

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. September 2013

885.

Schriftliche Anfrage von Mark Richli betreffend finanzielle Verhältnisse von Privaten bei der Planung von Grossprojekten mit städtischer Beteiligung, Möglichkeiten zur Offenlegung sowie Berücksichtigung des finanziellen Erfolgs bei der Beteiligung an den Betriebsdefiziten

Am 17. April 2013 reichte Gemeinderat Mark Richli (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/159, ein:

Es ist offensichtlich, dass die Stadt Private nicht zur Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse zwingen kann. Ebenso offensichtlich ist jedoch auch, dass die Weigerung dieser Offenlegung dann sehr stossend ist, wenn die Stadt grosse finanzielle Mittel für die Erstellung oder den Betrieb eines Grossprojekts mit Privaten oder für Private aufwendet. Einigermassen akzeptabel ist dies dann, wenn die Privaten sich selber substantiell finanziell beteiligen (z. B. Kunsthäuserweiterung). Völlig inakzeptabel ist dies jedoch dann, wenn sich die Privaten gänzlich aus der Finanzierung heraushalten (z. B. Erstellung des Stadions Zürich) und dabei nur ungenügenden (FCZ) oder gar keinen Einblick (GCZ) in die eigenen Finanzen zulassen.

Vor dem Beginn der Planung solcher Grossprojekte und vor dem Abschluss jeglicher Verträge mit Privaten kann die Offenlegung von deren finanziellen Verhältnissen ohne Weiteres verlangt werden. Die Privaten werden diesem Ansinnen nachkommen, wenn sie wirklich an der Realisierung des Projekts interessiert sind.

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

1. Aus welchen – nicht-juristischen – Gründen hielt es Stadtrat bislang für vertretbar, dass sich Private, für die oder mit denen Grossprojekte mit massgeblicher finanzieller Beteiligung der Stadt verwirklicht wurden, ihre eigenen finanziellen Verhältnisse ganz oder teilweise unter Verschluss gehalten haben, selbst wenn sie finanziell wenig oder nichts zu diesen Projekten beizusteuern bereit waren?
2. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, damit bei künftigen Grossprojekten, die in Zusammenarbeit mit Privaten oder für Private erstellt oder betrieben werden sollen, bereits vor Beginn der Planung zuhanden von Gemeinderat und Öffentlichkeit volle Transparenz über die finanziellen Verhältnisse dieser Privaten hergestellt werden kann?
3. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, damit die Finanzierung des Betriebs solcher Projekte so ausgestaltet werden kann, dass ein zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht vorhersehbarer besserer finanzieller Erfolg dieser Privaten eine entsprechend höhere Beteiligung an allfälligen Betriebsdefiziten der Projekte zur Folge hat?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorabbemerkungen/Einleitung

Bei Grossprojekten der Stadt Zürich, welche für eine im öffentlichen Interesse liegende Nutzung oder mit privater Beteiligung realisiert werden, ist es für die angesprochene Offenlegungsfrage massgeblich, in welcher Rechtsform das Projekt realisiert wird bzw. wie die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Privaten organisatorisch ausgestaltet ist.

Beim Projekt Kunsthaus-Erweiterung handelt es sich zum Beispiel um ein PPP-Projekt (Public-Private-Partnership), welches in enger Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten (Stadt und Kanton sowie Private) realisiert und auch finanziert wird. Die Stiftung Zürcher Kunsthaus ist Besitzerin der Liegenschaften (auch des Erweiterungsbaus), der Betrieb selbst obliegt der Zürcher Kunstgesellschaft (Verein). Die Stadt ist Subventionsgeberin und ist in beiden Institutionen in den Leitungsorganen vertreten. Sie hat somit eine direkte Einflussnahmemöglichkeit und ist direkt über die Finanzlage orientiert. Der künftige Businessplan der Zürcher Kunstgesellschaft, nach der Fertigstellung der Kunsthäuserweiterung, wurde im Rahmen der Kommissionsberatung ausführlich erläutert. Das Einbringen der privaten Gelder für den Erweiterungsbau wurde vertraglich genau geregelt.

Auch bei einem anderen Grossprojekt, der Löwenbräu Kunst AG, in der die Stadt Minderheitsaktionärin ist, wurde ein Businessplan erstellt und der Spezialkommission im Rahmen ihrer Beratung des Geschäfts präsentiert. Die Löwenbräu Kunst AG hat ihren Betrieb vor mehr als einem Jahr aufgenommen. Die im Businessplan dargestellten Erwartungen haben sich bis jetzt in der laufenden Praxis bewahrheitet.

Beim Projekt für das neue Stadion Hardturm wird das Projekt hingegen durch die Stadt in Eigenregie und allein mit städtischer Finanzierung realisiert, wobei die weiteren Beteiligten wie die Fussballclubs in der Projekt- und Realisationsphase konsultativ einbezogen werden. Der Betrieb hingegen soll im Rahmen einer Betriebsgesellschaft (Aktiengesellschaft) unter Beteiligung der Fussballclubs – als Hauptnutzer des Stadions – erfolgen. Die Stadt ist auch hier in den Leitungsorganen (Mehrheitsaktionärin) vertreten und somit direkt in das Finanzgeschehen einbezogen. Solange die Stadt keine direkten Verhandlungen mit den Fussballclubs über die Beteiligung derselben an der Betriebsgesellschaft als Mitpartner führt, bestand bisher kein Anlass für eine vertiefte Offenlegung der Finanzkennzahlen.

Immer wenn die Stadt Subventionen bzw. Beiträge ausrichtet, sind als Beurteilungsgrundlage das Finanzierungskonzept (Finanzierungsplan) für das Vorhaben sowie die wirtschaftliche Situation der betreffenden Institutionen (anhand der Geschäftsberichte, ggf. mit einer Bonitätsüberprüfung) sowie allfällige Betriebsmodelle mit Businessplan gegenüber den zuständigen Verwaltungsstellen offenzulegen. Die erhaltenen Angaben bilden eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Vorhaben aus finanzieller Sicht und sind zudem Bestandteil der entsprechenden Anträge an die städtischen Entscheidungsinstanzen.

Diese Offenlegung kann zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen gegenüber weiteren interessierten Dritten oder der Öffentlichkeit eingeschränkt werden, sofern es sich nicht um Daten handelt, welche sowieso schon publiziert oder auf dem Internet abrufbar sind. Letzteres ist im Übrigen bei vielen Organisationen heute bereits Standard und insbesondere im internationalen Vergleich ein Muss.

Grossprojekte, in denen Private involviert sind, können nicht nach einem bestimmten Standardverfahren abgewickelt werden. So gibt es beispielsweise zwischen den Projekten Kunsthauserweiterung und Löwenbräu Kunst AG gravierende Unterschiede sowohl bei der Mittelbeschaffung wie in der Abwicklung des ganzen Projektes. Es ist eine Eigenheit eines Grossprojektes, dass jeweils der Finanzierung spezielle Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Die Formen der Finanzierungsmodelle sind so vielfältig wie die Projekte selber. Für eine Kunsthauserweiterung lassen sich offensichtlich andere und grosszügigere Sponsoren finden als für ein Fussballstadion.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass die Stadtverwaltung sich projektbezogen seriös und im notwendigen Umfang über die finanzielle Ausgangslage bei Projekten mit Privaten oder für Private informiert. Das gilt sowohl für den Bereich der gesetzlich geregelten Subventionen als auch für andere im öffentlichen Interesse ausgerichtete Beiträge.

Beim Projekt Stadion war es ein finanz- (Stadt erstellt Stadion und bleibt Eigentümerin) und sachpolitischer (Bauprozess zusammen mit Wohnungsbau) Entscheid, dass die Stadt unabhängig von privaten Interessen und Finanzierungen das Stadion auf ihrem Land selbst erstellt. Die finanzielle Lage der beiden Fussballclubs war deshalb für diesen Entscheid nicht von massgeblicher Bedeutung.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Aus welchen – nicht-juristischen – Gründen hielt es Stadtrat bislang für vertretbar, dass sich Private, für die oder mit denen Grossprojekte mit massgeblicher finanzieller Beteiligung der Stadt verwirklicht wurden, ihre eigenen finanziellen Verhältnisse ganz oder teilweise unter Verschluss gehalten haben, selbst wenn sie finanziell wenig oder nichts zu diesen Projekten beizusteuern bereit waren?»):

Wie einleitend dargelegt, trifft diese Beurteilung nicht zu. Die Stadtverwaltung informiert sich bei jedem Projekt bzw. bei jedem Gesuch um finanzielle Beteiligung über die finanzielle Situation der beteiligten Partnerinnen und Partner oder Gesuchstellenden. Inwieweit diese dann selbst einen Beitrag (Finanz- oder Sachleistung) zu leisten haben, ist vom jeweiligen Vorhaben abhängig und muss im konkreten Fall in Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der geforderten Leistungen definiert werden. Die Finanzsituation der beiden Fussballclubs war der Stadtverwaltung aus den Verhandlungen für die Mietzinsen im Stadion Letzigrund bekannt. Im Rahmen der Verhandlungen für die Beteiligung der Clubs an der Betriebsgesellschaft wird deren Finanzsituation wiederum eine relevante Rolle spielen.

Zu Frage 2 («Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, damit bei künftigen Grossprojekten, die in Zusammenarbeit mit Privaten oder für Private erstellt oder betrieben werden sollen, bereits vor Beginn der Planung zuhanden von Gemeinderat und Öffentlichkeit volle Transparenz über die finanziellen Verhältnisse dieser Privaten hergestellt werden kann?»):

Wie einleitend ausgeführt, wird diese Transparenz für die Beurteilung durch die zuständigen Verwaltungsstellen verlangt. Gegenüber mitbeteiligten Privaten oder Nutzenden kann die Transparenz jedoch nicht bereits «vor der Planung» eingefordert werden, sondern erst im Zeitpunkt, in dem das Projekt eine bestimmte Reife erlangt hat und das Zusammenwirkungsmodell definiert ist.

Sie wird in der Regel auch gegenüber dem Gemeinderat uneingeschränkt gewährt, allenfalls unter Geheimhaltung, sofern die wirtschaftliche Integrität oder andere Gründe im Sinne des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) einer Veröffentlichung bzw. Bekanntgabe entgegenstehen würden.

Zu Frage 3 («Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, damit die Finanzierung des Betriebs solcher Projekte so ausgestaltet werden kann, dass ein zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht vorhersehbarer besserer finanzieller Erfolg dieser Privaten eine entsprechend höhere Beteiligung an allfälligen Betriebsdefiziten der Projekte zur Folge hat?»):

Die Ausgestaltung der angesprochenen Gewinn- oder Erfolgsbeteiligungsmodelle ist von der Art der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Privaten bzw. vom gewählten Betriebsmodell abhängig. Bei der Verpachtung von Restaurationsbetrieben (Restaurants, Kioske, Bars usw.) wird in der Regel ein Pachtzinsmodell mit Mindestmietzins und Umsatzbeteiligung vereinbart.

Beim Betriebsmodell für das Fussballstadion Hardturm ist angedacht, dass die Betriebsgesellschaft die liegenschaftsgebundenen Betriebserträge (z. B. Restauration, Vermietung, Namingright usw.) erwirtschaftet und die Fussballclubs die clubbezogenen Einnahmen (z. B. Leibchenwerbung) erhalten. Die Betriebsgesellschaft entrichtet der Stadt einen Mietzins für die Stadionbenützung. Die Stadt wird bei den Verhandlungen für das Betriebsmodell verlangen, dass sich bei einem anhaltenden sportlichen Erfolg der Clubs die erzielten besseren Ergebnisse – verglichen zum aktuellen Businessplan – auf eine Reduktion des städtischen Defizitbeitrages auswirken müssen. Zudem sollen allfällige Betriebsüberschüsse für die Bildung von Reserven zum Ausgleich von unterschiedlich erfolgreichen Fussballjahren eingesetzt werden können. Es darf jedoch dabei nicht vergessen werden, dass die Fussballclubs Hauptnutzer und Mieter des Stadions sind und mit der zu leistenden Grundmiete sowie mit ihrem spielerischen Erfolg den Betriebserfolg des Stadions direkt beeinflussen werden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti