

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. September 2019

### **Motion der SP-, SVP-, Grüne-, GLP-, AL- und CVP-Fraktionen betreffend Aushandlung eines neuen Basislandwerts mit der AG Hallenstadion unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der neuen Nutzung auf den Auszugstermin des ZSC, Bericht und Abschreibung**

Am 28. September 2016 reichten die SP-, SVP-, Grüne-, GLP-, AL- und CVP-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2016/328, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, auf den Termin des Auszugs des ZSC im Hallenstadion mit der AG Hallenstadion einen neuen, der Wirtschaftlichkeit der neuen Nutzung angemessenen Basislandwert auszuhandeln.

Begründung:

Mit dem Auszug des ZSC aus dem Hallenstadion verändert sich die Nutzungsstruktur des Hallenstadions massgeblich. Dies wurde im Rahmen der Kommissionsarbeit zur Weisung 2015/283 klar. Der ZSC und die AG Hallenstadion sind die heutigen Hauptnutzer, wobei der ZSC als Ankermieter dient. Verschiedene Faktoren des heutigen Geschäftsmodells werden sich daher fundamental ändern und es ist zwingend ein neues Geschäftsmodell auszuarbeiten. Zudem war es in der Abstimmung zur Sanierungsvorlage des Hallenstadions ein erklärtes Ziel, das Hallenstadion als Spielstätte für den ZSC zu erhalten. Dies hatte seinen Preis.

Die genannten Gründe lassen darauf schliessen, dass von der Stadt als Grundeigentümerin, in diesem Fall vertreten durch das Finanzdepartement, gestützt auf Art. 4.1 des Baurechtsvertrags, eine Anpassung des Basislandwerts auf den Zeitpunkt des Auszugs des ZSC verlangt werden kann. In der Abstimmung zur Sanierung des Hallenstadions 2003 wurde der Buchwert um mehr als 50% von 31.5 Mio. auf 13.4 Mio. abgeschrieben. Daraus wurde der entsprechende Baurechtszins berechnet. Mit der Nutzungsänderung durch den Auszug des ZSC ist davon auszugehen, dass mit dem neuen Geschäftsmodell eine höhere Wertschöpfung erzielt wird. Der Basislandwert und der daraus resultierende Baurechtszins soll entsprechend nach oben korrigiert werden.

Der Stadtrat hat seinen Antrag auf Umwandlung in ein Postulat mit Beschluss vom 29. März 2017 begründet (GR Nr. 2016/328, STRB Nr. 223/2017). Der Gemeinderat lehnte die Umwandlung ab und überwies die Motion am 30. August 2017 an den Stadtrat (GRB Nr. 3194/2017).

Gemäss Art. 92 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen qualifiziert begründenden Bericht vorzulegen.

Der Stadtrat legt hiermit den folgenden qualifizierten Bericht vor.

### **Ausgangslage**

Das in den Jahren 1938–1939 erbaute Hallenstadion ist die grösste Sport- und Mehrzweckhalle der Schweiz, die je nach Veranstaltung bis zu 15 000 Zuschauerinnen und Zuschauern Platz bietet. Die Grösse, die Multifunktionalität und die optimale Lage prädestinieren das Hallenstadion insbesondere auch für überregionale, nationale oder internationale Veranstaltungen. Es ist aus dem sportlichen und kulturellen Leben der Stadt Zürich nicht wegzudenken und hat eine weit über Zürich hinausreichende Bedeutung.

Eigentümerin und Betreiberin des Hallenstadions ist die AG Hallenstadion (AGH). Die Stadt Zürich hält rund 39 Prozent der Aktien der AGH und ist damit ihre grösste Aktionärin. Der Kanton Zürich ist mit rund sechs Prozent der Aktien an der AGH beteiligt. Die restlichen Aktien – und damit die Mehrheit – befinden sich im Eigentum Privater. Der grösste Anteil der privat

gehaltenen Aktien, nämlich rund 37 Prozent, entfällt auf die Familie Wüger, die auch die Gastronomie im Hallenstadion betreibt. Weitere rund fünf Prozent befinden sich im Eigentum der Ticketcorner Holding AG. Das restliche Aktienkapital verteilt sich auf annähernd 600 Kleinaktionärinnen und -aktionäre. Die Stadt Zürich wird derzeit durch den Vorsteher des Hochbaudepartements und den Direktor des Sportamts im siebenköpfigen Verwaltungsrat der AGH vertreten.

In den Jahren 2004 und 2005 erfolgte eine umfassende Sanierung und Erneuerung des Hallenstadions. Daran hat sich die Stadt, die bereits zu diesem Zeitpunkt mit 34,5 Prozent der Aktien grösste Einzelaktionärin war, durch Kauf des Grundstücks, Abschreibung des Landwerts, Vergabe eines Baurechts, Gewährung eines rückzahlbaren Darlehens und Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung beteiligt. Das Engagement diente der Wahrung breiter städtischer Interessen. Neben dem Beitrag zur Lebensqualität und Standortattraktivität, der Möglichkeit zur Durchführung von Grossanlässen in der Stadt, dem Kaufkraftzufluss, der tourismuswirksamen Erhöhung des Bekanntheitsgrads der Stadt, der Sicherung von Arbeitsplätzen im und um das Hallenstadion sowie bei unzähligen Zulieferbetrieben und den mehrfach vorteilhaften Auswirkungen auf die Steuereinnahmen gehörte dazu auch der Erhalt der Spielstätte der ZSC Lions (vgl. dazu ausführlich GR Nr. 2002/462, GR Nr. 2014/49, GR Nr. 2014/59, GR Nr. 2016/373, GR Nr. 2018/305).

Voraussichtlich im Sommer 2022 verlegen die ZSC Lions ihren Spielbetrieb in die neue Eishockey- und Sportarena im Quartier Altstetten (GR Nr. 2015/283). Auch nach diesem Auszug bleibt das Interesse der Stadt an einem gut funktionierenden Hallenstadionbetrieb und einer langfristig erfolgreichen AGH ungeschmälert bestehen. Der Baurechtszins aus dem zwischen Stadt und AGH abgeschlossenen, bis zum 7. Dezember 2078 laufenden Baurechtsvertrag ist nur als einer von mehreren positiven Effekten zu Gunsten der Stadt und in diesem Gesamtkontext zu beurteilen.

### **Rechtlicher Handlungsspielraum für Baurechtszinsanpassungen**

Der Stadtrat hat bei der Begründung seines Antrags auf Umwandlung der vorliegenden Motion in ein Postulat (GR Nr. 2016/328, STRB Nr. 223/2017) den rechtlichen Handlungsspielraum für eine Anpassung des Baurechtszinses detailliert beschrieben. Im Vordergrund steht die ordentliche periodische Neufestsetzung des Baurechtszinses durch Anpassung des Basislandwerts an allfällige Steigerungen des Schweizerischen Landesindexes der Konsumentenpreise und die Nachführung des Zinsfusses an den Durchschnittzinssatz der Zürcher Kantonalbank für erstrangige Hypotheken auf Wohnliegenschaften. Daneben sieht der Baurechtsvertrag Möglichkeiten für eine ausserordentliche Anpassung des Baurechtszinses während der Vertragsdauer vor. Diese beschränken sich auf folgende spezifische Fallkonstellationen:

- Bei mehrjährig negativen Betriebsrechnungsergebnissen kann der Baurechtszins auf Ge- such der AGH befristet um bis zu 20 Prozent gesenkt werden (Zuständigkeit Finanzvor- stand).
- Bei einer baulichen Mehrausnützung auf dem belasteten Grundstück von mehr als fünf Prozent kann der Basislandwert auf Verlangen der Stadt (zuständig Finanzvorstand) im Umfang der realisierten Mehrausnützung erhöht werden. Bei Uneinigkeit über die Höhe entscheidet ein Schiedsgericht.
- Bei einer Nutzungsänderung kann der Basislandwert auf Verlangen der Stadt (zuständig Finanzvorstand) im Umfang des wirtschaftlichen Nutzens erhöht werden. Bei Uneinigkeit über die Höhe entscheidet ein Schiedsgericht.

Eine Nutzungsänderung liegt nur dann vor, wenn der vertraglich vereinbarte Rahmen, das Hallenstadion als Mehrzweckgebäude für Sport, Kultur, Ausstellungen, Restauration und Kon-

grosse zu nutzen und zu betreiben, überschritten bzw. geändert wird. Die vertragliche Definition der Nutzungsbandbreite erfolgt unabhängig von einzelnen Sport-, Kultur-, Ausstellungs-, Restaurations- und Kongressarten oder ihren Nutzungsanteilen und damit auch unabhängig von einer bestimmten «Nutzerstruktur» oder einem bestimmten «Ankermieter».

Solange auch in Zukunft im Hallenstadion Sport- und Kulturanlässe sowie Ausstellungen und Kongress stattfinden können, keine weiteren Nutzungen ausserhalb des vereinbarten Nutzungsrahmens dazu kommen und keine bauliche Mehrausnützung von mehr als 5 Prozent realisiert wird, liegt keine Grundlage für eine rechtlich durchsetzbare Baurechtszinsanpassung durch Erhöhung des Basislandwerts vor. In einer solchen Phase wäre eine ausserordentliche Anpassung nur dann möglich, wenn sich beide Parteien freiwillig darauf einigten. Und auch in diesem Falle wären bestimmte Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Aufgrund der im Obligationenrecht verankerten Sorgfalts- und Treuepflichten gegenüber der Gesellschaft kann der Verwaltungsrat der AGH, dessen Aktien sich mehrheitlich in privater Hand befinden, nur dann Hand zu einer freiwilligen ausserordentlichen Erhöhung des Basislandwerts und damit des Baurechtszinses bieten, wenn dieser ein adäquater Gegenwert gegenüber steht.

### **Veränderungen beim Stadionbetrieb**

Das Hallenstadion hat sich in einem komplexen, volatilen Veranstaltungsmarktumfeld zu behaupten. Die Anzahl der Veranstaltungen in Europa und der Schweiz hat über die vergangenen Jahre zwar stetig zugenommen. Gleichzeitig ist aber auch die Anzahl der Veranstaltungsstätten in der Schweiz und speziell im Grossraum Zürich (Eventhallen, Stadien, Openairs, Festivals usw.) stetig gewachsen und haben die Besucherzahlen pro Veranstaltung im Schnitt abgenommen. Bisherige traditionelle Eventformate verschwinden. Neue Eventformate entwickeln sich; welche davon langfristig Erfolg haben werden, ist mitunter ungewiss. Veranstaltungsstätten für Live-Events müssen den neuen Herausforderungen in jeder Hinsicht gerecht werden, namentlich bezüglich Infrastruktur, Logistik, Flexibilität, Gastronomie und digitalen Möglichkeiten und die Besucherinnen und Besucher vor, während und nach dem Event begleiten können. Letztlich hat sich die Konsolidierung der Branche weiter verstärkt. Das setzt sowohl Künstlerinnen und Künstler, Veranstaltende als auch Betreibende von Locations zunehmend unter Druck.

Hinzu kommen die Veränderungen durch den bevorstehenden Spielstättenwechsel der ZSC Lions. Der Auszug des langjährigen Ankermieters bedeutet für das Hallenstadion zunächst einen massiven Einschnitt in die Belegungstage. Es fallen dadurch rund 35 effektiv gespielte Veranstaltungstage weg, was etwa 25 Prozent aller Eventtage und 20 Prozent aller Erträge im Hallenstadion entspricht. Dieser Wechsel erfolgt ohne Übergangsfrist, die eine sukzessive Anpassung ermöglichen würde. Auf der anderen Seite gewinnt das Hallenstadion dadurch nicht nur 35 sondern rund 60 neue potentielle Eventtage, da auch die durch den Hockey-Spielplan bedingten Platzhaltertermine (z. B. für allfällige Play-off-Spiele), die nicht in jedem Fall genutzt wurden, frei werden. Damit eröffnen sich mittelfristig auch Chancen für eine optimalere Ausnutzung.

Die AGH begegnet den aktuellen und bevorstehenden Herausforderungen mit breit angelegten Projekten zur Entwicklung einer zukunftsorientierten Nutzungs- und Eventstrategie. Der hohe Bekanntheitsgrad des Hallenstadions und die bereits bestehende ausgeprägte Multifunktionalität der Infrastruktur bieten eine gute Grundlage, um auf die sich immer rascher einstellenden Veränderungen zu reagieren. Die durch umsichtige Finanzplanung in den vergangenen Jahren gebildeten Rückstellungen erlauben es zudem, die nötigen Investitionen in Projekte zur strategischen Neuausrichtung zu tätigen. Alleine dafür hat die AGH in den nächsten Jahren Investitionen von strategischer Bedeutung im Umfang von 10–12 Millionen Franken in Planung.

Das Ausmass und die Dauerhaftigkeit des Erfolgs der Neuausrichtung lassen sich indessen naturgemäss erst in mehreren Jahren beurteilen. Dabei gilt es zu beachten, dass es keineswegs sicher ist, dass sich die wirtschaftliche Situation der AGH mit der notwendigen Neuausrichtung künftig auch tatsächlich verbessert.

### **Abschreibung der Motion**

Die vorliegende Motion will den Stadtrat beauftragen, *«auf den Termin des Auszugs des ZSC im Hallenstadion mit der Baurechtsberechtigten einen neuen, der Wirtschaftlichkeit der neuen Nutzung angemessenen Basislandwert auszuhandeln»*.

Der Stadtrat hat in der Begründung seines Antrags zur Umwandlung der vorliegenden Motion in ein Postulat (GR Nr. 2016/328, STRB Nr. 223/2017) dargelegt, warum er das Anliegen als nicht motionsfähig erachtet. Darauf kann vorab verwiesen werden.

Hinzu kommt, dass selbst bei Annahme der Motionsfähigkeit die Umsetzung der Motion an den dafür vorgesehenen Fristen scheitert. Gemäss Art. 92 GeschO GR hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Erweist sich die Erfüllung einer Motion als zu zeitraubend, kann der Stadtrat drei Monate vor Ablauf der Frist um eine Erstreckung um höchstens zwölf Monate nachsuchen. Der Rat kann die Frist ausnahmsweise ein zweites Mal verlängern. Entsprechend stehen ab Überweisung maximal vier Jahre zur Erfüllung der Motion zur Verfügung. Vorliegend endet dieser Zeitraum am 30. August 2021. Bis dahin lässt sich das mit der Motion Verlangte aus folgenden Gründen nicht umsetzen:

- Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der AGH befassen sich bereits intensiv mit der strategischen Neuausrichtung des Hallenstadions. Ein Projekt zum Umbau des Hallenstadions, das mit einer baulichen Mehrausnutzung auf dem baurechtsbelasteten Grundstück um mehr als fünf Prozent verbunden wäre und damit die Stadt zu einer ausserordentlichen Anpassung des Basislandwerts berechtigen würde, ist indessen derzeit nicht in Ausarbeitung. Dasselbe gilt in Bezug auf Nutzungsänderungen, die nicht dem vertraglich vereinbarten breiten Nutzungsrahmen entsprechen würden. Eine ausreichende Konkretisierung einer dieser beiden Fallkonstellationen bis zum Ablauf der maximalen Erfüllungsfrist kann damit ausgeschlossen werden.
- Zu einer freiwilligen Anpassung des Baurechtszinses kann der Verwaltungsrat der AGH höchstens dann Hand bieten, wenn sich die wirtschaftliche Situation aufgrund des Auszugs der ZSC Lions in bedeutendem Ausmass und dauerhaft verbessert hat. Eine adäquate Beurteilung einer solchen Entwicklung ist frühestens mehrere Jahre nach dem Auszug möglich. Dieser findet im Sommer 2022 und damit erst ein Jahr nach Ablauf der maximalen Erfüllungsfrist statt.

Die am 30. August 2017 überwiesene Motion ist deshalb gestützt auf den vorliegenden Bericht abzuschreiben.

### **Weiteres Vorgehen**

Es liegt im breiten Interesse der Stadt, dass das Hallenstadion auch in Zukunft erfolgreich betrieben werden kann. Die Voraussetzungen, dass die bevorstehende Neuausrichtung gelingen kann, sind gut. Ob sie erfolgreich sein wird, kann heute allerdings noch nicht beurteilt werden. Es bedarf darum sicherlich gezielter Anstrengungen seitens aller Beteiligten. Der Stadtrat ist bereit, der besonderen Verantwortung, die sich aus den vielseitigen Beziehungen zwischen AGH und Stadt ergibt, ausreichend Beachtung zu schenken.

Der Stadtrat ist ebenso bereit, das Grundanliegen der Motion zu späteren Zeitpunkten weiter zu verfolgen, soweit dies rechtlich und faktisch möglich ist. Sofern mit der betrieblichen Neuausrichtung bauliche Veränderungen einhergehen, die mit einer bedeutenden baulichen Mehrausnutzung verbunden sind, oder eine Änderung der vertraglich vorgesehenen Nutzungsart ansteht, aus der ein zusätzlicher wirtschaftlicher Nutzen resultiert, wird er abklären, ob und welche Schritte zur Anpassung der Basislandwerts in die Wege zu leiten sind. Darüber hinaus wird er die wirtschaftliche Entwicklung der AGH in den Jahren nach dem Auszug der ZSC Lions aufmerksam verfolgen und bei einer dauerhaft verbesserten Ertragslage die Höhe des Baurechtszinses auch unabhängig von den erwähnten Mehrausnutzungs- und Nutzungsänderungskonstellationen mit den verantwortlichen Organen der VGH aufgreifen.

Der aktuelle Verwaltungsrat der AGH anerkennt die vielfältigen Leistungen, mit der die Stadt die Entwicklung des Hallenstadionbetriebs bis heute unterstützt hat und er ist sich bewusst, dass die Weiterführung einer konstruktiven Zusammenarbeit sowohl im Interesse der Stadt als auch der AGH ist. Entsprechend ist er – im Rahmen seiner aktienrechtlichen Verantwortlichkeit – auch zu Gesprächen mit der Stadt bereit, falls dereinst eine positive Entwicklung der Ertragslage der AGH die Leistungen und Gegenleistungen des Baurechtsvertrags in einem Missverhältnis erscheinen lassen sollten, das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses von keiner Seite vorhergesehen war.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Aushandlung eines neuen Basislandwerts mit der AG Hallenstadion unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der neuen Nutzung auf den Auszugstermin des ZSC wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2016/328, der SP-, SVP-, Grüne-, GLP-, AL- und CVP-Fraktionen vom 28. September 2016 betreffend Aushandlung eines neuen Basislandwerts mit der AG Hallenstadion unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der neuen Nutzung auf den Auszugstermin des ZSC wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**