



Protokollauszug vom

24.05.2017

Stadtkanzlei:

Richtlinie über die Beteiligungspolitik der Stadt Winterthur

SR.17.441-1

---

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Richtlinie über die Beteiligungspolitik der Stadt Winterthur wird genehmigt und tritt per sofort in Kraft.
2. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Richtlinie in der Aufsichtskommission sowie der Sachkommission Bau und Betriebe vorzustellen.
3. Die Aufsichtskommission wird jeweils im Nachgang an die ordentliche jährliche Berichterstattung an den Stadtrat summarisch über die Resultate informiert.
4. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Richtlinie in die interne Erlasssammlung aufzunehmen.
5. Mitteilung (mit Begründung und Beilage) an: Departement Kulturelles und Dienste (Personalamt), Departement Finanzen (Finanzamt), Departement Technische Betriebe (Stadtwerk), Finanzkontrolle, Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Im Rahmen der Administrativuntersuchung über die Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG wurden im Zusammenhang mit den Beteiligungen der Stadt Winterthur verschiedene Versäumnisse und Schwachstellen bei der Auswahl, der Beschlussfassung des Stadtrates sowie der Überwachung festgestellt. Aufgrund dieser Befunde enthält der Untersuchungsbericht folgende generelle Empfehlungen hinsichtlich der Beteiligungen der Stadt Winterthur:

- Festlegung eines geeigneten Prozesses für den Beteiligungsbeschluss des Stadtrates mit entsprechenden Qualitätssicherungsmassnahmen (z.B. fachliche, ökonomische/finanztechnische und juristische Begleitung).
- Regelmässige Berichterstattung über die Beteiligungen zu Händen des Stadtrates (Beteiligungscontrolling).
- Politische und rechtliche Begleitung von Organschaften und Schaffung einer Anlaufstelle für Organe („Ombudsstelle“ für Verwaltungsratsmitglieder).

Einheitliche Prozesse oder eine standardisierte Berichterstattung und Überwachung innerhalb der Gesamtverwaltung fehlen derzeit. Die Gemeindeordnung (GO) sieht bloss – aber immerhin – Regelungen über die Bewilligung der finanziellen Mittel, die für den Erwerb von Beteiligungen an privatrechtlichen Organisationen erforderlich sind, vor. Gestützt darauf ist je nach Ausgabenhöhe die Stimmbürgerschaft (§ 8 Abs. 1 Ziff. 7 GO; ab Fr. 5'000'000.—), der Grosse Gemeinderat (§ 28 Abs. 1 Ziff. 11 GO, von Fr. 200'000.— bis Fr. 5'000'000.—) oder der Stadtrat (§ 41 Abs. 2 Ziff. 11 GO, bis Fr. 200'000.—) zuständig.

### **2. Anwendung und Aufbau der Richtlinie**

Die Empfehlungen aus der Administrativuntersuchung sollen mit der vorliegenden Richtlinie umgesetzt werden. Die Richtlinie regelt deshalb die Grundsätze, welche bei der Vorbereitung, des Erwerbs und der Überwachung der Beteiligung berücksichtigt werden sollen. Die zuständigen Departemente und Bereiche sind dementsprechend angehalten, die Richtlinie bei ihrer Arbeit mit den Beteiligungen zu beachten. Aufgrund der diversen Höhen des finanziellen Engagements, des unterschiedlichen Risikos der einzelnen Beteiligungen sowie der verschiedenen Beteiligungsformen, welche die Stadt Winterthur in ihrem Portefeuille ausweist, sind Abweichungen von der Richtlinie aber möglich. Dabei gilt der Grundsatz „comply or explain“. Abweichungen müssen im Einzelfall in den Anträgen und der Berichterstattung der Departemente oder in den Beschlüssen des Stadtrates begründet werden.

Der Aufbau der Richtlinie folgt dem ordentlichen „Lebenszyklus“ einer Beteiligung. In Kapitel 2 werden deshalb zuerst die Grundsätze für die Vorbereitungsarbeiten und namentlich die Analyse vor dem Erwerb und der eigentliche Erwerb einer Beteiligung festgelegt. In Kapitel 3 formuliert der Bericht die Anforderungen an das Beteiligungscontrolling inklusive der laufenden Berichterstattung und der Aufsicht. In Kapitel 4 werden die Grundsätze für die städtischen Vertreter in den privatrechtlichen Organisationen festgelegt. In Kapitel 5 wird auf die wichtigsten Aspekte, die beim Verkauf einer Beteiligung zu beachten sind, eingegangen und in Kapitel 6 werden schliesslich 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 in Kapitel 2 einen Kriterienkatalog, welcher als Beurteilungshilfe dienen soll. Daneben enthält das Kapitel auch Schranken des Beteiligungserwerbs. Beispielsweise soll in der Regel

auf reine finanzielle Beteiligungen an Organisationen grundsätzlich verzichtet werden. Schliesslich werden die Prozesse und der notwendige Inhalt eines Stadtratsantrages festgelegt, sofern eine Beteiligung eingegangen werden soll.

Im Kapitel 3 wird das Beteiligungscontrolling geregelt, welches ein zentrales Kapitel der Richtlinie ist. Denn eine der Lehren aus dem Fall der Wärme Frauenfeld AG ist die frühzeitige und zweckmässige Information des Stadtrates über die einzelnen Beteiligungen. Zuständig für die Betreuung der Beteiligungen und damit für die Berichterstattung sind die einzelnen Departemente.

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 ist. Auch in diesem Kapitel werden die notwendigen Prozessschritte der Berichterstattung beschrieben.

Winterthur ist nicht nur an den Gesellschaften beteiligt, sondern stellt in einigen Fällen auch Verwaltungsräte in Aktiengesellschaften oder Mitglieder der Genossenschaftsverwaltung. Damit sollen die Eignerinteressen besser gewahrt werden, in dem namentlich ein besserer Informationszugang vermittelt werden soll und eine stärkere Einflussnahme auf den Geschäftsgang angestrebt wird. In Kapitel 4 werden deshalb die verschiedenen Aspekte, die bei der Entsendung beobachtet werden müssen, dargelegt und entsprechende Grundsätze festgelegt. Namentlich werden auch das Weisungsrecht des Stadtrates sowie die Informationsrechte und -pflichten der entsandten Vertreter geregelt.

Schliesslich wird in Kapitel 5 in kurzer Übersicht die Zuständigkeitsordnung der Behörden bei einem allfälligen Verkauf in Erinnerung gerufen und im letzten Kapitel 6 werden gewisse Erleichterungen und Besonderheiten, welche bei Genossenschaftsbeteiligungen, Vereinsmitgliedschaften und Stiftungsmandate beachtet werden müssen, erläutert.

#### **4. Vorverfahren mit betroffenen Bereichen**

Damit sichergestellt ist, dass die Richtlinie als Arbeitsinstrument für die betroffenen Bereiche genutzt werden kann und nicht bloss eine theoretische Abhandlung des Thema ist, wurden im Vorfeld der ordentlichen Stadtratsprozesse die am stärksten betroffenen Bereiche, nämlich Stadtwerk, die Finanzkontrolle, das Finanzamt, das Personalamt und das Departementssekretariat des DKD, zur Vernehmlassung eingeladen. Deren materiellen Stellungnahmen wurden grundsätzlich berücksichtigt. Aufgrund der vorgängigen Begrüssung dieser Hauptbetroffenen sowie unter Berücksichtigung des engen Terminplans für die Kommunikation wurde daher das Fachmitberichtsverfahren stark verkürzt.

#### **5. Kommunikation**

Die Öffentlichkeit wird über die Richtlinie im Rahmen der Kommunikation über die Sonderberichte der Finanzkontrolle am 29. Mai 2017 informiert werden.

#### **Beilage:**

Richtlinie über die Beteiligungspolitik der Stadt Winterthur



**Winterthur, 24. Mai 2017**

(geändert am 30.01.2019 [SR 19.70-1]; geändert am 29.01.2020 [SR 20.93-1])

# **Richtlinie über die Beteiligungspolitik der Stadt Winterthur**

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1	Ausgangslage .....	3
1.2	Begriffsdefinition und Geltungsbereich .....	3
1.3	Geltende rechtliche Grundlagen .....	4
1.4	Status quo des Beteiligungsmanagements in der Stadt Winterthur .....	4
<b>2</b>	<b>Beteiligungsengagement</b> .....	<b>5</b>
2.1	Beurteilungskriterien für den Erwerb städtischer Beteiligungen.....	5
2.2	Einschränkungen und Schranken städtischer Beteiligungen .....	5
2.3	Prozesse.....	6
2.4	Inhalt der Stadtratsanträge und der Weisungen an den GGR .....	7
<b>3</b>	<b>Beteiligungscontrolling</b> .....	<b>8</b>
3.1	Zweck und Ziele des Beteiligungscontrollings .....	8
3.2	Betreuung .....	8
3.3	Ordentliche Berichterstattung .....	8
3.3.1	Jährliche Berichterstattung .....	8
3.3.2	Berichterstattung vor Generalversammlungen .....	10
3.4	Intervention .....	11
3.5	Verfahrensablauf .....	12
3.6	Parlamentarische Oberaufsicht.....	12
<b>4</b>	<b>Entsendung städtischer Vertreter in privatrechtliche Organisationen</b> .....	<b>12</b>
4.1	Einleitung .....	12
4.2	Voraussetzungen für die Entsendung .....	13
4.3	Personelle Ausgestaltung der Vertretung .....	13
4.3.1	Grundsatz .....	13
4.3.2	Interessenkollision und Ausstand des Stadtrates.....	14
4.4	Städtische Vertreter in Verwaltungsräten .....	14
4.4.1	Weisungsrecht.....	14
4.4.2	Informationsrecht und Geheimhaltungspflichten.....	15
4.5	Entschädigung.....	16
4.6	Kontaktstelle für städtische Delegierte und bei Beteiligungsfragen .....	16
<b>5</b>	<b>Veräusserung der Beteiligung</b> .....	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Überblick: Genossenschaft, Verein und Stiftungen</b> .....	<b>16</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Administrativuntersuchung über die Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG wurden im Zusammenhang mit den Beteiligungen der Stadt Winterthur (Stadt) verschiedene Versäumnisse und Schwachstellen bei der Auswahl, der Beschlussfassung des Stadtrates sowie der Überwachung festgestellt. Aufgrund dieser Befunde enthält der Untersuchungsbericht folgende generelle Empfehlungen hinsichtlich der Beteiligungen der Stadt Winterthur:

