

**Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 5. November 2008

1349. Schriftliche Anfrage von Jacqueline Badran und fünf Mitunterzeichnenden betreffend Planung öffentlicher Bauten, Einbezug von Privaten. Am 25. Juni 2008 reichten Jacqueline Badran (SP) und fünf Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2008/305, ein:

Letzte Woche – am 17.6.08 – erschien in der NZZ ein Artikel «Zürich sollte die Chance für eine Public-Private-Partnership ergreifen – Experten raten, bei der Kongresshausplanung mit privaten Partnern zusammenzuspannen». Darin wurden einige Behauptungen zum Inhalt und Nutzen von «Public-Private-Partnerships» (PPP) gemacht.

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

1. Ist es so, dass die Stadt Zürich in der Regel nur die Kosten eines Bauwerks bis zu dessen Eröffnung plant, die Betriebs- und Unterhaltskosten aber nicht plant und nicht planen kann – wie behauptet wird?
2. Ist es so, dass für die Planung der Betriebs- und Unterhaltskosten der Einbezug von Privaten wertvoll ist? Wenn ja – wieso können Private, Betriebs- und Unterhaltskosten von Schulhäusern, Kongresshäusern, Tunnels, Kulturstätten, Sportstadien usw. – also typische Bauwerke der öffentlichen Hand – besser planen und einbeziehen? Haben sie da mehr Erfahrung? Ist es nicht so, dass gerade die Stadt Zürich über das grösste Know-how und die grösste Erfahrung bei spezifischen Gebäude-Typen verfügt? Ist der Einbezug von diesbezüglichem privatem Know-how auch über Aufträge an Dritte einkaufbar? Geschieht dies nicht ohnehin laufend?
3. Unter der Annahme, dass es tatsächlich nötig ist, privates einschlägiges Know-how (Ingenieur-Büros, Immobilien-Beratungen usw.) einzubeziehen, weshalb ist dazu eine PPP nötig, also die Eigentumsbeteiligung von Privaten? Kann die öffentliche Hand dieses private Know-how durch Aufträge auch einkaufen? Würde eine PPP-Trägerschaft solches einschlägiges Know-how nicht ebenso einkaufen?
4. Ist es so, dass die öffentliche Hand bei vergleichbarer Qualität tatsächlich a) teurer baut b) einen teureren Betrieb und Unterhalt betreibt? Lässt sich dies konkret belegen, zum Beispiel mit Benchmarking-Studien?
5. Private Partner könnten angeblich die Kosten besser unter Kontrolle halten als die Verwaltung. Ist dies tatsächlich so? Wenn ja – weshalb? Wieso wäre dazu eine PPP nötig? Könnte die Stadt Zürich nicht Betrieb und Unterhalt an einen privaten Betreiber ausschreiben oder dem internen Betreiber Kostenvorgaben aufgrund von Benchmarking-Vorgaben machen mit dem gleichen Resultat?
6. Vorgeschlagen werden einfache Formen von PPPs zum Beispiel eine Aktiengesellschaft unter Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich. So würden auch allfällige Gewinne proportional zum eingebrachten Kapital verteilt. Sollten Gewinne entstehen, wozu genau braucht es dann eine PPP, bzw. wieso bauen dann Private nicht gleich selbst? Wenn keine Gewinne entstehen, wieso ist eine PPP überhaupt möglich bzw. weshalb machen dann Private überhaupt mit? Werden Private sich nicht immer bezüglich einer Minimalrendite absichern, bevor sie überhaupt mitmachen (zum Beispiel durch «a fonds perdu Beiträge» der Stadt ohne Gewinnberechtigung auf dem Kapital, wie beim Kongresszentrum geplant war)? Wenn nein – weshalb machen sie dann in einer PPP mit?
7. Bei PPPs soll angeblich die demokratische Kontrolle nicht entzogen werden. Welche Möglichkeiten bestünden denn, die demokratische Kontrolle durch das Parlament weiterhin wahrzunehmen?
8. Bei PPPs soll das Risiko geteilt werden. Wie sichert sich die öffentliche Hand gegen die einseitige Übernahme der Risiken ab (z. B. Darlehen nachschliessen usw.)? Sind dem Stadtrat die PPPs «Londoner U-Bahn», «Tun-

nelbau in Rostock und Lübeck», «die deutsche Maut-Einführung (Toll Collect GmbH)», das «Zürcher Hallenstadion» – als beliebig ausgewählte Beispiele – bekannt? Wie beurteilt er das postulierte «geteilte Risiko» von Privaten und öffentlicher Hand im Lichte dieser PPPs.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Um die Frage, ob sich PPP-Modelle für die öffentliche Hand als lohnend erweisen könnten, zu beantworten, müssen die finanziellen Ressourcen und das fachliche Potenzial seitens der öffentlichen Hand, aber auch der privaten Partner in Betracht gezogen werden. Private können als Investoren auftreten, wenn a) die öffentliche Hand nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügt oder b) wenn sie fachlich nicht in der Lage ist, komplexe Projekte selber durchzuführen. Es wird in den folgenden Ausführungen aufgezeigt, dass a) und b) für die Stadt Zürich in hohem Masse nicht zutreffen. Im Gegenteil, Private sind weder in der Lage, Kapital kostengünstiger zur Verfügung zu stellen als die Stadt, noch verfügen sie über grössere Erfahrung bei der Realisierung von komplexen öffentlichen Bauten.

Nicht belegt, aber immer wieder behauptet wird, dass mit PPP-Projekten im Vergleich mit öffentlichen Bauten 15 bis 20 Prozent an Bau- und Unterhaltskosten gespart werden könne. Gemäss dem erwähnten «NZZ»-Artikel können die Promotoren von PPP das Sparpotenzial zwar nicht beziffern, sie sind seltsamerweise aber gleichwohl in der Lage, Einsparungen von 15 bis 20 Prozent, sicher jedoch 10 Prozent zu veranschlagen. Geht man der Sache auf den Grund, so zeigt sich, dass die privaten Investoren allein bei der Kapitalbeschaffung gegenüber der Stadt Zürich als AAA-Schuldnerin mit einem höheren Kapitalzins von 1 bis 2 Prozent rechnen müssen. Kapitalisiert mit 6,5 Prozent entspricht dies einem Investitionsnachteil von über 20 Prozent. Um ein Objekt überhaupt zu gleichen Konditionen an die Stadt Zürich vermieten zu können, müssten die PPP-Promotoren also 20 Prozent günstiger bauen. Will man ausserdem 15 bis 20 Prozent günstiger sein als die Verwaltung, müssen die PPP-Anbieter in der Lage sein, ein öffentliches Bauvorhaben 30 bis 40 Prozent billiger, effizienter oder einfacher zu realisieren als die Stadt oder von der anderen Seite her betrachtet, würde dies bedeuten, dass bei den öffentlichen Bauten mit PPP ein Qualitätsverlust von 20 Prozent hingenommen werden müsste, bevor man von Sparen sprechen kann. Will man dann noch zusätzlich sparen, ginge das erneut auf eine Reduktion der Qualität.

Diese Annahme beruht darauf, dass die Zürcher Stadtverwaltung über gleich gut ausgebildete, qualifizierte und engagierte Fachleute für das Bauen und Bewirtschaften verfügt wie private Unternehmungen.

So bliebe letztlich der Aspekt der «demokratischen Mitwirkung», welcher in PPP-Kreisen ebenfalls als kostentreibend eruiert wurde. Es kann nicht dementiert werden, dass demokratische Entscheide länger dauern können. Privatwirtschaftliche Unternehmungen können schneller Entscheide herbeiführen. Öffentliche Bauten haben jedoch einen besonderen Stellenwert. Sie sind sozusagen Repräsentanten unseres kulturellen Erbes und dokumentieren die jeweiligen Werthaltungen einer Gesellschaft. So mussten auch für die städtischen Bauvorhaben der jüngsten Zeit (Stadion Letzigrund, Wohnsiedlung Werdwies, Museum Rietberg, Stadtspital Triemli usw.) der

Nutzen, die Angemessenheit der Kosten, aber auch die architektonisch-städtebaulichen Qualitäten in der politischen Diskussion dargelegt werden. Es zeigt sich, dass auf diese Weise diskutierte und beschlossene Bauvorhaben von der Öffentlichkeit auch als «öffentliche Bauten» wahrgenommen werden. Diese demokratisch wertvollen Auseinandersetzungen würden mit einem «Verpflichtungskredit» und einem nachfolgenden PPP-Projekt verloren gehen. Gemeinderat und Bevölkerung könnten lediglich die Inhalte und den Kostenrahmen festlegen, die eigentliche Projektentwicklung wäre Angelegenheit der PPP-Anbieter.

Zusammenfassend ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Stadt Zürich in der Lage ist, öffentliche Bauten in hoher Qualität zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis zu realisieren. Zudem kann die Stadt ihre strengen und zukunftsweisenden Anforderungen an die Nachhaltigkeit (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) direkter einbringen und umsetzen. In der Kooperation mit einer PPP sieht der Stadtrat daher weder einen Kostenvorteil noch eine bessere Qualität im Bau oder bei der Bewirtschaftung.

Diese Überlegungen gelten für «klassische» öffentliche Bauten (Schulhäuser, Gesundheitsbauten, Sportanlagen, Verwaltungsbauten usw.). Im Grenzbereich von «öffentlichen Bauten» und «Bauten im öffentlichen Interesse» sind differenziertere Überlegungen anzustellen. Dabei schliesst der Stadtrat Kooperationen im Sinne einer PPP nicht von vornherein aus. Eine solche Abwägung stellte sich z. B. beim Kongresszentrum. Der Betrieb eines Kongresszentrums gehört im vorgesehenen Umfang nicht zu den unabdingbaren öffentlichen Aufgaben der Stadt Zürich. Es ist aber unbestritten, dass eine qualitätsvolle Infrastruktur eines Kongresszentrums im weiteren Sinne wichtig für die Wirtschaft und den Tourismus von Zürich und somit im öffentlichen Interesse der Stadt Zürich ist. Überlagert mit den Eigentumsverhältnissen und anderen speziellen Voraussetzungen hat dies im Falle des Kongresszentrums zur bekannten Partnerschaft mit Privaten geführt. Ob diese Voraussetzungen in einer neuen Situation wiederum zu einer Kooperation im Sinne von PPP führt, kann heute nicht beurteilt werden. Das Beispiel Kongresshaus Zürich ist jedenfalls kein geeignetes Beispiel, um die Frage von PPP-Projekten für klassische öffentliche Infrastrukturbauten zu diskutieren. Weiter ist offenzulassen, dass die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmungen aufgrund der faktischen Ausgangslage zwingend ist – z. B. wenn die gegebenen Eigentumsverhältnisse dies erfordern und die Privaten eine Kooperation im Sinne einer PPP einfordern. Aus der Perspektive der Planung betrachtet sind Zusammenarbeitsmodelle zwischen der öffentlichen Hand und privaten Bauherren/Investoren in Zürich gang und gäbe. Die «Kooperative Planung» – eine Arbeitsweise, für die Zürich international beachtet wird – wird der jeweiligen Situation angepasst und erfolgreich umgesetzt.

Zu Frage 1: Selbstverständlich werden in der Stadt Zürich Objekte gebaut, die nachhaltig und wirtschaftlich sind. Die Lebenszyklusbeurteilung wird bereits in den städtischen Architekturwettbewerben erfasst und fließt in die Beurteilung der Jury ein. Sie findet während der ganzen Projektentwicklung stufengerecht Eingang in die Projektentscheide. Ebenso finden in der Bewirtschaftungsphase ständig Optimierungen und Aktualisierungen bezüglich Effizienz und Nachhaltigkeit statt.

Zu Frage 2: Es trifft zu, dass das Know-how für spezifische Liegen- schaftenportfolios der öffentlichen Hand (Schulen, Bauten Gesund- heitswesen, Sportanlagen, Museen usw.) in der städtischen Verwal- tung gross ist. Zudem besteht ein ständiger Austausch mit Fachleu- ten aus der Privatwirtschaft. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass Private Betriebs- und Unterhaltskosten besser planen als die Stadt.

Zu Frage 3: Privates Know-how im umschriebenen Sinne wird von der Stadt bei Bedarf eingekauft. PPP-Projekte haben aber nichts mit Know-how-Transfer im engeren Sinne zu tun. Auch Private kaufen sich notwendige Leistungen ein und versuchen sie dann wenn mög- lich weiter zu verrechnen, allenfalls gar mit einem Kostenaufschlag.

Zu Frage 4: Es gibt bis heute viele Behauptungen, aber keine Beweise, dass die Stadt Zürich – bei gleicher Qualität – teurer baut oder bewirtschaftet. Sowohl im Wohnungsbau (z. B. Wohnsiedlung Werdwies) als auch bei Schulbauten liegen die Kostenkennwerte im gleichen Bereich wie bei Bauten von anderen Bauträgern.

Zu Frage 5: Die Stadt Zürich hat die Kosten von Bauvorhaben gut im Griff. In den letzten zehn Jahren gab es äusserst selten Kosten- überschreitungen. Die letzte grosse Debatte fand im Zusammenhang mit dem Kongresshaus (etwa 1980 bis 1982) statt. Der Schiffbau des Schauspielhauses war kein städtisches Bauvorhaben; es wurde über ein privates Baumanagement abgewickelt.

Zu Frage 6: Mit einem Bauvorhaben sind immer Wertschöpfungs- prozesse verbunden, welche Gewinne (hier für die PPP-Partner) generieren. Das beginnt bei den Kapitalerträgen (daher das Handi- cap der höheren Kapitalkosten), geht über die Planungs- und Bau- leistungen und endet bei den Bewirtschaftungsleistungen. Im Ver- hältnis zu Immobilien für den privaten Bereich (Büro- oder Wohn- gebäude) sind die Partner und Nutzer der PPP-Projekte langfristig verpflichtet und solvent. Das Risiko ist für institutionelle Investoren daher eher gering.

Zu Frage 7: Bei der effizientesten und radikalsten Variante von PPP kann das Parlament oder das Stimmvolk mit einem Verpflichtungs- kredit den Kreditrahmen festlegen und entscheiden, was zu realisie- ren ist. Wie das Projekt danach aussieht, ist Sache der Entwickler. Dazwischen gibt es eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Generell gilt, je mehr Einflussmöglichkeiten bei der Stadt verbleiben, desto höher verbleibt auch die Risikobeteiligung der Stadt. Wie bereits in den ein- leitenden Ausführungen angeführt, darf der demokratische Diskurs nicht einfach als Kostenfaktor betrachtet werden, er generiert im Gegenteil einen gesellschaftlichen Mehrwert.

Zu Frage 8: Bei jedem PPP stellt sich die Frage der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Absicherungen neu. Es kommt primär auf den Zweck des PPP an. Grundsätzlich stehen folgende Regelungen für die Absicherung der Risiken im Vordergrund:

1. Aktionärsbindungsverträge: Es werden bspw. klare Quoren ver- einbart, die notwendig sind, um zentrale Beschlüsse zu fällen (Liquidation, Vorschusspflichten, Verteilung des Gewinns usw.). Anders ausgedrückt erhält die öffentliche Hand für wichtige Ent- scheidungen eine Sperrminorität!
2. Vorkaufsrecht für die Anteile der Drittinvestoren.

3. Einsitznahme im Verwaltungsrat gemäss der Kapitalbeteiligung bzw. gemäss Aktionärsbindungsvertrag.
4. Dividendenverbot, solange nicht bestimmte Bilanzrelationen erreicht sind (Beispiel: Hallenstadion).

Die angeführten Beispiele sind der Stadt nicht bis ins Detail bekannt. Beim Hallenstadion gibt das gewählte Modell, das sich hauptsächlich auf einen Aktionärsbindungsvertrag stützt, aus Sicht der Stadt zu keinerlei Klagen Anlass.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy