der Stellvertretung. Im Falle eines Wechsels muss der Planer einen gleichwertigen Ersatz vorweisen. Auch hat sich das AHB bereits sehr intensiv mit dem Thema Arbeitsgemeinschaft (ARGE) auseinandergesetzt. Gleichberechtigte Arbeitsgemeinschaften werden nicht mehr zugelassen, der Lead muss klar bei einem Büro liegen. Die Planer-Ausschreibungen wurden entsprechend angepasst.

Gemäss Art. 42 Finanzhaushaltreglement (FHR, AS 611.111) ist für Unsicherheiten eine ausreichende Reserve in die Kostenberechnung aufzunehmen und in der Kostenaufstellung offen auszuweisen (Abs. 1). Bei Bauvorhaben sind in Abhängigkeit der Komplexität des Projekts als Richtwert für Hochbauten eine Reserve von 15 bis 20 Prozent vorzusehen (Abs. 2 lit. a). Abweichungen von diesem Richtwert sind im Kreditantrag zu begründen (Abs. 3). Dementsprechend wurden die Kreditreserven per 1. November 2020 zusammen mit den Kompetenzen für deren Freigabe neu geregelt. Während der Kostenvoranschlag künftig ohne Projektreserven ausgewiesen werden muss, werden bei Neubauten grundsätzlich 15 Prozent und bei Instandsetzungen aufgrund der grösseren Unsicherheiten grundsätzlich 20 Prozent der im Kostenvoranschlag geschätzten Erstellungskosten als Reserven berücksichtigt. Im Rahmen der erforderlichen Überarbeitung der «Wegleitung Projektökonomie» soll auch eine mögliche Umsetzung der im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen (vertrauliche Reserven und Risikozuschläge) geprüft werden.

Nach dem Projektabschluss werden die wesentlichen «Learnings» des Berichts auch in die interne Projektaufarbeitung beim AHB einfliessen.

Auf den im Einvernehmen mit der Stadtpräsidentin und dem Vorsteher des Finanzdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

   1. Vom Bericht «Instandsetzung und Umbau von Kongresshaus und Tonhalle (KHTH)», «Lessons Learned» (Postulat GR Nr. 2019/382) der Brandenberger + Ruosch AG vom 20. November 2020 wird Kenntnis genommen.

   2. Das Postulat, GR Nr. 2019/382, von Maria del Carmen Señorán und Emanuel Eugster (beide SVP) vom 11. September 2019 betreffend Bericht mit allen «Lessons Learned» nach Abschluss der Sanierung von Kongresshaus und Tonhalle zur Verhinderung künftiger Planungsfehler und Kostenüberschreitungen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

III. Mitteilung je ohne Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, das Amt für Hochbauten und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti