



## Der Stadtrat an den Gemeinderat

24. November 2021

GR Nr. 2021/184

### **Motion der AL-Fraktion betreffend Kommunalisierung der Bewirtschaftung der Parkhäuser und Liquidation der Parking Zürich AG, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. April 2021 reichte Gemeinderat Andreas Kirstein (AL) folgende Motion, GR Nr. 2021/184, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für die Kommunalisierung der Bewirtschaftung der Parkhäuser und die Liquidation der Parking Zürich AG ([parkingzuerich.ch](http://parkingzuerich.ch)) zu unterbreiten.

Begründung:

Die zu 100 Prozent der Stadt Zürich gehörende Parking Zürich AG ist für den Betrieb und Unterhalt von 14 Parkierungsanlagen in der Stadt Zürich und einem Parkhaus in Rheinfelden verantwortlich. In der Stadt Zürich sind dies neben den Parkhäusern der Liegenschaftenverwaltung zwei Parkhäuser in Liegenschaften der Baugenossenschaft Zurlinden (A-Park und Albisriederplatz), das zum Amtshaus gehörende Parkhaus Helvetiaplatz sowie das zur Kantonsschule gehörende Parkhaus Rämibühl und die Busstation beim Hauptbahnhof.

Im Verwaltungsrat der Parkhaus Zürich AG sitzen die Dienstchefinnen des Tiefbauamts, von Liegenschaften Zürich, der Sozialen Dienste sowie der stellvertretende Direktor der Dienstabteilung Verkehr. Die Aktien der Parking Zürich AG sind 2019 vom Finanz— ins Verwaltungsvermögen übertragen worden.

Berichterstattung des Stadtrats und (Ober-)Aufsicht durch den Gemeinderat über die Aktiengesellschaft ist nur eingeschränkt möglich. Der Jahresbericht ist nicht öffentlich. Im Geschäftsbericht des Stadtrats wird nicht Bereich erstattet. Um die Struktur zu verschlanken und die Aufsicht sicherzustellen drängt sich — analog zur 2020 vollzogenen Kommunalisierung der Rolf Bossard AG — die Kommunalisierung der Parking Zürich AG auf.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

#### **Ausgangslage**

Die Parking Zürich AG (PZAG) in der heutigen Form geht auf die Fusion 2013 zwischen der Parkhaus Urania AG (PUAG) und der damaligen Parking Zürich AG (aPZAG) zurück:

- Die PUAG wurde zum Zweck der Erstellung und des Betriebs eines unterirdischen Parkhauses zwischen Uraniastrasse und Fortunagasse am 10. November 1964 gegründet. Sie war eine privatrechtliche und gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, an der neben der Stadt mit 60 Prozent die damalige Baufirma Hatt-Haller und die Automobilwerke Franz AG mit je 20 Prozent beteiligt waren (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 477/1962 und GRB Nr. 711/1963). Trotz einer guten Entwicklung hatten die privaten Aktionäre jedoch



2/6

- kein Interesse an einer dauernden Beteiligung. Die Stadt übernahm 1984 das gesamte Aktienkapital (STRB Nr. 2918/1984).
- Die am 1. Januar 2007 gegründete aPZAG war eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der PUAG. Sie wurde mit dem Zweck gegründet, den Betrieb der städtischen Parkhäuser unter Wahrung der Interessen der Stadt sicher zu stellen. Sie hat dazu das bei der Liegenschaftenverwaltung (heute: Liegenschaften Stadt Zürich [LSZ]) für die Parkhäuser zuständige bzw. angestellte Personal (Administration und Betrieb) übernommen und unter die Leitung eines neu eingestellten Geschäftsführers gestellt. Mit STRB Nr. 282/2008 wurde ein neues Betreiber- und Bewirtschaftungsmodell eingeführt. Das Eigentum an den Parkhäusern verblieb bei der Stadt bzw. bei der PUAG, so dass sich LSZ auf ihre Rolle als Eigentümervertreterin bzw. die PUAG auf ihre Rolle als Eigentümerin fokussieren konnten.
  - Die Konstruktion mit zwei Aktiengesellschaften (PUAG und aPZAG) führte zu doppelt vorhandenen Organen und Doppelspurigkeiten bei den Aufgaben. Zur Effizienzsteigerung und Vereinfachung der Abläufe wurden die beiden Gesellschaften auf den 6. September 2013 fusioniert (STRB Nr. 315/2013 und SHAB vom 6. September 2013). Im neuen Mietvertrag wurden Unterhalts- und Instandstellungsaufgaben nach dem Modell «Rohbaumiete» sowie die Bewirtschaftung der Mietobjekte der PZAG übertragen. Diese erfüllt ihre Aufgaben weitgehend mit eigenem Personal (STRB Nr. 366/2019).

### **Politische Vorgaben und strategische Schwerpunkte der PZAG**

Neben der erwähnten Vereinfachung durch die Bildung einer Gesellschaft wurde seitens Finanzdepartement ab 2013 bei der neuen Gesellschaft Bedarf für weitere Entwicklungen erkannt und in die Wege geleitet. Dies war namentlich der Fall in der Organisation (z. B. Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsrats), im Management (z. B. Anstellung des CEO statt Mandatsverhältnis), in der Governance (z. B. Aktualisierung Unternehmensstrategie, Definition Marktgebiet, Klärung der Schnittstellen mit Liegenschaften Stadt Zürich). Der erneuerte Verwaltungsrat leitete in enger Absprache mit dem Finanzdepartement die nötigen Prozesse ein und setzte sie um.

Ausdruck der erfolgreich absolvierten Unternehmensentwicklung war die Festlegung der Eigentümerstrategie vom 1. Dezember 2017, mit der der Stadtrat seine Erwartungen an die PZAG (STRB Nr. 320/2018) definierte:

- Die PZAG beschränkt sich auf die Rolle als Bewirtschafterin.
- Die PZAG richtet ihr Angebot auf die städtische Verkehrs- und Umweltpolitik aus. Diese strebt nach dem Programm Stadtverkehr 2025 und den Zielen der in der Gemeindeordnung verankerten 2000-Watt-Gesellschaft eine Reduktion des motorisierten Verkehrs und Ressourcenverbrauchs an.
- Die PZAG trägt mit einer kostengünstigen und qualitativ hochstehenden Infrastruktur im Bereich der öffentlichen Parkieranlagen zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort bei.
- Das Angebot der PZAG ermöglicht alternative Mobilitätsformen wie Elektro-Mobilität, Car-Sharing, alternative Fahrzeuge sowie Zweiradabstellplätze und fördert deren Nutzung im Sinne der umweltpolitischen Ziele der Stadt.



3/6

- Das Angebot der Quartier-Parkhäuser unterstützt die städtebaulichen und verkehrlichen Zielsetzungen, die Parkierung im Strassenraum zu reduzieren und somit Handlungsspielraum für städtebauliche Aufwertungen (z. B. mit Grün- und Erholungsraum) zu gewinnen sowie den Fuss- und Veloverkehr zu verbessern.

Es ist vorgesehen, die Eignerstrategie im Jahr 2022 zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten.

### **Bewirtschaftungs- und Betriebsführungsmodell**

Das Bewirtschaftungs- und Betriebsführungsmodell beinhaltet, dass die zehn städtischen Parkhäuser Urania, Hohe Promenade, Hauptbahnhof, Hardau II, Helvetiaplatz, Vorderberg, Dorflinde, Zürichhorn, Feldegg und Hardturm sowie die Zürich Bus Station beim Hauptbahnhof nach dem Modell «Rohbaumiete» an die PZAG vermietet und von dieser bewirtschaftet werden. Das städtische Parkhaus Central wurde am 30. März 2021 geschlossen.

Die städtischen Parkhäuser (ohne Urania) und die Zürich Bus Station befinden sich im Eigentum der Stadt. Das Parkhaus Urania ist im Eigentum der PZAG und steht auf einem städtischen Baurechtsgrundstück. Mit Weisung vom 14. Juli 2021 (GR Nr. 2021/320) beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die vorzeitige Aufhebung des Baurechtsvertrags und den Heimfall des Parkhauses an die Stadt rückwirkend per 1. Januar 2021. Im gleichen Zuge soll das Parkhaus Urania in den bestehenden Mietvertrag zwischen der Stadt und der PZAG für die anderen Parkierungsbauten integriert werden. Damit lässt sich die Eigentümerstruktur und Rollenverteilung zwischen der Stadt und der PZAG vereinfachen.

Die PZAG bewirtschaftet neben den im Eigentum der Stadt stehenden Parkierungsbauten auch Parkierungsanlagen anderer Eigentümer: Die Parkhäuser A-Park und Albisriederplatz gehören der Baugenossenschaft Zurlinden. Das Parkhaus Rämibühl der Kantonsschule gehört dem Kanton. Zusätzlich wird in Zürich das Parkhaus Schiffbau, in Dübendorf das Parkhaus Stettbach Mitte, in Thalwil das Parkhaus Florapark und in Rheinfelden das Parkhaus Salmenpark bewirtschaftet.

Die Stadt beschränkt sich in dieser Konstellation auf die strategische Entwicklung, die Sicherung der damit verbundenen öffentlichen Interessen (mittels Regelungen in den Mietverträgen) und die Finanzierung der notwendigen Investitionen (Grundausbau/Tragwerk) der Eigentümerschaft. LSZ obliegen die Aufgaben und die Verantwortung der Grundeigentümerin für den Grundausbau. Sie stellt die bauliche Sicherheit nach allgemein üblichen Standards und zusammen mit der Betreiberin (Mieterausbau, Betriebseinrichtungen) die Gebrauchstauglichkeit der Parkierungsanlagen sicher. Sie erarbeitet die mehrjährige Investitions- und Unterhaltsstrategie und entscheidet darüber im Rahmen der städtischen Kompetenzordnung. Die PZAG sorgt für den zeitgemässen und kosteneffektiven Mieterausbau und Betriebseinrichtungen, welche die Ziele der Stadt unterstützen. Die entsprechenden Schnittstellen und die Aufgabenteilung sind im Mietvertrag über Parkierungsbauten vom 6./18. Februar 2019 und dazugehörigen Beilagen geregelt (STRB Nr. 366/2019).

Die PZAG führt den Betrieb der erwähnten Parkierungsanlagen operativ und in eigener Verantwortung. Im Rahmen des Mietvertrags handelt und entscheidet sie eigenständig und eigenverantwortlich mit eigenem Betriebspersonal. Sie bezieht dazu ergänzend die nötigen Leistungen im Markt.



4/6

Mit diesem Modell wird eine konsequente Trennung zwischen der Rolle der Eigentümervertretung durch LSZ und jener der Bewirtschaftung (einschliesslich Betrieb) durch die PZAG erreicht.

Die Dividenden- und Mietzinspolitik berücksichtigt den Bedarf an Rückstellungen, um Betrieb und Werterhalt der Parkierungsbauten langfristig sicherzustellen. Eine blosser Gewinnmaximierung der PZAG fällt damit ausser Betracht, auch wenn sie selbstständig und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitet. Die PZAG erzielt einen marktgerechten Ertrag, der sich am Benchmark vergleichbarer Betreiber von Parkraum in der Region Zürich orientiert und letztlich der Stadt zu Gute kommt. Im Weiteren tragen die Aufgaben der PZAG an die städtebaulichen, ökologischen und verkehrlichen Zielsetzungen der Stadt bei.

### **Organisation und Tätigkeiten der PZAG**

Die Stadt hält das Aktienkapital von Fr. 800 000.– der PZAG seit dem Ausscheiden der privaten Gesellschafter 1984 als alleinige Aktionärin. Der Verwaltungsrat wird statutengemäss vollständig von der Stadt abgeordnet. Der Präsident oder die Präsidentin und der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin des Verwaltungsrats bringen erwünschtes und erforderliches Fachwissen von ausserhalb der Verwaltung ein. Städtische Mitglieder des Verwaltungsrats sind heute die Leiterin Qualitätssicherung der Dienstabteilung Verkehr, die Direktorin LSZ und die Direktorin Tiefbauamt.

Der Verwaltungsrat und die fünfköpfige Geschäftsleitung sind grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der Führungsstruktur und der Gestaltung von Geschäftsprozessen (Kapitel 4.4 der Erwägungen zum STRB Nr. 320/2018). Die PZAG ist schlank organisiert. Sie ist allein darauf ausgerichtet, eine sichere, benutzerfreundliche, saubere und nachhaltige Bewirtschaftung der Anlagen zu gewährleisten. Die Mitarbeitenden der PZAG stehen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, das sich auf das Schweizerische Obligationenrecht und das Personalreglement der PZAG stützt. Die Anstellungsbedingungen orientieren sich am städtischen Personalrecht.

Die PZAG nimmt folgende Aufgaben des Facility Managements wahr:

- Objektverwaltung einschliesslich Vermietungen und Buchführung, Personalwesen, Marketing, Budgetierung, Controlling und Reporting (kaufmännischer Bereich)
- bauliches und technisches Gebäudemanagement einschliesslich laufender Unterhalt der im Rahmen des Rahmenmietvertrags geregelten Aufteilung Grund- und Mieterausbau, Störungs- und Pikettdienst, Dokumentation (technischer Bereich)
- Kundendienst (Customer Desk), Reinigung und Entsorgung sowie Sicherheit (Bereich Infrastruktur)
- Energie- und Innovationsmanagement, (Bereich Nachhaltigkeit)

Die von der PZAG bewirtschafteten Parkierungsbauten zeichnen sich durch eine hohe Auslastung und Kundensicherheit aus.

### **Berichterstattung und Aufsicht der PZAG**

Die unmittelbare Aufsicht wird durch den Stadtrat und das Finanzdepartement ausgeübt. Die Eigentümerstruktur und die städtischen Abordnungen in den Verwaltungsrat erlauben sowohl kurz- als auch langfristig die Einflussnahme und Aufsicht auf bzw. über die Geschäftstätigkeit



5/6

durch die städtischen Gremien. Die Berichterstattung an die Stadt als Eigentümerin und die Aufsicht erfolgen im Rahmen der gesellschaftsrechtlichen und mietvertraglichen Vorgaben sowie nach Vorgaben der Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD, AS 177.300). An der Tätigkeit der PZAG im Sinne der Parkraumbewirtschaftung und Verkehrsplanung besteht ein öffentliches Interesse (STRB Nr. 668/2018); darauf nimmt auch, wie oben ausgeführt, die Eignerstrategie Bezug. Geschäftsbericht, Leitbild und weitere Unterlagen zur Tätigkeit der PZAG sind auf der Website [www.parkingzuerich.ch](http://www.parkingzuerich.ch) allgemein zugänglich.

Die PZAG nimmt öffentliche Interessen wahr, handelt jedoch bei ihren Aufgaben nicht hoheitlich. Gestützt auf § 30 Abs. 2 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) übt das Parlament die politische Kontrolle bzw. die Oberaufsicht über die PZAG aus. Für die Stadt ist zudem Art. 41 lit. e (ab 1. Januar 2022: Art. 57 lit. a) Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) massgebend. Die PZAG wird nach den gesetzlichen Vorschriften von einer externen Revisionsstelle geprüft. Der Finanzkontrolle kommen entsprechende Prüfungsbefugnisse zu. Im Weiteren untersteht die PZAG dem Submissionsrecht und schreibt ihre Beschaffungen und Aufträge entsprechend aus.

### **Entgegennahme als Postulat**

Das Angebot und die Bewirtschaftung der Parkierungsbauten unterstützen wie bereits ausgeführt die städtebaulichen, ökologischen und verkehrlichen Zielsetzungen im öffentlichen Interesse. Die beim Parkhaus Urania vorgesehene Aufhebung des Baurechtsvertrags und der Heimfall an die Stadt trägt in diesem Kontext ebenfalls Rechnung und führt zu einer vollständigen Rollenteilung zwischen der Stadt und der PZAG beim Betrieb der städtischen Parkhäuser.

Aufgrund der dauerhaften Ausrichtung der städtischen Parkierungsbauten an öffentliche Aufgaben wurden überdies sämtliche damit verbundenen Wertpositionen (Aktien der PZAG, Liegenschaften des Teilportfolios «Parkierungsbauten», Baurecht für das Parkhaus Urania) mit der Eingangsbilanz per 1. Januar 2019 (Einführung HRM2) vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen übertragen (vgl. STRB Nr. 762/2019, Kapitel 6).

Die bestehende Ausgliederung der PZAG beschränkt sich auf die Organisation und Struktur des Unternehmens. Sie ist formeller Art, da zwar der äussere Rechtsrahmen dem Privatrecht entspricht, aber das Eigentum und die Festlegung der Eignerstrategie vollständig beim Gemeinwesen verbleiben. Die Ausgliederung ermöglicht dem Betrieb jedoch organisatorische und wirtschaftliche Flexibilität im Bereich der Bewirtschaftungs- und Betriebskompetenzen, insbesondere auch bei der Beschaffung und Implementierung der auf die Bewirtschaftung von Parkierungsraum spezialisierten Anlagen- und IT-Infrastruktur.

Die städtischen Ziele werden, wie oben dargelegt, seit der Gründung der Betreibergesellschaften und insbesondere seit der Einführung des neuen Bewirtschaftungs- und Betreibermodells in strategischer und operativer Hinsicht erfüllt. Der Betrieb und Werterhalt der Parkierungsbauten wird mit den Erträgen der PZAG langfristig finanziert; anfallende Dividenden werden ausschliesslich an die Stadt ausgerichtet.

Das Angebot der PZAG richtet sich kontinuierlich nach den politischen Vorgaben. Die politischen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Stadt und die Orientierung am Gemeinwohl mit den Bedürfnissen der Bevölkerung, der Wirtschaft und den Mitarbeitenden sind mit dem



6/6

heutigen Betreiber- und Bewirtschaftungsmodell gewährleistet. Die Anliegen der Motion, insbesondere betreffend Berichterstattung und Aufsicht über die PZAG, werden bereits erfüllt. Die PZAG hat in den vergangenen Jahren eine starke Organisationsentwicklung durchlaufen und erfüllt die Anforderungen aus der Richtlinie des Stadtrats zum Beteiligungsmanagement vollumfänglich. Negative Folgen, wie sie aus Privatisierungen mit gleichzeitiger Übertragung der Aufgaben und des Eigentums vom Gemeinwesen an Private bekannt sind, liegen hier nicht vor.

Bei einer Integration in die städtischen Verwaltungsstrukturen, würde die bisherige Bewirtschaftungstätigkeit der PZAG nach Art. 68 lit. h GO in den Aufgabenbereich des Finanzdepartements fallen. Zum Budget wäre ein Beschluss des Gemeinderats erforderlich. Entsprechend erweist sich das Anliegen als motionsfähig und im Grundsatz erfüllbar.

Die heutige Organisationsform der PZAG weist aber Vorteile auf. Das bestehende Modell führt zu einer klaren Rollenverteilung zwischen der LSZ als Eigentümervertreterin und der PZAG als Betreiberin. Die Eignerstrategie wird 2022 überprüft und gegebenenfalls an unterdessen veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Die Frage nach den Auswirkungen einer Kommunalisierung der PZAG und ob ein Bedarf zur Anpassung der Rollenverteilung besteht, kann in diesem Rahmen geprüft werden.

Der Stadtrat lehnt den Vorstoss in der streng verpflichtenden Form einer Motion jedoch ab, da diese das Ergebnis der Überprüfung bereits vorwegnehmen würde. Der Stadtrat ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und das Anliegen des Vorstosses im Sinne der Erwägungen zu prüfen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti