

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Beteiligungscontrolling, eingereicht von Gemeinderätin I. Kuster (CVP) und den Gemeinderäten U. Hofer (FDP) und P. Rüsche (SVP)

---

### **Antrag:**

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Beteiligungscontrolling wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschlossen.

### **Bericht:**

Am 7. November 2016 reichten Gemeinderätin Iris Kuster (CVP), Gemeinderat Urs Hofer (FDP) und Gemeinderat Pascal Rüsche (SVP) mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 28. August 2017 überwiesen wurde:

*«Der Stadtrat wird aufgefordert ein Konzept für ein wirksames Beteiligungscontrolling auszuarbeiten. Dieses bedingt einerseits ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS), welches auch die Beteiligungen zum Gegenstand haben und unter anderem Themen wie Transparenz, angemessene Dokumentation, Gesetzes-, Vertrags- und Kompetenzkonformität und Interessenkonflikte adressieren sollte, als auch eine periodische politische Kontrolle. Für Letzteres sind für alle Beteiligungen der Stadt Winterthur, inklusive Stadtwerk Winterthur, zu Beginn einer Legislaturperiode die strategischen Zielsetzungen, die mit der Beteiligung erreicht werden sollen, sowie die finanziellen Zielsetzungen (Rendite) zu definieren und in einem Bericht an den Grossen Gemeinderat festzuhalten. Jedes Jahr ist zusammen mit dem Jahresbericht zu Händen des Grossen Gemeinderates Bericht zu erstatten, inwieweit die strategischen und finanziellen Zielsetzungen im abgelaufenen Geschäftsjahr erreicht wurden und ob allenfalls die Ziele neu definiert werden müssen oder die Beteiligung veräussert werden soll.»*

### **Begründung**

*Die Stadt Winterthur ist an diversen Unternehmen beteiligt. Diese Beteiligungen sind teilweise historisch begründet, gerade aber Stadtwerk Winterthur hat sich in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie an diversen Unternehmen beteiligt. In der Antwort vom Stadtrat vom 6. Juli 2016 auf die schriftliche Anfrage von Iris Kuster war zu lesen, dass es kein zentrales Beteiligungscontrolling gibt. Bei der Administrativuntersuchung zu Stadtwerk ist auch klar herausgekommen, dass im Bereich Controlling und Governance erheblicher Handlungsbedarf besteht. Ein wirksames Beteiligungscontrolling ist einerseits aus finanziellen Gründen erforderlich und andererseits können auf diese Weise Reputationsrisiken für die Stadt Winterthur gemindert werden. Wir verstehen, dass der Stadtrat im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen der Administrativuntersuchung auch die Wirksamkeit und Zweckmässigkeit des IKS im Zusammenhang mit Beteiligungen überprüfen wird. Angesichts der aktuellen finanziellen Situation der Stadt Winterthur ist es aber unseres Erachtens weiter unerlässlich, dass auch eine periodische politische Kontrolle stattfindet und dass die Beteiligungen aktiv bewirtschaftet werden und einen entsprechenden Beitrag an die Stadtkasse leisten. Soweit bei einzelnen Beteiligungen andere als finanzielle Zielsetzungen im Vordergrund stehen, sind diese zu definieren und es muss regelmässig überprüft werden, ob diese Zielsetzungen erreicht werden. Sofern bei einer Beteiligung weder die finanziellen noch die ideellen Zielsetzungen erreicht werden, muss aktiv geprüft werden, ob und aus welchen Gründen an einer solchen Beteiligung festgehalten wird. Werden die Ziele klar definiert, ist es auch für die Vertreter der Stadt in den Organen solcher Gesellschaften einfacher die Interessen der Stadt aktiv zu vertreten.»*

## **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

### **1. Vorbemerkung**

Der Stadtrat verabschiedete am 24. Mai 2017 die «Richtlinie über die Beteiligungspolitik der Stadt Winterthur» (Richtlinie), mit welcher die Grundsätze für den Erwerb, die Überwachung, und die Veräusserung einer Beteiligung sowie die Vertretung in privatrechtlichen Organisationen geregelt werden. Damit wurde namentlich ein Beteiligungscontrolling für die Gesamtverwaltung eingeführt, welches eine standardisierte Berichterstattung und Überwachung von Beteiligungen vorschreibt. Mit der Richtlinie wurden im Übrigen die Empfehlungen des Untersuchungsberichts der Administrativuntersuchung rund um die Geschehnisse der Wärme Frauenfeld AG aufgenommen und umgesetzt.

Die Richtlinie wurde nach der Verabschiedung durch den Stadtrat sowohl in der Aufsichtskommission als auch in der Sachkommission Bau und Betriebe (BBK) vorgestellt.

Mit der Richtlinie verfügt der Stadtrat somit über eine gute Grundlage für ein wirksames Beteiligungscontrolling.

### **2. Aufbau der Richtlinie**

Der Aufbau der Richtlinie folgt dem ordentlichen „Lebenszyklus“ einer Beteiligung. Deshalb werden zuerst die Grundsätze für die Vorbereitungsarbeiten und namentlich die Analyse vor dem Erwerb und der eigentliche Erwerb einer Beteiligung festgelegt. Es folgen die Anforderungen an das Beteiligungscontrolling inklusive der laufenden Berichterstattung und der Aufsicht. Danach werden die Grundsätze für die städtischen Vertreter in den privatrechtlichen Organisationen festgelegt sowie die wichtigsten Aspekte, die beim Verkauf einer Beteiligung zu beachten sind, dargelegt. Schliesslich werden die Besonderheiten bei Genossenschaftsbeteiligungen sowie von Vereins- und Stiftungsmandaten dargestellt.

### **3. Inhalt der Richtlinie**

Vor jedem Erwerb einer Beteiligung muss die Frage beantwortet werden, ob ein solcher Erwerb für die Stadt zweckmässig ist und welche Risiken damit verbunden sind. Um die zuständigen Departemente und Bereiche bei der Beantwortung dieser Fragen zu unterstützen, enthält die Richtlinie einen Kriterienkatalog, welcher als Beurteilungshilfe dienen soll. Schliesslich werden die Prozesse und der notwendige Inhalt eines Stadtratsantrages festgelegt, sofern eine Beteiligung eingegangen werden soll.

Das Beteiligungscontrolling ist ein zentrales Kapitel der Richtlinie und wird in Ziffer 4 separat behandelt. Immerhin gilt es bereits hier zu bemerken, dass eine der Lehren aus dem Fall der Wärme Frauenfeld AG die frühzeitige und zweckmässige Information des Stadtrates über die einzelnen Beteiligungen ist.

Die Stadt ist nicht nur an den Gesellschaften beteiligt, sondern stellt in einigen Fällen auch Verwaltungsräte in Aktiengesellschaften oder Mitglieder von Genossenschaftsverwaltungen. Damit sollen die Eignerinteressen besser gewahrt werden, in dem namentlich ein besserer Informationszugang vermittelt und eine stärkere Einflussnahme auf den Geschäftsgang angestrebt wird. Es werden deshalb die verschiedenen Aspekte, die bei der Entsendung beachtet werden müssen, in der Richtlinie dargelegt und entsprechende Grundsätze festgelegt. Namentlich werden das Weisungsrecht des Stadtrates sowie die Informationsrechte und -pflichten der entsandten Vertreter geregelt.

Schliesslich wird in einer Kurzübersicht die Zuständigkeitsordnung der Behörden bei einem allfälligen Verkauf in Erinnerung gerufen und im letzten Kapitel werden gewisse Erleichterungen und Besonderheiten, welche bei Genossenschaftsbeteiligungen, Vereinsmitgliedschaften und Stiftungsmandate beachtet werden müssen, erläutert.

## **4. Beteiligungscontrolling und Berichterstattung**

### **4.1 Beteiligungscontrolling**

Eine wesentliche Zielsetzung des Beteiligungscontrollings besteht darin, frühzeitig Entwicklungen zu erkennen, die den finanziellen oder politischen Interessen der Stadt zuwiderlaufen. Mit der Betreuung der Beteiligungen und damit verbunden mit einem regelmässigen, standardisierten und adäquaten Beteiligungsreporting soll der Stadtrat in der Lage sein, sich ein Bild über die Chancen und Risiken der einzelnen Beteiligungen zu machen sowie strategische Entscheidungen über das künftige Verhalten gegenüber der einzelnen Beteiligung zu fällen. Die Beaufsichtigung der einzelnen Beteiligung soll sicherstellen, dass die städtischen Interessen in politischer und finanzieller Hinsicht gegenüber den Organisationen gewahrt sind. Zuständig für die Betreuung ist das Departement, welches vom Stadtrat mit der Betreuungsaufgabe betraut wurde.

### **4.2 Berichterstattung**

#### **Ordentliche Berichterstattung**

Die ordentliche Berichterstattung an den Stadtrat beinhaltet sowohl ein standardisiertes jährliches Reporting über sämtliche Beteiligungen der Stadt als auch das individuelle Reporting im Vorfeld der jährlich stattfindenden Generalversammlungen jeder einzelnen Beteiligung. Daneben ist der Stadtrat frei, bei einzelnen Beteiligungen einen erhöhten Berichterstattungsrythmus zu beschliessen, sofern die städtischen Interessen gefährdet sind, wie dies beispielsweise bei der Wärme Frauenfeld AG der Fall war.

Das ordentliche jährliche Reporting erfährt bei sehr grossen Beteiligungen von über 25 Millionen Franken sowie bei Beteiligungen, welche nach einer Risikobeurteilung (hinsichtlich Finanz-, Reputations- oder Politikrisiken) durch die zuständigen Departemente als risikobehaftet qualifiziert werden, eine standardisierte Erweiterung der Berichterstattung.

Das jährliche Reporting an den Stadtrat erfolgt im 2. Semester aufgrund aktueller und revidierter Zahlen. Die Prozessführung für das jährliche Reporting liegt beim Finanzamt, welches die Beurteilungen der einzelnen Beteiligungen beim jeweils zuständigen Departement einholt.

#### **GV-Berichterstattung**

Mit der Berichterstattung vor jeder Generalversammlung sind dem Stadtrat insbesondere die zu behandelnden Traktanden zur Genehmigung vorzulegen.

Die Anträge für die Generalversammlung werden vom einzelnen Departement direkt auf dem ordentlichen Weg dem Stadtrat vorgelegt. Sollte sich bei einer Organisation unterjährig ein ausserordentliches Vorkommnis ereignen, wird der Stadtrat ebenfalls direkt durch das Departement und ohne Verzug informiert.

#### **4.3 Parlamentarische Oberaufsicht**

Mit dem vorliegenden Postulat soll ein Konzept für ein Beteiligungscontrolling ausgearbeitet werden, welches eine Berichterstattung zuhanden des Grossen Gemeinderat im Rahmen des Jahresberichts und zu Beginn einer Legislaturperiode vorsieht.

Der Grosse Gemeinderat übt die Oberaufsicht über die städtische Verwaltung aus. Deshalb kann der Grosse Gemeinderat Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen nicht aufheben oder korrigieren. Die Wahrnehmung der Oberaufsicht hat deshalb grundsätzlich nur politische, aber keine rechtlichen Folgen und ist immer nachträglich. Deshalb kann der Grosse Gemeinderat nicht direkt auf die Beteiligungspolitik Einfluss nehmen; immerhin stehen ihm aber sämtliche politischen Mittel zur Verfügung.

Eine jährliche Berichterstattung im Rahmen der Jahresrechnung ist aufgrund der zeitlichen Abfolgen schwierig zu bewerkstelligen, da in diesem Zeitpunkt kaum sämtliche Informationen über die Beteiligungen vorliegen. Der Stadtrat hat aber beschlossen, dass die Aufsichtskommission im Nachgang an die ordentliche jährliche Berichterstattung an den Stadtrat in allgemeiner Form informiert wird. Dank dem Umstand, dass die Kommissionssitzungen im Gegensatz zu Plenumsitzungen vertraulich sind, können die Kommissionsmitgliedern detaillierter und vertraulich über die einzelnen Beteiligungen informiert werden.

#### **5. Bisherigen Erfahrungen**

In diesem Jahre erfolgt die erste ordentliche Berichterstattung an den Stadtrat. Der Initialaufwand ist dabei beträchtlich, weshalb im letzten Jahr noch keine vollständige, ordentliche Berichterstattung vorgenommen werden konnte. Sehr gute Erfahrungen durfte der Stadtrat aber bereits mit der Berichterstattung und der Nachbearbeitung von Generalversammlungen machen. Im Gegensatz zu früher sind die Stadtratsanträge nun standardisiert und damit vergleichbar und es werden ihm auch sämtliche entsprechende Geschäfte vorgelegt. Vor der Inkraftsetzung der Richtlinie lag dies im Ermessen des jeweiligen Departements.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon