

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

09.05.2007

491.

Schriftliche Anfrage von Jacqueline Badran und 75 Mitunterzeichnenden betreffend Kongresshaus, Finanzierung des Neubaus

Am 21. März 2007 reichte Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) zusammen mit 75 Mitunterzeichnenden folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2007/154 ein:

In den letzten Tagen sorgte die Erreichung weiterer Meilensteine für ein neues Kongresszentrum in der Stadt Zürich für viele Schlagzeilen. Das Projekt wird durch die ZürichForum AG vorangetrieben, welches als so genannte „Public Private Partnership“ unter massgeblicher Beteiligung der Stadt Zürich organisiert ist.

An einer Orientierung für verschiedene gemeinderätliche Kommissionen wurde auch die Finanzierung von geschätzten 380 Millionen Franken angesprochen. Dabei wurde erklärt, dass eine Rendite von 6,2 Prozent auf das durch Private Investoren eingebrachte Kapital als Berechnungsgrundlage für die Höhe der Bauinvestitionen durch Private diene. Der Restbetrag von rund einem Drittel, müsse, um die gesamten Investitionskosten zu decken, demnach durch die Stadt ohne Rendite eingebracht werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Auf welcher Grundlage stützt sich die Aussage, dass ein Kongresszentrum dieser Lage und Grösse nicht rentabel betrieben werden könne? Was heisst in diesem Fall „rentabel“ bzw. von welcher Renditehöhe geht man bei solchen Aussagen aus? Wenn es nicht „rentabel“ betrieben werden kann, kann es kostendeckend betrieben werden?
2. Falls ein Kongresszentrum dieser Lage und Grösse weder rentabel noch kostendeckend betrieben werden kann, liegt Marktversagen vor. Ist nun eine Leistung trotzdem breit abgestützt erwünscht – also im öffentlichen Interesse – oder volkswirtschaftlich nützlich, ist es Aufgabe des Staates die Leistung selber zu erbringen oder zu ermöglichen, da sie vom Markt nicht erbracht wird. Ist der Stadtrat generell mit dieser Aussage einverstanden? Wenn nein – weshalb nicht?
3. „Public Private Partnerships“ dienen dazu erwünschte Leistungen zu erbringen, die der Staat oder Private nicht alleine erbringen können, weil den Akteuren entweder die Kompetenz oder die Finanzen dazu fehlen. Wenn das Kongresshaus nicht rentabel betrieben werden kann, geben die Privaten Akteure offenbar die Finanzmittel nicht und brauchen den Staat als Partner. Wieso braucht die Stadt umgekehrt in diesem Fall private Investoren als Partner? Gibt es Gründe für den Stadtrat, dass die Stadt Zürich das geplante Kongresszentrum nicht selber baut und zu 100 Prozent finanziert und dann an eine Betreibergesellschaft verpachtet? Welche Gründe wären dies?
4. Ist es richtig, dass die Stadt Zürich zur Zeit Finanzmittel zu 3 bis 4 Prozent aufnehmen kann? Wenn sie bei Kapitalkosten von durchschnittlich 3,5 Prozent Zweidrittel dieser Finanzmittel zu 6,2 Prozent anlegen könnte, würde daraus ein Gewinn resultieren. Gibt es dagegen Einwände?
5. Falls eine Rendite auf rund Zweidritteln des benötigten Investitionskapitals von 6,2 Prozent möglich sind, weshalb verzichtet der Stadtrat auf diese Rendite, indem die Stadt selber die gesamten Investitionskosten übernimmt – wie beispielsweise beim Stadion Letzigrund auch – und dann das Kongresshaus an eine Betreibergesellschaft verpachtet?
6. Falls Frage 3 damit begründet wurde, dass die Stadt kein Risiko eingehen möchte, wie gedenkt sie denn dieses Risiko zu vermeiden? Wird sie sich nicht an der künftigen Betreibergesellschaft beteiligen? Was wird die Stadt tun, falls das Kongresszentrum doch nicht rentabel betrieben werden kann – oder beispielsweise wie beim Hallenstadion keine Rückstellungen in genügender Höhe für Renovationen gebildet wurden? Lässt sie dann das Kongresshaus Konkurs gehen? Wie gedenkt der Stadtrat eine explizite oder implizite Defizitgarantie zu vermeiden?
7. Nicht rentable Betriebe, die aber trotzdem erwünscht und sinnvoll sind – wie beispielsweise Museen, Theaterhäuser usw. werden üblicherweise mit jährlichen direkten Beiträgen (Subventionen) unterstützt. Nur Ausnahmsweise kommen indirekte Subventionen zur Anwendung wie Zinslose Darlehen, „A-fonds-perdu-Beiträge“, die Übernahme von Defizitgarantien oder das Einbringen von Land unter Wert. Wieso plant der

Stadtrat in diesem Fall eine indirekte Subventionierung über „A-fonds-perdu-Beiträge“ (einschliesslich das Einbringen von Land, das zuvor wertmässig ganz oder teilweise abgeschrieben wurde)? Wieso wird das Kongresshaus nicht – wie Kulturinstitutionen auch – mit direkten transparenten Subventionen ermöglicht?

8. Mit einem „A-fonds-perdu-Investitions-Beitrag“ werden Private Akteure durch Senkung deren Investitionskosten bzw. Kapitalkosten subventioniert. Es wird ermöglicht, dass diese eine Rendite von 6,2 Prozent erzielen. Erachtet der Stadtrat die Subventionierung von privaten Investoren als richtige Verwendung von Steuergeldern?
9. Die Stadt soll, wie kommuniziert wurde, die vorgängig gesetzte Rendite mit seinem einmaligen Investitionsbeitrag sicherstellen. Womit wird die vorgängig gesetzte Rendite von 6,2 Prozent gerechtfertigt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: Im Rahmen von Vorabklärungen und während der laufenden Projektentwicklung mit Prüfung der Wirtschaftlichkeit von ähnlichen Projekten im In- und Ausland musste festgestellt werden, dass in der Grösse vergleichbare Kongresszentren nicht wirtschaftlich betrieben werden können, ausser sie würden zum Beispiel mit einem renditeträchtigen Einkaufszentrum kombiniert, welches über eine Mischrechnung einen Kostenbeitrag leisten würde. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Kongresszentren u.a. auch öffentliche Interessen abzudecken haben bzw. über einen „öffentlichen Teil“ verfügen, welcher keine genügenden Erträge abwirft. Wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeit leisten in der Regel die Standortgemeinden entweder eine markante Mitfinanzierung (Kongresszentren von Basel und Luzern-KKL) oder erstellen das Kongresszentrum insgesamt aus öffentlichen Mitteln (Stadt Wien).

Für ein Kongresszentrum ist es nicht nur betrieblich, sondern auch finanziell von Bedeutung, dass es über ein angegliedertes Kongresshotel verfügt, welches mit seinen Einnahmen einen Beitrag an die Gesamtwirtschaftlichkeit beisteuert. Das ist auch beim neuen Kongresszentrum Zürich so vorgesehen.

Die in Zürich angestrebte Rentabilität von brutto 6,2 Prozent bzw. netto 5 Prozent entspricht den Minimalanforderungen privater Investoren für Projekte dieser Grössenordnung. Sie liegt am unteren Rand einer möglichen Renditespannweite für eine erzielbare Rentabilität ähnlicher Immobilieninvestitionen. Soll das Projekt unter Mitwirkung bzw. Mitfinanzierung privater Investoren realisiert werden, so muss eine noch einigermaßen marktkonforme Rendite garantiert werden können.

Zu Frage 2: Für eine Stadt wie Zürich ist ein adäquates Kongresszentrum unerlässlich. Wenn die Stadt Zürich in den nächsten Jahren keines erstellt, wird Zürich im internationalen Vergleich in die zweite Liga abrutschen. In Europa und auch ausserhalb wurde die Bedeutung des Kongresswesens für die Stadtentwicklung schon längst erkannt, und es wurde darauf mit der Erstellung von modernen und grosszügigen Kongresszentren reagiert. Diese sind in den meisten Fällen mit wesentlicher Beteiligung und Finanzierung durch die Standortgemeinden bzw. -städte entstanden.

Ohne neues Kongresszentrum besteht die Gefahr, dass an verschiedenen „B-Standorten“ in der Region kleinere Zentren entstehen werden, die sowohl das Kongresshaus Zürich als auch sich selbst gegenseitig konkurrenzieren würden. Das würde zu einem Abwandern auch kleinerer Kongresse und damit zur Verschlechterung von Zürichs Image und seiner Zentrumsqualität führen.

Mit dem bestehenden Kongresshaus können die heutigen und künftigen Anforderungen nicht mehr erfüllt werden, und es lässt sich trotz oder gerade wegen der Zwischenerweiterung der 80er-Jahre nicht auf einen den modernen Anforderungen genügenden Standard ausbauen. Das gilt sowohl für die komplizierte betriebliche Seite als auch für die Grösse und die fehlende Hotelanbindung. Insbesondere fehlt es an genügend Annexräumen wie Besprechungszimmer, kleine Konferenzsäle, Foyers, Sanitäranlagen usw.

Viele Kongresse der für das NKZ angestrebten Grösse von 2500 bis 3000 Personen würden gerne nach Zürich kommen, denn sie schätzen Lage, Ruhe, Sicherheit, Infrastruktur und Gastronomie bei uns. Die jetzige Betreiberin des Kongresshauses musste wiederholt Anfra-

gen ablehnen, da die nötige und im heutigen Kongressbetrieb verlangte Grösse und Infrastruktur (einschliesslich Hotelangebot) nicht vorhanden sind.

Der Kongressbetrieb generiert Einnahmen für diverse Branchen. Eine von der Hochschule St. Gallen durchgeführte Bedürfnisstudie hat errechnet, dass mit dem NKZ für Zürich jedes Jahr eine direkte und indirekte Wertschöpfung von kumuliert 250 bis 300 Mio. Franken entstehen wird. Der grösste Teil davon wird in die Hotellerie, die Gastronomie, den Detailhandel sowie in Kultur- und Freizeitangebote fliessen. Die öffentliche Hand profitiert von Quellensteuereinnahmen. Zum Vergleich: Beim Hallenstadion liegen diese bei über 2 Mio. Franken pro Jahr.

Zusätzlich zum erwähnten Nutzen für Wirtschaft und Kultur profitiert auch die Bevölkerung von einem neuen und attraktiven Kongresszentrum. Das Zentrum wird ein gastfreundliches Haus mit offenen Türen für Zürichs Bevölkerung und mit interessanten Veranstaltungen unterschiedlichster Ausprägung. Besonderer Anziehungspunkt werden die neuen Restaurationsbetriebe, Cafés und Bars am See, die Ladenpassage und die öffentlich zugängliche neue Grünanlage sein.

Verbesserungen und Synergien sind aber auch für die am heutigen Standort verbleibende und zu erhaltende Tonhalle geplant, indem insbesondere die Annexräume eine deutliche quantitative und qualitative Aufwertung erfahren werden.

Aus diesen Gründen ist ein grundsätzliches öffentliches Interesse am neuen Kongresszentrum vorhanden. Der Kongressbetrieb mit allen seinen Facetten bewegt sich im Grenzbereich zwischen Wirtschaft und Kultur. Es kann deshalb sowenig von einem „Marktversagen“ gesprochen werden, wie beim Betrieb von Opernhaus, Schauspielhaus, Kunsthaus oder Tonhalle. Entweder entschliesst sich eine Stadt im Interesse ihrer Standortqualität, derartige Institutionen anzubieten und zu unterhalten (sprich mitzufinanzieren), oder sie verzichtet darauf. Alle diese Institutionen können weder eigenwirtschaftlich betrieben werden, noch können sie ihre Infrastruktur (Bauten und Anlagen) aus eigenen Mitteln finanzieren und erneuern. Dasselbe galt seit jeher auch für das Kongresshaus Zürich, welches seit seiner Erstellung bei grösseren Um- und Ausbauten jeweils mit namhaften Investitionsbeiträgen der Stadt (teilweise in Darlehensform) unterstützt werden musste. Der Stadtrat ist gewillt, an dieser Sicht- und Handlungsweise auch in Zukunft festzuhalten.

Zu Frage 3: Das Public Private Partnership-Projekt entstand aus der Vielschichtigkeit der Interessen und der Notwendigkeit der Verknüpfung der verschiedenen Beteiligten (Private, Kongresshaus-Stiftung, Tonhalle, H.Krachts-Erben, Stadt Zürich usw.) heraus. Ziel des PPP ist es nachgerade, mit gemeinsamen Kräften und Mitteln dieses grosse Projekt zu verwirklichen und die Risiken auf verschiedene Schultern zu verteilen. Das PPP gibt der künftigen Trägerschaft (Investoren) aber auch die Gewissheit, dass das neue Kongresszentrum breit abgestützt ist und nicht einseitigen Interessen unterliegt. Dass im Rahmen einer solchen Projektentwicklung auch Kompromisse eingegangen werden mussten, ist nicht von der Hand zu weisen, dient aber letztlich der Zielerreichung trotz verschiedener zu überwindender Hürden.

Wollte die Stadt das Projekt alleine durchziehen, müsste sie auf das Know-how und die Unterstützung (ideell, finanziell und projektbezogen) der andern Partner verzichten und diese Mitwirkung bzw. die Leistungen der Projektpartner extern einkaufen. Bei einem Alleingang müsste die Stadt die gesamten Investitionsmittel allein aufbringen, was eine unerwünschte Bindung von Mitteln zulasten anderer wichtiger Projekte der Stadt zur Folge hätte.

So würden Mittel gebunden, die für Projekte wie Altersheime, Pflegezentren, Erweiterung Kunsthaus oder Erstellung von Wohnobjekten in den kommenden Jahren dringend benötigt werden.

Die Stadt hat zudem im Rahmen der Gründung der Stiftung Kongresshaus im Jahre 1937 eine Verpflichtung eingegangen, welche sie auch heute ungeschmälert zu erfüllen hat.

Zu den Fragen 4 und 5: Am Kapitalmarkt zahlt die Stadt Zürich zurzeit für mittel- und langfristige Mittel 3 bis 3,5 Prozent. Die aktuellen Durchschnittskosten (all-in-Kosten) der Ver-

schuldung betragen rund 3,25 Prozent. Damit trifft es rechnerisch zu, dass bei den aktuellen Kapitalkosten ein Gewinn resultieren würde, wenn zwei Drittel der weitergegebenen Finanzmittel zu 6,2 Prozent verzinst würden.

Bezogen auf das konkrete Vorhaben bleibt das Beispiel indessen fiktiv. Der Stadtrat plant beim Kongresszentrum keine Finanzanlage im Finanzvermögen, sondern eine Investition bzw. ein Engagement im Interesse der Stadt Zürich (siehe Antwort auf Frage 2). Weil unter dieser Voraussetzung eine marktgängige Verzinsung nicht realisierbar ist, muss das städtische Engagement gemäss der allgemeinen Kompetenzordnung der Stadt vom zuständigen Organ bewilligt werden. Würde die Stadt das Kongresszentrum im Alleingang finanzieren, wären diese Renditeüberlegungen ebenfalls theoretischer Natur, müsste doch auch bei einer Vermietung an einen Betreiber zuerst ein Abschreiber auf den Investitionskosten vorgenommen oder andernfalls ein nicht kostendeckender Mietzins verlangt werden, denn nur so könnte dem Mieter/Betreiber eine angemessene Betriebsrendite ermöglicht werden. Vorausgesetzt wird selbstverständlich, dass mit dem Betriebsergebnis auch sämtliche Betriebskosten (einschliesslich laufender Unterhalt und Amortisationen) gedeckt werden können. Im Weiteren darf nicht übersehen werden, dass die im Businessplan erwartete Rendite zuerst einmal erreicht werden muss; solange das nicht der Fall ist, haben die privaten Investoren das negative Finanzergebnis mitzutragen.

Da sich die Stadt an der Trägerschaft mit einer Minderheitsbeteiligung engagieren will, würde sie über diese Beteiligung ebenfalls (im kleineren Umfang als die privaten Investoren) am Geschäftsergebnis partizipieren.

Zu Frage 6: Die Stadt will sich mit einer Minderheitsbeteiligung (von etwa einem Drittel) an der Trägersgesellschaft für das Kongresszentrum beteiligen, wobei diese das Investmentrisiko zu tragen hat. Sie ist auch Vertragspartnerin für die Betreibergesellschaft und damit in das Betriebsrisiko eingebunden. Die Stadt übernimmt in diesem Rahmen keine Defizitgarantien, weder gegenüber der Träger- noch der Betriebsgesellschaft. Ob sich die Stadt auch an der Hotelinvestmentgesellschaft beteiligen soll, ist noch nicht abschliessend geklärt.

Es kann heute nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Stadt – wie schon beim bestehenden Kongresshaus gehandhabt – bei künftigen Grossinvestitionen in das neue Kongresszentrum (z. B. Gesamterneuerung nach 20 Jahren) wiederum mit einem Investitionsbeitrag beteiligen müssen. Dieser Entscheid wird jedoch Sache der dannzumal handelnden Entscheidungsträger sein.

Zu Frage 7: Die Unterstützungsleistungen der Stadt an Institutionen, welche öffentliche Aufgaben oder solche im öffentlichen Interesse wahrnehmen, geschah und geschieht auf mannigfaltige Weise. Üblich sind insbesondere direkte Investitionsbeiträge à fonds perdu oder in der Form von langfristigen Darlehen mit Zweckbindung (weil diese mit Grundpfandverschreibungen gesichert werden können) sowie jährliche Betriebsbeiträge (Subventionen). In der Regel werden diese durch den Gemeinderat bewilligt, besonders bei höheren Investitionsbeiträgen und mehrjährigen Betriebssubventionen. In vielen dieser Fälle wurden auch beide Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft, insbesondere wenn die Institution zuerst die notwendige Infrastruktur aufbauen muss und sich bereits im Voraus zeigt, dass auch der Betrieb nicht kostendeckend möglich sein wird.

Grundsätzlich wäre es auch beim Kongresszentrum möglich, der Trägersgesellschaft gegenüber die vollen Investitionskosten zu berechnen und den Ausgleich über eine jährliche Betriebssubvention zu schaffen. Dies würde aber weder der Transparenz dienen noch einen Anreiz für selbstwirtschaftliches Geschäften schaffen. Bilanzmässig ist die Ausgangslage klarer, wenn die Investitionskosten auf das mit dem Geschäftsergebnis tragbare Volumen gesenkt werden und dafür keine jährlichen Subventionen zusätzlich ausgerichtet werden müssen.

Zu Frage 8: Mit dem Investitionskostenbeitrag der Stadt wird nicht die Rendite der privaten Investoren finanziert (diese muss aus dem Betriebsergebnis resultieren), sondern es wird damit sinngemäss das öffentliche Interesse an der Erstellung des Kongresszentrums abgegolten. Würde die Stadt diesen Finanzierungsbeitrag nicht leisten, käme das PPP-Projekt

und die PPP-Trägerschaft nicht zustande. Auch wenn die Stadt das Kongresszentrum allein realisieren und dann an eine Betriebsgesellschaft vermieten würde, müsste sie denselben Kostenanteil auf den Gesamtkosten in Abzug bringen, um einen in sich rentierenden Betrieb zu ermöglichen.

Zu Frage 9: Siehe dazu Beantwortung von Frage 1. Nur über eine im Businessplan ausgewiesene, angemessene und vertretbare Rendite können private Investoren gewonnen werden.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy