



Sportzentrum Oerlikon

Bericht zu den «Lessons Learned»

(Postulat GR Nr. 2023/554)

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten

Zürich, 27. Oktober 2025

Herausgeberin

Stadt Zürich

Amt für Hochbauten

Postfach, 8021 Zürich

Tel. +41 44 412 11 11

www.stadt-zuerich.ch/hochbau

Das Amt für Hochbauten ist eine Dienstabteilung des
Hochbaudepartements der Stadt Zürich



Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	4
2	Ausgangslage	7
2.1	Planungsgeschichte / Kostenentwicklung	7
2.2	Postulat GR Nr. 2023/554 Bericht «Lessons Learned»	10
3	Einordnung Bauvorhaben	12
3.1	Nutzungsmix	12
3.2	Lange Projektlaufzeit	12
3.3	Teuerung und Marktentwicklung	13
3.4	Baugrund und Altlasten als Projektrisiko	13
4	Bauökonomie im Amt für Hochbauten	15
4.1	Der Planungsprozess gemäss SIA 102	15
4.2	Kostensteuerung im Amt für Hochbauten	15
4.3	Einsparungen und Erkenntnisse aus dem Projekt Kostenklarheit (Verhältnis Flächen zu Kosten)	17
5	Prozessanalyse und Identifikation von Verbesserungspotential	18
6	Analyse politischer Prozess	19
6.1	Der politische Prozess beim Sportzentrum Oerlikon	20
6.2	Kommunikation seitens Verwaltung	21
6.3	Kompetenzen und Handlungsspielraum des Parlaments	22
7	Zusammenfassung der Empfehlungen für vergleichbare Bauvorhaben	24
7.1	Umgang mit Kostenrisiken	24
7.2	Die erste Zahl	24
7.3	Zusätzlicher Meilenstein im politischen Prozess bei Bauvorhaben besonderer Grösse, Komplexität und Projektlaufzeit	25
8	Quellenverzeichnis aus den Fussnoten	26

1 Management Summary

Grösse, Komplexität und lange Projektlaufzeit

Aufgrund des einzigartigen Nutzungsmixes, der Grösse, der Gebäude- und Spezialtechnik sowie der daraus resultierenden Komplexität und Projektlaufzeit ist das Projekt Sportzentrum Oerlikon aussergewöhnlich. Für die Berechnung von Kosten zu einem frühen Planungsstand standen keine vergleichbaren Benchmarks, weder in der Stadt Zürich noch gesamtschweizerisch, zur Verfügung. Die betriebliche Funktionalität konnte erst im Projekt-Wettbewerb geprüft und aufgezeigt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt lag ein Projekt vor, das anhand detaillierter Grundrisse und Konzepte die Funktionen und Abhängigkeiten im Gebäude aufzeigte.

Kosten

Die Kosten sind ein wichtiger und wesentlicher Bestandteil der Planung und dienen als Entscheidungsgrundlage in allen Phasen des Projekts.

Die Mehrkosten im Sportzentrum Oerlikon setzen sich, ausgehend von den 210 Mio. Franken, die mit dem Abschluss des Wettbewerbs berechnet wurden, aus drei Hauptfaktoren zusammen: Die Teuerung, neue Erkenntnisse aus der Geologie und der Altlastensituation sowie die Projektentwicklungen. Mehrkosten wie zwingend notwendige durch den Baugrund bedingte Arbeiten sowie die Teuerung werden gemäss gängiger Praxis nicht in die Beurteilung der Genauigkeit der Kostenberechnung eingerechnet, da diese nicht beeinflussbar sind. Im Gegensatz dazu sind Projektentwicklungen direkt beeinfluss- und steuerbar. In die Kosten für Projektentwicklungen ist in diesem Projekt unter anderem auch ein Übertragungsfehler bei der Erarbeitung des Raumprogramms für den Wettbewerb eingerechnet. Leider wurden damals zu tiefe Flächenangaben für die Technikflächen erfasst. Für diesen Fehler, der zu Mehrkosten geführt hat, entschuldigen sich die verantwortlichen Projektbeteiligten.

Bezugnehmend auf die 210 Mio. Franken nach dem Wettbewerb bewegen sich die Kosten für Projektentwicklung mit 15 % innerhalb der Bandbreite der zulässigen Genauigkeit von +/- 20 % in dieser Phase.

Zur Kostensteuerung und vor allem zur Reduzierung der Gesamtkosten wurden in sämtlichen Projektphasen laufend Spar- und Optimierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt. Dabei wurde immer Wert daraufgelegt, den ausgewiesenen Bedarf an Sportflächen und Infrastruktur decken zu können.

Information und Transparenz in Gremien

Über die Entwicklung der Kosten wurde in verschiedenen Gremien fortlaufend informiert. Sie wurde dabei transparent dargelegt.

Die Auflistung der Sitzungen und Veranstaltungen, in denen die Sachkommission Präsidialdepartement, Schul- und Sportdepartement (SK PRD/SSD) sowie die Gemeinderätliche Gruppe Sport (GGS) über das Projekt Sportzentrum Oerlikon informiert wurden, ist nachstehend zu finden:

- | | |
|---|------------|
| • SK PRD / SSD: Vorstellung Wettbewerbsergebnis | 22.06.2021 |
| • SK PRD / SSD: Kostenentwicklung | 31.10.2023 |
| • SK PRD / SSD + GGS: Projekt inkl. Kosten | 02.04.2024 |
| • GGS: Projekt inkl. Kosten | 18.09.2024 |
| • SK PRD / SSD: Ausführungskredit | 28.01.2025 |

Risiken

Kritisch muss beurteilt werden, dass im Projektierungskredit mit geschätzten Erstellungskosten von 175 Mio. Franken exkl. Reserven nicht genügend auf die Kostenrisiken hingewiesen wurde. Dies gilt insbesondere für den Baugrund, der zu einem so frühen Zeitpunkt im Projekt gemäss gängiger Praxis noch nicht untersucht wird und ein mehr oder weniger unbekanntes Risiko mit sich bringt. Dies wird in zukünftigen Machbarkeitsstudien und Kreditanträgen detaillierter beschrieben werden.

«Lessons learned»

Der Stadtrat hat erkannt, dass Abweichungen zwischen der genannten, grob geschätzten «ersten Zahl» und dem Kostenvoranschlag (KV, Kostengenauigkeit +/- 10 %) oft erheblich sind und zukünftig ausführlicher begründet werden müssen. Im Jahr 2024 wurden Kommunikationmassnahmen beschlossen, um diese Differenzen transparent darzustellen und zu erklären. Diese zeigen sich unter anderem in den verbesserten Angaben zum erwarteten Ausführungskredit in den Projektierungskreditanträgen sowie in der strukturierten Darstellung der Kostenentwicklungen und deren Gründe in den Anträgen für den Ausführungskredit.

Bei aussergewöhnlichen Projekten wie dem Sportzentrum Oerlikon mit besonderem Nutzungsmix, der Grösse, der komplexen Gebäude- und Spezialtechnik und der langen Projektlaufzeit, ist ein zusätzlicher Informationsschritt in den gemeinderätlichen Kommissionen vorzusehen.

Konkret bedeutet dies folgende Massnahmen:

- Bei der Angabe der ersten Zahl auf Basis der Machbarkeitsstudie (MBS) soll in laufenden und zukünftigen Projekten eine Entwicklungsreserve von 30 % eingerechnet werden.
- Bereits bei der Beantragung des Projektierungskredits und in der MBS wird ausgewiesen, welche Risiken bereits bekannt und in welcher Höhe diese in die Kosten eingerechnet sind. Ebenso werden die noch nicht bekannten Risiken erläutert.

- In den Kreditanträgen wird die Kostenentwicklung generell erklärt und somit eine Sensibilisierung für die Herausforderungen der phasengerechten Kostenangaben geschaffen.
- Die phasengerechte Kommunikation im Gemeinderat und den Kommissionen wird intensiviert. So soll bei grossen, komplexen Projekten mit langer Laufzeit bei der Beantragung des Projektierungskredits, beim Abschluss des Wettbewerbs und neu auch nach der Kostengrobschätzung die Kommission informiert werden; also zu Zeitpunkten, an denen der Hebel für Optimierungen und / oder Umplanungen noch gross ist.

2 Ausgangslage

2.1 Planungsgeschichte / Kostenentwicklung

Das Projekt Sportzentrum Oerlikon hat eine lange Planungsgeschichte.

2003, vor über 20 Jahren, wurden erste Konzepte erstellt und Alternativstandorte im Hinblick auf einen Ersatz oder die Instandsetzung des Hallenbads Oerlikon und der Kunsteisbahn Oerlikon evaluiert. Das Ziel war immer, eine zukunftsweisende Anlage zu erstellen, die die künftigen Bedürfnisse der Sportstadt Zürich abdeckt und einen unterbrechungsfreien Betrieb der Sportanlagen gewährleistet.

2005 wurden aufgrund des schlechten Gebäudezustands, vor allem der Technik, erste bauliche Instandhaltungsarbeiten ausgeführt, sogenannte Notmassnahmen, um den Betrieb bis zu einer definitiven neuen Lösung für das Hallenbad Oerlikon zu gewährleisten. Weitere Massnahmen folgten in den darauffolgenden Jahren.

2008 wurde eine Studie erarbeitet, um zu prüfen, ob eine Kombianlage anstelle der offenen Rennbahn realisiert werden kann. Diese Variante wurde verworfen, da der Platz an diesem Ort nicht ausreichte.

2013 erfolgte der Strategieentscheid für eine Kombianlage im Norden und dem Garderobengebäude im Süden. Daraufhin wurde das definitive Raumprogramm anhand der damals vorliegenden Bedarfserhebungen erarbeitet und das Betriebskonzept finalisiert. Dieses Raumprogramm wurde kritisch hinterfragt und nicht zwingend benötigte Elemente herausgestrichen.

2018 wurde die abschliessende Machbarkeitsstudie mit dem bis heute gültigen Raumprogramm und Betriebskonzept erarbeitet. Diese diente als Basis für die Beantragung des Projektierungskredits beim Gemeinderat. Aufgrund der Einzigartigkeit und Komplexität des Projekts und der schweizweit fehlenden Kosten-Benchmarks wurden für die Kostenberechnung ein externer Kostenplaner und ein Gebäudetechnikplaner hinzugezogen.

2018 wurden die Kosten auf 175 Mio. Franken (Kostengenauigkeit +/- 25 %) geschätzt. Diese wurden dem Gemeinderat im Rahmen der Beantragung des Projektierungskredits mit der Weisung vom 5. September 2018 als erste Schätzung der zukünftigen Erstellungskosten kommuniziert und mit dem Beschluss GR Nr. 2018/324¹ vom 27. März 2019 / Beschlussnummer 1077 bewilligt. Diese Kostenangaben beinhalteten weder Reserven noch Drittprojekte und bildeten den damaligen Stand der Grundlagen ab.

2020 wurde der Projektwettbewerb ausgeschrieben und im Juni 2021 entschieden. Die Kosten für das Siegerprojekt wurden von einem externen Kostenplaner in Zusammenarbeit mit dem Amt für Hochbauten (AHB) auf 210 Mio. Franken (+/- 25 %) geschätzt. Das Siegerprojekt und die zu erwartenden Kosten wurden der Sachkommission

¹ 2018_0324 Protokoll Beschluss GR

PRD / SSD am 22. Juni 2021² und der Öffentlichkeit an der Medienkonferenz vom 23. Juni 2021 kommuniziert.

Im Juli 2021 wurde mit der Planung begonnen. Als erster Planungsschritt wurden vom Generalplanungsteam (GP) die Kosten für das Projekt auf dem Stand Wettbewerbsabgabe von Grund auf neu berechnet. Erstmals wurden dazu konkrete Konzepte insbesondere für die komplexe Gebäudetechnik und dem statischen System herangezogen. Diese Berechnung hat ergeben, dass die beim Wettbewerb zur Berechnung der Kosten angenommen Kennwerte für das statische System und die Gebäudetechnik mangels Vergleichszahlen zu tief angenommen wurden und gewisse Elemente wie unter anderem die PV-Anlage (4,5 Mio. Franken, zwischenzeitliche Änderung in der Finanzierungspraxis der Stadt Zürich) nicht eingerechnet waren. Bedauerlicherweise hat sich zudem herausgestellt, dass bei der Erarbeitung des Raumprogramms für den Wettbewerb ein Übertragungsfehler bezüglich der verlangten Technikflächen gemacht wurde. Die verlangten Technikflächen wurden um etwa die Hälfte zu niedrig angegeben. Dieser Fehler musste korrigiert werden, was zur Kostensteigerung beigetragen hat. Die erste Berechnung hat Erstellungskosten von 265 Mio. Franken ergeben.

2021 Kostenoptimierung: Daraufhin wurde das Projekt erstmals überarbeitet und optimiert. So wurden das Rasenspielfeld auf dem Dach in Absprache mit dem Sportamt verkleinert, um das Gebäudevolumen reduzieren zu können, die Anzahl Lifte reduziert, der Glasanteil in der Fassade verringert und Glas-Innentrennwände weggelassen. Diese Optimierungen und Reduktionen führten zu Einsparungen von etwa 15 Mio. Franken.

Im Januar 2022 wurde die Kostengrobschätzung mit 250 Mio. Franken (+/- 20 %) vom Projekt- und Steuerungsausschuss bewilligt.

Die anschliessende vertiefte Planung des Vorprojektes hat weitere Mehrkosten ergeben, die planerisch nicht beeinflussbar und aus der Erarbeitung des Raumprogramms sowie vor dem Wettbewerb nicht bekannt waren. Diese sind:

- **Baugrund:** Zu einem so frühen Zeitpunkt im Projekt, ohne das Wissen über die genaue Lage und Ausgestaltung (Foundation / Untergeschosse) der Gebäude, werden Annahmen auf Basis der zur Verfügung stehenden Grundlagen getroffen. Dies sind vor allem die Einträge im Kataster der belasteten Standorte des Kantons Zürich und bereits vorhandene geologische Gutachten für dieses Gebiet. Damals fanden sich in diesen Grundlagen keine oder nur sehr geringfügige Verschmutzungen und Anzeichen für einen anspruchsvollen Baugrund. Dennoch wurden Kosten eingerechnet, die sich aber aufgrund der Altlastenuntersuchungen und zusätzlicher geologischer Untersuchungen (Pfahlsondierungen) als zu gering herausgestellt haben. So haben Untersuchungen des Baugrunds ergeben, dass dieser belastet ist und die Foundationen aufwändiger ausgeführt werden müssen. Dies führte zu Mehrkosten von 23 Mio. Franken.
- **Teuerung:** Die Bauteuerung stieg in dieser Planungszeit infolge der geopolitischen Lage massiv an und führte zu Mehrkosten von 39 Mio. Franken.

² Protokoll SK PRD/SSD 22.06.2021

- **Komplexität:** Es hat sich gezeigt, dass die Komplexität des Gebäudes sehr hoch ist und vor allem im Bereich der Gebäudetechnik mehr (Technik-)Raum beansprucht wird als ursprünglich angenommen.

2022 wurden die Kosten aufgrund der Kostengrobschätzung weiter optimiert. Um die Kosten zu reduzieren, wurden von der Projektorganisation grosse Bemühungen unternommen. So wurde das gesamte Gebäude wo möglich verkleinert und Elemente wie das Tauchsilo, das Warmwasser-Aussenbecken, die Trennung von Sprung- und 50m-Bereich eingespart und der Glasanteil verringert. Weitere Einsparungsoptionen, auch die Reduktion des Raumprogramms, wurden diskutiert und verworfen, da sonst der ausgewiesene Bedarf an Sportflächen nicht hätte erfüllt werden können.

Im Juni 2023 wurde das Vorprojekt mit 305 Mio. Franken abgeschlossen und vom Projektausschuss (PA) und Steuerungsausschuss (STA) bewilligt.

Zum Abschluss Vorprojekt hat sich gezeigt, dass sich trotz der kontinuierlichen Einsparbemühungen seitens Projektteam, PA und STA die Mehrkosten, die sich aus den Erkenntnissen aus den Bodenuntersuchungen, der Teuerung und den Projektentwicklungen ergaben, nur teilweise durch Optimierungen und Einsparungen auffangen lassen. Diese ersten belastbaren Kostenangaben zu den Mehrkosten bedingten eine Information der Öffentlichkeit. Dies ist mit der Medienkonferenz vom 4. Oktober 2023 erfolgt. Die Kommission wurde am 31. Oktober 2023³ über den Kostenstand und die Entwicklung dieses Projektes sowie über das Kostenmanagement des AHB informiert.

Am 2. April 2024 erfolgte eine weitere Information in der Kommission SK PRD/SSD⁴ mit eingeladenen Gästen der Gemeinderätlichen Gruppe Sport (GGS) im Letzigrund. Hier wurde nochmals detailliert über die Entwicklung des Projektes und die Kosten informiert.

Am 18. September 2024 hat das AHB in der Gemeinderätlichen Gruppe Sport⁵ das Projekt ein weiteres Mal detailliert vorgestellt.

Im nächsten Planungsschritt Vorprojekt «vertieft» wurden besonders kostenrelevante Teilbereiche wie die Gebäudetechnik weiterentwickelt und weitere Optimierungen und Einsparungen umgesetzt. Durch Einsparoptionen wie beispielsweise das Zusammenlegen von Strömungskanal und Erlebnisbecken, Verkleinerung des Kaltwassertauchbeckens und Vereinfachung der Umfassungsmauer im Sommerbad, konnten die Mehrkosten der Weiterentwicklung grösstenteils kompensiert werden. Das Vorprojekt «vertieft» diente als Basis für die Beantragung des Ausführungskredits und wurde mit 305,5 Mio. Franken im August 2024 abgeschlossen und vom PA und STA bewilligt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mehr als zwei Drittel der Mehrkosten (62 Mio. Franken der 90,5 Mio. Franken) auf unvorhersehbare Gegebenheiten wie Teuerung und Baugrund zurückfallen. Die weiteren 28,5 Mio. Franken ergeben sich aus Mehrkosten infolge der Komplexität des vorliegenden Projekts, der steten

³ Protokoll SK PRD SSD 31.10.2023

⁴ Protokoll SK PRD SSD 02.04.2024

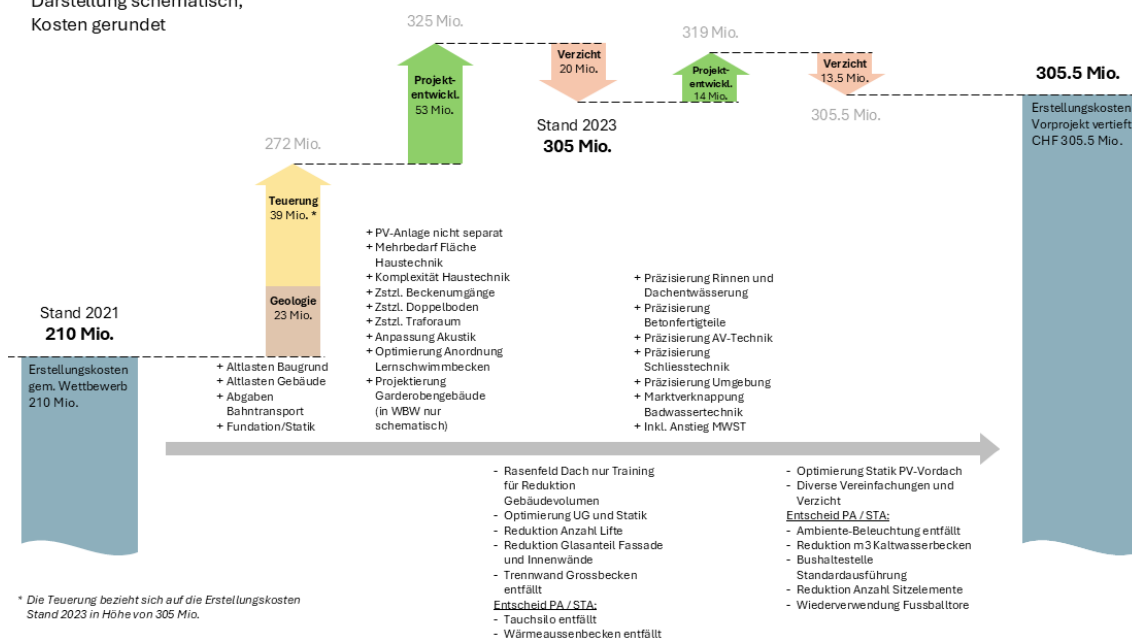
⁵ Protokoll GGS 18.09.2024

Optimierung und Vereinfachung aller Elemente und der umgesetzten Einsparungen in allen Planungsphasen. Weitere signifikante Einsparungen wären nur durch Weglassen ganzer Gebäudeteile realisierbar gewesen, was zu einer Minderung des Angebots und somit einer Nichtdeckung des ausgewiesenen Bedarfs an Sportflächen geführt hätte.

Die untenstehende Grafik zeigt, dass es sich um einen kontinuierlichen Prozess zur Kostensteuerung und -optimierung handelt.

Kostenentwicklung Erstellungskosten

Darstellung schematisch,
Kosten gerundet



Kostenentwicklung schematisch (nicht chronologisch)

2.2 Postulat GR Nr. 2023/554 Bericht «Lessons Learned»

Das Postulat GR Nr. 2023/554 wurde am 29. November 2023 von Martin Götzl und Reto Brüesch (beide SVP) eingereicht und am 20. November 2024 mit 92 gegen 17 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

Der Stadtrat wird aufgefordert einen Bericht zu erstatten, der vom Projekt Neubau Sportanlage Oerlikon alle «Lessons Learned» vorlegt. Der Bericht soll darlegen, welche detaillierten Massnahmen im Hochbaudepartement vorgesehen werden, um künftig Planungsfehler und Kostenexzesse zu verhindern. Ebenfalls soll der Bericht darlegen, wer für die Kostenexzesse verantwortlich ist.

Im Rahmen der Beratung des Ausführungskreditantrags Sportzentrum Oerlikon in der SK PRD/SSD wurde den Kommissionsmitgliedern am 25. März 2025⁶ ein erster Zwischenstand zum Bericht «Lessons Learned» präsentiert. In der anschliessenden Diskussion ging es vor allem um die Frage, wie und wann der Gemeinderat zwischen der

⁶ Protokoll SK PRD SSD 25.03.2025

Behandlung der beiden Kreditanträge hätte Einfluss auf das Projekt nehmen können. Zum Zeitpunkt des Projektierungskreditantrags war die Kostenentwicklung noch nicht erkennbar. Zum Zeitpunkt des Ausführungskreditantrags hätten allfällige Sparmassnahmen zu Umplanungen mit grossen Zeit- und Kostenfolgen geführt, die einen Gross-
teil der Einsparungen konsumiert hätten. Die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt konnte nicht abschliessend beantwortet werden. Es wurde aber deutlich, dass der richtige Zeitpunkt durch zwei wesentliche Aspekte bestimmt wird:

- Es muss ein aussagekräftiger Planungs- und Kostenstand vorliegen.
- Die Planung darf noch nicht so weit fortgeschritten sein, dass allfällige Sparmassnahmen zu grossen und kostspieligen Planungsschlaufen führen.

3 Einordnung Bauvorhaben

Das Bauvorhaben Sportzentrum Oerlikon ist aufgrund vieler Faktoren einmalig und gegenüber bisherigen geplanten und umgesetzten Bauvorhaben im Amt für Hochbauten sehr komplex. Vor allem der Nutzungsmix im Gebäude, die Grösse, die daraus folgende lange Projektlaufzeit, die fehlenden Benchmarks und die zu einem frühen Projektstand schwer einrechenbaren Projektrisiken machen dieses Projekt sehr anspruchsvoll.

3.1 Nutzungsmix

Das auf dem bestellten Raumprogramm basierende und für diesen Ort und die städtischen Ziele konzipierte Projekt vereint einen einmaligen Nutzungsmix mit daraus resultierenden grossen Volumen und betrieblichen Abhängigkeiten. Es ist ein Gebäude, bei dem es keine Vergleichsprojekte gibt, die für Benchmarks herangezogen werden können.

Die durch diesen Nutzungsmix entstehenden Synergien

- Energetisch: Wärme und Kälte
- Betrieblich: saisonaler Ausgleich des Personaleinsatzes
- Mehrfachnutzung von Nebenräumen und Infrastruktur wie Gastronomie
- minimierter Landverbrauch

führen zu einer anspruchsvollen Planung, die eine solche Bauaufgabe fordert. So sind viele Planende beteiligt und mit Grün Stadt Zürich (GSZ) und Immobilien Stadt Zürich (IMMO) zwei Eigentümervertretungen sowie die Nutzenden von Sportamt und GSZ involviert.

3.2 Lange Projektlaufzeit

Um die notwendigen Abklärungen und Planungsschritte durchzuführen, braucht es der Grösse des Projektes entsprechend eine lange Bearbeitungszeit. Das Gesamtplanungsteam besteht aus etwa 90 bis 100 Planenden.

Die lange Projektlaufzeit und die etappierte Bauzeit machen die Projektierung auch im Bezug auf Prognosen und Vorhersagen anspruchsvoll.

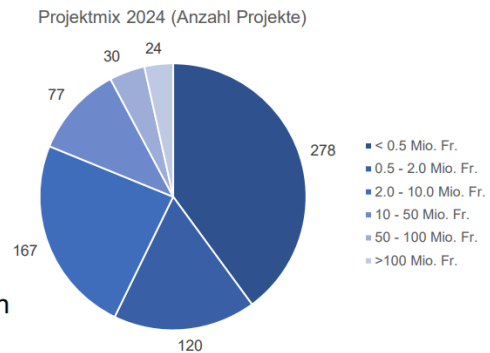
Auf den politischen Prozess bezogen bedeutet dies, dass der zeitliche Abstand zwischen der Genehmigung des Projektierungskredits und dem Antrag des Ausführungskredits sehr gross ist und sich in dieser Zeit auf dem Markt einiges bewegt und entwickelt, was nicht vorhersehbar ist.

Hier soll erwähnt werden, dass nur sehr wenige Projekte im AHB eine derartige Grösse aufweisen. So wurden anteilmässig im Jahr 2024 nur wenige Projekte über 100 Mio. Franken (24 Projekte) und noch weniger über 200 Mio. Franken im AHB bearbeitet (siehe nachfolgende Grafik).

Projektemix

Amt für Hochbauten 2024

- Das AHB hat 2024 646 Mio. Fr. verbaut.
- Das AHB hat 2024 696 Projekte gesteuert und geleitet
- Die letzten 6 Jahre hat das AHB im Mittel (alle Projekte zusammen) genau die Zielkosten eingehalten, also keine Reserven gebraucht
- Das AHB hat derzeit u.a. 130 qualifizierte Projektleitende angestellt, alle mit einem Master in Architektur sowie diversen Weiterbildungen (u.a. Schwerpunkt Projektmanagement).



Im Jahr 2024 wiesen nur zwei Projekte, namentlich die Projekte Sportzentrum Oerlikon und Wohnsiedlung Tramdepot Hard Kosten über 200 Mio. Franken auf.

3.3 Teuerung und Marktentwicklung

In den drei Jahren nach Corona, in die die Planung des Vorprojektes hineinfällt, war die Teuerung in kurzer Zeit sehr stark angestiegen. Die Teuerung betrug in den Jahren 2020–2023 +14,8 %. In den 10 Jahren davor betrug die Teuerung immer zwischen rund -1 % bis +1 % jährlich.

Gleichzeitig sind in einzelnen Gewerken durch eine Marktverknappung die Preise zusätzlich angestiegen. Dies betrifft in diesem Fall vor allem die Badwassertechnik, die in dieser Phase des Projekts 50 % teurer geworden ist.

Solche grossen Sprünge in der Bauteuerung sind selten, da sie meist die Folge von grossen (globalen) Krisen sind. In diesem Falle Corona und der Beginn des Ukraine-Kriegs.

3.4 Baugrund und Altlasten als Projektrisiko

Zum Zeitpunkt des Projektierungskredits liegt meist erst eine Machbarkeitsstudie (MBS) vor. Deren zentrale Aufgabe ist es die Frage zu beantworten: «Ist dieses Raumprogramm am geplanten Ort theoretisch umsetzbar?» Die MBS weist aufgrund von Volumenstudien und Abklärungen die Machbarkeit dieses Raumprogramms auf dem zugewiesenen Grundstück häufig in Varianten nach. Eine MBS ist noch kein Projekt, sondern lediglich eine Flächen- und Volumenstudie, die viele Aspekte eines Projektes nicht abbilden kann.

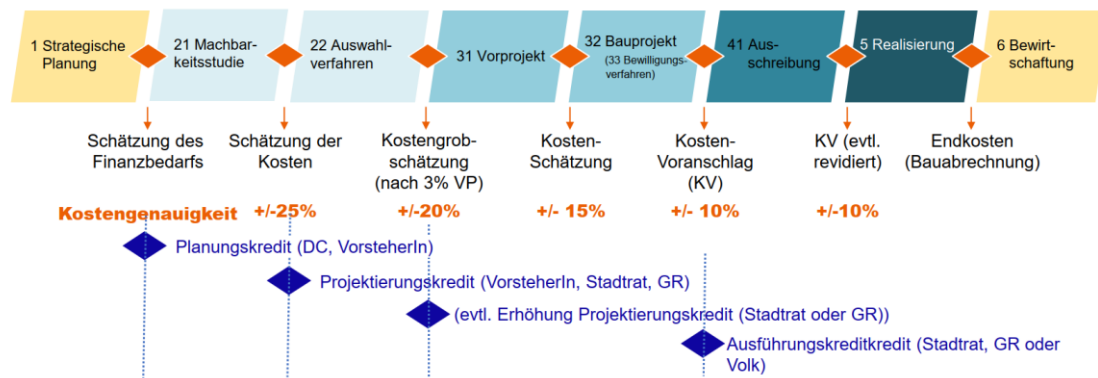
Da zu den Entscheidungsgrundlagen auch Kosten gehören, wird, basierend auf den vorhandenen Erkenntnissen, geschätzt und darauf hingewiesen, was zu diesem Zeitpunkt noch unbekannt oder mit Risiken behaftet ist.

Für die Einschätzung der Kosten der Altlasten und der Geologie werden Einträge im Kataster für belastete Standorte beigezogen. Je besser und detaillierter die vorhandenen Informationen aus dem Kataster sind, desto besser ist die Genauigkeit der Kosten für die Massnahmen Baugrund, die sich daraus ergeben. Aufwändige Sondierungen und Proben werden zu diesem Zeitpunkt noch keine gemacht, da der Projektierungskredit noch nicht vorliegt und diese kostenintensiven Arbeiten gezielter vorgenommen werden können, wenn das konkrete Projekt bekannt ist. Dies ist mit dem ersten vorliegenden Projekt nach dem Wettbewerbsentscheid der Fall. Im Projekt Sportzentrum Oerlikon kosteten die im Vorprojekt vorgenommenen Sondierungen rund 500 000 Franken.

Im Falle vom Sportzentrum Oerlikon bildete die Information aus dem Katasterplan, der auf Sanierung von Sportfeldern basierte, die Grundlage. Über tiefere Schichten lagen keine Informationen vor und auch in den höheren Schichten wurden keine Verschmutzungen ausgewiesen.

4 Bauökonomie im Amt für Hochbauten

4.1 Der Planungsprozess gemäss SIA 102



Die oben abgebildete Darstellung zeigt die verschiedenen Planungsphasen gemäss der SIA-Ordnung 102, die die übliche Grundlage für die Planung eines Hochbauprojekts in der Schweiz darstellt. Auch die Stadt Zürich plant und beauftragt die Planenden nach diesem Prozess. Darin ist zu sehen, zu welchem Phasenabschluss welche Kostengenauigkeit vorliegt und wann die zuständigen Instanzen über Kredite entscheiden können.

4.2 Kostensteuerung im Amt für Hochbauten

Die ersten Kosten werden vom AHB mit der Erarbeitung einer MBS ermittelt. Dabei werden mit Volumenmodellen, oft in Varianten, die Kosten anhand von Kennzahlen berechnet. Die Kennzahlen beruhen i.d.R. auf Kosten von bereits realisierten Bauten und Erfahrungswerten. Der Entscheid für eine umzusetzende Variante dient als Basis für die Ausformulierung der konkreten Bestellung durch die Eigentümerversammlung an das AHB.

Anhand der Bestellung wird der benötigte Projektierungskredit berechnet und bei der zuständigen Instanz beantragt.

Die konkrete Bestellung der Eigentümerversammlung dient als Basis für das Auswahlverfahren. Bis dahin bekannte Differenzen zu den Abklärungen der MBS werden wenn möglich eingepreist.

Im Auswahlverfahren, vor allem bei Wettbewerben, rechnet ein externes Baumanagement oder die Fachstelle (FS) Bauökonomie alle eingereichten Projekte auf gleiche Art, um eine Vergleichbarkeit bei den Kosten zu erlangen. Hierfür werden gleiche Benchmarks wie in der MBS angewendet. Falls neue Erkenntnisse vorliegen, werden diese angepasst, Unterschiede werden thematisiert. Die Kosten der Projekte werden zusammen mit anderen Kriterien in den Entscheidungsprozess der Jurierung einbezogen.

Beim Projektierungsstart mit dem Siegerprojekt werden im Austausch mit den beauftragten Planenden offene Themen bereinigt, Erkenntnisse aus dem Wettbewerbs-

Prozess und dem Jurybericht eingearbeitet und Einsparpotentiale besprochen. Durch die Planenden wird nach 3 % Teilleistungen eine Kostengrobschätzung (KGS) erarbeitet (gemäss definierter Leistungsphasen SIA 102). Diese wird von der Projektleitung und der FS Bauökonomie geprüft (allenfalls extern beauftragt), plausibilisiert und Einsparungsmöglichkeiten werden thematisiert. Diese KGS ist die erste Kostenangabe, die anhand eines konkreten Projektes berechnet wird und über eine reine Volumen- und Flächenberechnung hinausgeht. Die Planenden verfügen im Gegensatz zu externen Kostenplanenden und der FS Bauökonomie über vertiefte Projektkenntnisse, die bei vorhergehenden Kostenberechnungen nicht zur Verfügung standen.

In den Planungsphasen Vorprojekt (VP), Bauprojekt (BP) und Ausschreibung erfolgt eine kontinuierliche Kostensteuerung. Ergänzend wird dreimal pro Jahr über die gesamte Projektlaufzeit von der Projektleitung AHB ein Projektstatus erstellt, in dem unter anderem die zu erwartenden Kosten in Zusammenarbeit mit den Planenden aktualisiert werden. Zu den Phasenabschlüssen VP und BP werden von den Planenden jeweils eine Kostenschätzung (Abschluss VP) und ein Kostenvoranschlag (Abschluss BP) erarbeitet, in denen sämtliche neue Erkenntnisse und Veränderungen einfließen. Die Kostenschätzung und der Kostenvoranschlag werden vom AHB und im Falle des Sportzentrums Oerlikon von extern beauftragten Kostenplanenden nachgerechnet und plausibilisiert. In sämtlichen Planungsphasen werden laufend Einsparoptionen geprüft, um die Kosten zu reduzieren.

Mit fortschreitender Planung werden die Kosten genauer.

Vor allem in der Phase Vorprojekt werden offene Entscheide stets mittels Variantenstudien gefällt (z. B. Lüftungssystem, System Aufbereitung Badwasser, Materialisierung statisches System, System Kälteerzeugung). Diese Varianten sind immer mit Kosten hinterlegt und bilden eine wichtige Entscheidungsgrundlage.

In den letzten Jahren hat das AHB gemeinsam mit anderen öffentlichen Bauherrschaften kontinuierlich eine Kosten-Benchmarkdatenbank aufgebaut. Bei Bauvorhaben wie Schulen, die häufig gebaut werden, ist eine gute Datengrundlage vorhanden, um zu einem frühen Zeitpunkt Vergleichsprojekte beizuziehen. Auch hier bedarf es der professionellen Einschätzung, wie vergleichbar die Projekte sind, wo die Unterschiede der Projekte liegen und welche projektspezifischen Risiken es gibt, die zu diesem frühen Zeitpunkt nicht geklärt werden können.

Während in der Phase der Machbarkeitsstudie die Benchmarks verwendet werden, um sich den zukünftigen Kosten eines möglichen Bauprojekts anzunähern, werden ab dem Vorprojekt die Vergleichszahlen dazu verwendet, die Kostenentwicklung zu prüfen und die Angemessenheit der Kosten einzuschätzen.

4.3 Einsparungen und Erkenntnisse aus dem Projekt Kostenklarheit (Verhältnis Flächen zu Kosten)

In einer vertieften Untersuchung von Kosten in den Portfolios aus den Jahren 2012, 2016 und 2022 resultierte deutlich, dass substanzielle Einsparungen nur über eine Reduktion der Flächen und des Raumprogrammes möglich sind. Für Einsparungen von etwa 10 % müssen etwa 15 % der Flächen eingespart werden.⁷

Auch beim Sportzentrum Oerlikon wurden entlang dieser Erkenntnisse in jeder Planungsphase Flächen und Volumen überprüft und optimiert.

⁷ Faktenblatt Kostenklarheit VHB 15.5.2023

5 Prozessanalyse und Identifikation von Verbesserungspotential

Kostenentwicklungen und deren Ursachen entlang der Planungsphasen

Rückblickend sind sich alle Projektverantwortlichen darüber im Klaren, dass die Kostenprognose der Machbarkeitsstudie zu diesem frühen Zeitpunkt sehr anspruchsvoll und mit grossen Unsicherheiten verbunden war. Das zugrundeliegende Richtprojekt diente vor allem der Bestimmung der Flächen und Volumen, ortsspezifische Besonderheiten wurden nicht berücksichtigt. Mangels vergleichbarer Projekte wurden die Benchmarks «Kosten pro Quadratmeter» und «Kosten pro Kubikmeter umbauten Raum» zu tief angesetzt, da es bis heute kein Referenzprojekt mit vergleichbarem Nutzungsmix bei vergleichbarer Grösse gibt.

Nach heutigem Wissenstand wurden zum Zeitpunkt der MBS die nachfolgenden Kostentreiber unterschätzt und das entsprechende Kostenrisiko nicht eingepreist:

- Baugrund
- Komplexität Gebäudestatik
- Komplexität Gebäude- und Spezialtechnik
- Teuerung
- Drittprojekte (Projekte, die vom Hauptprojekt ausgelöst werden. z. B. Verlegung Leitungen, öffentliche Beleuchtung, PV-Anlage).

Zu diesem Zeitpunkt verfügbare Benchmarks hätten zumindest im Bereich der Komplexität zu realistischeren Kostenprognosen geführt.

Entlang der Analyse der Projekthistorie im Kapitel 2.1 wird aber auch klar, dass die Mehrkosten im Zusammenhang mit dem Baugrund und die Entwicklung der Teuerung zum damaligen Zeitpunkt mangels Informationsgrundlagen nicht abzuschätzen waren. Ohne grosse Vorinvestitionen für Baugrundsondagen wird das Kostenrisiko Baugrund zu diesem frühen Zeitpunkt auch in Zukunft nicht zu beziffern sein. Die Teuerungsentwicklung wird von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst, die es schlicht verunmöglichen, mittel- und langfristig eine verlässliche Prognose zu erstellen.

Was die Drittprojekte angeht, so profitieren zukünftige Projekte von den mittlerweile etablierten Zusammenarbeitsprozessen städtischer Dienstabteilungen bei PV-Anlagen.

6 Analyse politischer Prozess

Die Anzahl der Hochbauvorhaben in der Stadt Zürich hat in den letzten 15 Jahren stark zugenommen. Im Zuge der Schulraumoffensive war und ist vor allem die SK PRD/SSD von vielen Projektierungs- und Ausführungskreditanträgen betroffen. Vor diesem Hintergrund reichte die Fraktion GLP am 12. März 2014 das Postulat GR Nr. 2014/71, *«Beschlüsse über städtische Bauprojekte, Koordination der verschiedenen Phasen der Bauvorhaben mit der Terminplanung für die Entscheidung des Gemeinderats»* ein. Dabei zielte der Prüfauftrag primär auf eine Verbesserung der Terminplanung für die Entscheidungen des Gemeinderats.

Nach eingehender Analyse der bestehenden Prozesse und Prüfung verschiedener Optimierungsszenarien samt terminlichen Abhängigkeiten hat der Stadtrat im Sinne des Postulats schliesslich zwei wesentliche Modifikationen des Planungsverlaufs beschlossen. Mit dem STRB Nr. 969/2015 wurde neu festgelegt, dass der Rechnungsprüfungskommission sowohl die Raumbedarfsstrategien der Nutzerdepartemente wie auch die Teilportfoliostrategien von Immobilien Stadt Zürich zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Damit verfügt der Gemeinderat in einer sehr frühen Phase (Strategie) über die nötigen Informationen, um sich mit Vorstössen in ein Projekt einzubringen.

Zudem wurde in einem Pilotversuch bei drei Projekten (Ersatzneubau Sportzentrum Oerlikon, Ersatzneubau Schulanlage Triemli/In der Ey, Neubau Sekundarschulanlage Tüffenwies) ein neues Verfahren ausprobiert: Die bislang in der Phase der Projektierung angesetzte Beratung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats zum Projektierungskreditantrag wurde vorverschoben und erfolgte bereits zu Beginn der Planerwahl- oder Wettbewerbsvorbereitungen. Mit der Auslösung des Wettbewerbs wurde zugewartet, bis der Entscheid und allfällige Änderungsvorschläge des Gemeinderats vorlagen.

Noch vor Beendigung des Pilotversuchs wurde, nicht zuletzt aufgrund der positiven Rückmeldungen aus der SK PRD/SSD, entschieden, dieses Vorgehen künftig bei allen Neubauprojekten anzuwenden, deren Projektierungskredit in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Dadurch verlängert sich jedoch die Projektierungszeit um einige Monate, da nicht gänzlich unterbruchsfrei projektiert werden kann. Hingegen ist gewährleistet, dass die Anpassungen des Gemeinderats in die Projektdefinition und das Wettbewerbsprogramm einfließen und somit der Gemeinderat seine Wünsche zur konkreten Ausgestaltung der Bauprojekte rechtzeitig und angemessen in die Planung einbringen kann.

Etabliert hat sich auch die zusätzliche Information der beratenden Sachkommission über das Ergebnis des Wettbewerbs zwischen den beiden politischen Prozessen Projektierungs- und Ausführungskredit.

Diese Prozesse und deren terminliche Verortung sind mittlerweile auch integraler Bestandteil des überarbeiteten Handbuchs für Hochbauvorhaben der Stadt Zürich «Wir bauen für Zürich».

Die angepassten politischen Prozesse beinhalten somit eine deutlich frühere Erstkonsultation des Gemeinderats, indem der Projektierungskredit bereits vor der Ausschreibung des Wettbewerbs auf Grundlage der Machbarkeitsstudie und eines bedarfsge-rechten Raumprogramms beantragt wird. Zu diesem sehr frühen Zeitpunkt können die Kosten nur sehr grob auf Basis der Flächen und des Volumens des Richtprojekts aus der Machbarkeitsstudie abgeschätzt werden, da es noch kein konkretes, ortsspezifisches Projekt gibt.

Die frühe Beantragung des Projektierungskredits hat den Vorteil, dass die Kommissionsmitglieder noch Einfluss auf das Raumprogramm nehmen können, was in der Regel in Form von Begleitpostulaten geschieht. Dem gegenüber stehen die noch recht wagen Planungsgrundlagen auf deren Basis erste Aussagen zu den Kosten gemacht werden müssen. Diese erste Zahl wird im weiteren Projektverlauf seitens Politik und Medien immer wieder als Referenzzahl herangezogen, meist ohne Berücksichtigung der offen ausgewiesenen Kostenungenauigkeit mit bis zu +/- 25 %. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zahlen mal mit und mal ohne Kreditreserven (bei Neubauten rund 15–20 % der geschätzten Erstellungskosten) genannt werden, was einen objektiven Vergleich der verschiedenen Kostenstände bei einem Hochbauvorhaben weiter erschwert. Aus diesem Grund verzichteten viele öffentliche Bauherrschaften der öffentlichen Hand im Zuge des Projektierungskreditantrags darauf, eine erste Zahl zu nennen.

6.1 Der politische Prozess beim Sportzentrum Oerlikon

Das Projekt Sportzentrum Oerlikon war das erste der drei Pilotprojekte, an denen der neue Prozess (Beantragung Projektierungskredit vor Ausschreibung Wettbewerb) ausprobiert wurde. Zwischen dem Abschluss der letzten Machbarkeitsstudie und dem Wettbewerbsentscheid liegen hier rund vier Jahre. Dieser lange Zeitraum ist vor allem auf die Grösse und Komplexität des Projekts mit einzigartigem Nutzungsmix zurückzuführen ist. Gemäss Handbuch für Hochbauvorhaben «Wir bauen für Zürich» kommen in dieser Projektphase die beiden Prozesse «Projektierungskredit beantragen» und «22 Auswahlverfahren» durchführen zur Anwendung. Während sich der Zeitbedarf für die Beratung in der Kommission durchaus im Rahmen anderer Geschäfte mit vergleichsweise tieferem Bauvolumen und Komplexitätsgrad bewegt, haben die Vorbereitungsarbeiten, die Durchführung und die eigentliche Jurierung des Wettbewerbs sehr viel Zeit in Anspruch genommen. Im Handbuch heisst es für den Regelfall: *«Je nach Verfahren variiert der Zeitbedarf zur Bestimmung der Planenden von rund drei Monaten bei Kleinprojekten, über sechs bis neun Monate für Planerwahlen bis hin zu 12 bis 15 Monaten für Wettbewerbe»* Für die Vorbereitung des Wettbewerbs Sportzentrum Oerlikon waren fünf Monate erforderlich. Für die Präqualifikation der 12 Teams, die am Wettbewerb teilnahmen, wurden nochmals 4 Monate benötigt. Anschliessend hatten die 12 ausgewählten Teams vier Monate Zeit für die Ausarbeitung eines Projektvorschlags. Die anschliessende Jurierung inklusive Vorprüfung der 12 eingereichten Arbeiten und drei Jurytagen nahm insgesamt rund drei Monate in Anspruch. Danach wurden während drei Monaten drei Projekte überarbeitet und neu eingereicht. Die Vorprüfung und definitive Jurierung dieser drei Abgaben nahm, auch wegen Corona, noch

einmal fünf Monate in Anspruch. Das gesamte Auswahlverfahren von der Vorbereitung des Wettbewerbs bis zur finalen Jurierung dauerte 24 Monate.

Für die Überarbeitung des Wettbewerbsprojekts durch das Generalplanungsteam des Siegerprojekts gemäss Empfehlungen der Jury vergingen bis zur ersten Zahl der Planenden im Januar 2022 nochmals 18 Monate.

Zwischen diesem ersten konkreten Projektstand des Planungsteams und dem Abschluss des vertieften Vorprojekts (Kostenbasis Ausführungskreditantrag) liegen wiederum rund zwei Jahre intensiver Planungszeit gemäss den Ausführungen in Kapitel 2.1 Planungsgeschichte und Kostenentwicklung.

Daraus ergeben sich rund sechs Jahre zwischen den beiden Präsentationen Projektierungs- und Ausführungskredit Sportzentrum Oerlikon in der SK PRD/SSD. Gemessen an den Jahren davor, gab es innerhalb dieses Zeitfensters sowohl lokal als auch global viele grosse Veränderungen. Neben dem Bevölkerungswachstum von rund 20 000 Personen in der Stadt Zürich und einem Legislaturwechsel wirkten sich vor allem die globalen Grossereignisse und Herausforderungen wie z. B. Konflikte und Kriege, die COVID-19-Pandemie oder der Klimawandel auf das Bauprojekt aus. Letztere sind für die Teuerung in Höhe von rund 39 Mio. Franken (rund 13 % der Erstellungskosten) verantwortlich.

Vergleicht man die Dauer der beschriebenen Projektphasen mit anderen städtischen Hochbauvorhaben, so liegen beispielsweise bei den Schulanlagen Tüffenwies und Triemli/In der Ey zwischen den beiden Präsentationen Projektierungs- und Ausführungskredit in der SK rund drei Jahre. Die Vorstellung der Wettbewerbsergebnisse als Zwischeninformation erfolgte in beiden Fällen nach rund 15 Monaten. Die verglichenen Projektphasen sind nahezu gleich lang, obwohl sich die beiden Projekte mit Erstellungskosten von rund 121,2 Mio. Franken und 92,2 Mio. Franken in ihrer Grösse und Kubatur deutlich voneinander unterscheiden. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Länge der Planungsphasen sowohl durch die Komplexität der Bauaufgabe und durch die Grösse bestimmt wird und weniger durch die Erstellungskosten.

6.2 Kommunikation seitens Verwaltung

Neben den planerischen Herausforderungen rund um die Themen Kosten, Termine und Qualität waren sich die Projektverantwortlichen stets auch ihrer Verantwortung für eine transparente Projekt-Kommunikation gegenüber Politik, Medien und Öffentlichkeit bewusst.

In der 96. Sitzung der SK PRD/SSD am 22. Juni 2021 wurde das Wettbewerbsresultat den Kommissionsmitgliedern vorgestellt und erläutert, dass die Kosten der drei rangierten Projekte auf rund 210 Mio. Franken geschätzt wurden. Am 23. Juni 2021 wurde das Siegerprojekt den Medien im Rahmen einer Medienkonferenz präsentiert.

Im Nachgang zur ausserordentlichen Medienkonferenz Neubau Sportzentrum Oerlikon am 4. Oktober 2023 wurde die SK PRD/SSD am 31. Oktober 2023 erneut über die

aktuellen Erkenntnisse zum Projekt mit Kostenstand Abschluss Vorprojekt «vertieft» 305,5 Mio. Franken bei einer Kostengenaugigkeit von +/- 15 % informiert.

In der 65. Sitzung der SK PRD/SSD am 2. April 2024 wurde den Kommissionsmitgliedern und den Gästen aus der Gemeinderätlichen Gruppe Sport ein weiterer Projekt-Zwischenstand präsentiert. Die 305 Mio. Franken zuzüglich 6 Mio. Franken für Drittprojekte und 20 % Kreditreserven wurden bestätigt (Gesamtkredit 373 Mio. Franken).

Am 30. Oktober 2024 folgte im Zuge des Stadtratsbeschlusses zum Ausführungskredit in Höhe von 373 Mio. Franken einschliesslich Reserven eine weitere Medienmitteilung.

Nachfolgend zu finden ist die Auflistung der Sitzungen und Veranstaltungen, an denen die Kommission über das Projekt Sportzentrum Oerlikon informiert wurde:

- SK PRD / SSD: Vorstellung Wettbewerbsergebnis 22.06.2021
- SK PRD / SSD: Kostenentwicklung 31.10.2023
- SK PRD / SSD + GGS: Projekt inkl. Kosten 02.04.2024
- GGS: Projekt inkl. Kosten 18.09.2024
- SK PRD / SSD: Ausführungskredit 28.01.2025

6.3 Kompetenzen und Handlungsspielraum des Parlaments

Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, wurde beim Projekt Sportzentrum Oerlikon auch ausserhalb der politischen Prozesse versucht, Kommissionen und Medien möglichst transparent und zeitnah über neue Erkenntnisse und grössere Kostenentwicklungen im Projekt zu informieren.

Im Grundsatz steht es jeder Fraktion und jedem Gemeinderatsmitglied frei, mittels politischem Vorstoss Einfluss auf ein laufendes städtisches Hochbauvorhaben zu nehmen, sofern es sich nicht mit einem konkreten Antrag in der Kommissionsberatung befindet. So waren die Zwischeninformationen der Verwaltung zum Sportzentrum Oerlikon Auslöser für die Anwendung politischer Instrumente.

Zum vorliegenden Projekt wurden zum Thema Kosten eine Schriftliche Anfrage (GR Nr. 2023/498 vom 25. Oktober 2023), eine Dringliche Schriftliche Anfrage (GR Nr. 2023/491 ebenfalls vom 25. Oktober 2023) sowie zwei Postulate (GR Nr. 2024/80 vom 28. Februar 2024 und GR Nr. 2023/554 vom 29. November 2023) eingereicht. Darüber hinaus gibt es weitere politische Vorstösse zu den Tennisplätzen Sportzentrum Oerlikon im Speziellen oder auch zum Thema Kostenentwicklungen bei Hochbauvorhaben im Allgemeinen, in denen das vorliegende Projekt ebenfalls Erwähnung findet (z. B. die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2025/243 vom 18. Juni 2025 zum Thema Baukosten).

Mit Ausnahme der Dringlichen Schriftlichen Anfrage der Fraktionen Grüne, GLP, SVP und AL stammen alle übrigen Vorstösse von Gemeinderät*innen ausserhalb der Sachkommission PRD/SSD.

Auch verzichteten die Fraktionen und Gemeinderät*innen auf das Einreichen einer Motion im Sinne eines verbindlichen Umsetzungsauftrags an den Stadtrat.

Im Vergleich zum politischen Instrument des Postulats, mit dem zunächst nur die Prüfung einer Massnahme verlangt wird, kann mittels Motion der Verzicht auf konkrete Projektelemente oder eine Verzichtsplanung mit definierter Kostenlimite eingefordert werden. Wichtig ist jedoch, dass die Motion umsetzbar ist und der Verwaltung ausreichend Handlungsspielraum lässt, Massnahmen zu definieren, mit denen die Forderungen tatsächlich erreicht werden können. Sind die Forderungen zu umfangreich oder zu tiefgreifend, sodass der Nutzungsmix an sich und das jurierte Projekt in Frage gestellt werden muss, hätte die Überweisung einer entsprechenden Motion zur Folge, dass entweder diese von vorneherein nicht erfüllt werden könnte oder das Projekt vollständig abgebrochen werden müsste.

Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, ist auch hier der richtige Zeitpunkt entscheidend. Je früher eine allfällige Verzichtsplanung ausgelöst werden kann, desto besser ist das Verhältnis zwischen zusätzlichen Planungskosten und Einsparungen beim Bauen und entsprechend höher sind die Auswirkungen auf die Gesamtkosten.

7 Zusammenfassung der Empfehlungen für vergleichbare Bauvorhaben

7.1 Umgang mit Kostenrisiken

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 5 wird es auch bei zukünftigen Projekten Kostenrisiken geben, die zum Zeitpunkt der MBS nicht verlässlich beziffert werden können. Diese Kostenrisiken wie z. B. Teuerung oder Beschaffenheit des Baugrunds werden mittlerweile bei allen städtischen Hochbauvorhaben offen ausgewiesen.

Im Wissen um den frühen Zeitpunkt der ersten Kostenprognose auf Basis MBS und der nachfolgenden Prozesse mit Wettbewerb, erster Zahl der Planenden, und den anschliessenden intensiven Planungsphasen mit stetig zunehmendem Wissenstand, wird bei städtischen Hochbauvorhaben mit dem Projektierungskredit bereits seit geraumer Zeit eine Entwicklungsreserve von 30 % der gemäss MBS geschätzten Kosten beantragt.

7.2 Die erste Zahl

Wie in Kapitel 6 dargelegt, ziehen Stadtzürcher Politik und Medien die grob geschätzten Kosten (Kostengenauigkeit +/- 25 %) der MBS, die im Zuge der Beantragung des Projektierungskredits genannt werden, während des gesamten Projektverlaufs als Referenzzahl heran.

Tatsächlich liegt die erste konkrete Projekt-Zahl erst dann vor, wenn das Siegerprojekt im Zuge des Wettbewerbsverfahrens bestimmt und von den Planenden entsprechend den Empfehlungen der Jury überarbeitet wurde. Dieses Projekt bildet die Grundlage für die erste Kostengrobschätzung der Planenden und ist im Vergleich zu den noch sehr hypothetischen Vorphasen auch in der «SIA Norm 102 Ordnung für Leistungen der Architektinnen und Architekten»⁸ entsprechend geregelt.

Trotz intensiver kommunikativer Bemühungen der Projektverantwortlichen ist es noch nicht gelungen, diese erste Projekt-Zahl bei den Medienschaffenden als Referenzwert zu etablieren. Dies würde vermutlich nur gelingen, wenn man auf die Schätzung von Kosten auf Basis der MBS oder zumindest deren Kommunikation verzichten würde. Bislang hat sich die Verwaltung aus Transparenzgründen jedoch gegen diesen Schritt entschieden.

Nach der Prüfung unterschiedlicher Optionen auf Grundlage der Daten der Benchmark-Datenbank im Amt für Hochbauten (siehe auch Kapitel 4.2) hat man sich stattdessen dazu entschieden, das Delta zwischen den geschätzten Kosten auf Basis MBS und der ersten Projekt-Zahl in einer Entwicklungsreserve von 30 % im Projektierungskreditantrag abzubilden.

⁸ SIA-Norm 102

7.3 Zusätzlicher Meilenstein im politischen Prozess bei Bauvorhaben besonderer Grösse, Komplexität und Projektlaufzeit

Bei Bauvorhaben mit vergleichbarer Grösse und ähnlich hohem Komplexitätsgrad wie beim Sportzentrum Oerlikon soll im politischen Prozess zukünftig ein ergänzender Meilenstein eingeführt werden, im Sinne einer zusätzlichen Konsultation der beratenden Sachkommission. Dafür stehen zwei Optionen zur Verfügung:

- Prozess Projektierungskrediterhöhung beantragen: wird je nach Projektverlauf bereits angewendet (z. B. Sportzentrum Witikon aufgrund des erweiterten Raumprogramms). Hier kann die Kommission direkt über den Antrag oder indirekt über ein Begleitpostulat Einfluss nehmen.
- Präsentation des überarbeiteten Wettbewerbsprojekts mit erster Zahl der Planenden: Je nach Wunsch der zuständigen Kommission kann bei dieser Option auf die Präsentation des Wettbewerbsergebnisses verzichtet werden, da beide Termine vermutlich recht nahe beieinander liegen würden. Da es sich in diesem Fall «nur» um eine Information ohne Beschlussantrag handelt, müssten die Kommissionsmitglieder zum Instrument des politischen Vorstosses greifen, entweder ein Postulat als Prüfauftrag oder eine Motion als Umsetzungsauftrag.

Die Verwaltung wird zukünftige Projekte mit überdurchschnittlich hoher Komplexität, Grösse und Projektlaufzeit auf den Bedarf eines zusätzlichen Informationsschritts überprüfen. Der entsprechende Entscheid ist im jeweiligen Projektausschuss herbeizuführen. Nach der Prüfung finanzieller und terminlicher Abhängigkeiten wird anschliessend eine der beiden genannten Option gewählt und die entsprechenden Umsetzungsschritte veranlasst.

8 Quellenverzeichnis aus den Fussnoten

1. 2018_0324 Protokoll Beschluss GR
2. Protokoll SK PRD/SSD 22.06.2021
3. Protokoll SK PRD SSD 31.10.2023
4. Protokoll SK PRD SSD 2.4.2024
5. Protokoll GGS 18.9.2024
6. Protokoll SK PRD SSD 25.03.2025
7. Faktenblatt Kostenklarheit VHB 15.5.2023
8. SIA-Norm 102