- Festlegung eines geeigneten Prozesses für den Beteiligungsbeschluss des Stadtrates mit entsprechenden Qualitätssicherungsmassnahmen (z.B. fachliche, ökonomische/finanztechnische und juristische Begleitung).
- Regelmässige Berichterstattung über die Beteiligungen zu Händen des Stadtrates (Beteiligungscontrolling).
- Politische und rechtliche Begleitung von Organschaften und Schaffung einer Anlaufstelle für Organe („Ombudsstelle“ für Verwaltungsratsmitglieder).

Diese Empfehlungen sollen mit der vorliegenden Richtlinie umgesetzt werden. Die Richtlinie regelt deshalb die Grundsätze, welche bei der Vorbereitung, des Erwerbs und der Überwachung der Beteiligung berücksichtigt werden sollen. Die zuständigen Departemente und Bereiche sind dementsprechend angehalten, die Richtlinie bei ihrer Arbeit mit den Beteiligungen zu beachten. Aufgrund der diversen Höhen des finanziellen Engagements, des unterschiedlichen Risikos der einzelnen Beteiligungen sowie der verschiedenen Beteiligungsformen, welche die Stadt Winterthur in ihrem Portefeuille ausweist, sind Abweichungen von der Richtlinie aber möglich. Dabei gilt der Grundsatz „comply or explain“. Abweichungen müssen im Einzelfall in den Anträgen und der Berichterstattung der Departemente oder in den Beschlüssen des Stadtrates begründet werden.

Der Aufbau der Richtlinie folgt dem ordentlichen „Lebenszyklus“ einer Beteiligung. In Kapitel 2 werden deshalb zuerst die Grundsätze für die Vorbereitungsarbeiten und namentlich die Analyse vor dem Erwerb und der eigentliche Erwerb einer Beteiligung festgelegt. In Kapitel 3 formuliert der Bericht die Anforderungen an das Beteiligungscontrolling inklusive der laufenden Berichterstattung und der Aufsicht. In Kapitel 4 werden die Grundsätze für die städtischen Vertreter in den privatrechtlichen Organisationen festgelegt. In Kapitel 5 wird auf die wichtigsten Aspekte, die beim Verkauf einer Beteiligung zu beachten sind, eingegangen und in Kapitel 6 werden schliesslich die Besonderheiten bei Genossenschaftsbeteiligungen sowie von Vereins- und Stiftungsmandaten dargestellt.

## 1.2 Begriffsdefinition und Geltungsbereich

Unter dem Begriff *Beteiligung* wird nachfolgend das Engagement in einer Organisation des Privatrechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum der Stadt verstanden. Um sich an einer solchen Organisation zu beteiligen, muss die Stadt Kapital investieren. Dabei dient eine Beteiligung grundsätzlich der ausgelagerten Erfüllung von städtischen Aufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen für die Erfüllung von städtischen Aufgaben (z.B. Produktion von Strom). Nicht unter den Begriff der Beteiligung fallen Forderungen oder andere Verpflichtungen der Stadt gegenüber privatrechtlichen Organisationen.

Mit dem Begriff *Mitgliedschaft* wird ein Engagement in einer Organisation des Privatrechts verstanden, welche nicht mittels einer Kapital-Beteiligung im oben erwähnten Sinne zustande kommt (z.B. Vereinsmitgliedschaft).

Bei der vorliegenden Richtlinie handelt es sich nicht um einen eigentlichen und umfassenden Public Corporate Governance-Bericht, wie dies beispielsweise der Kanton Zürich und der Bund kennen.

Die Richtlinie beschränkt sich bewusst auf die Beteiligungen im oben definierten Sinne und umfasst nicht eigentliche Privatisierungs- und Verselbständigungsvorgänge. Selbstverständlich sollen die festgelegten Grundsätze – sofern sie anwendbar sind – auch bei künftigen Verselbständigungsprojekten mitberücksichtigt werden. Hier gilt ebenfalls der Grundsatz „comply or explain“.

### **1.3 Geltende rechtliche Grundlagen**

Das Recht der Gemeinden, kommunale Aufgaben auf Dritte zu übertragen und sich zu diesem Zweck an privatrechtliche Organisationen zu beteiligen, ergibt sich aus Artikel 98 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Zürich .

Die Bewilligung der finanziellen Mittel, die für den Erwerb von Beteiligungen an privatrechtlichen Organisationen erforderlich sind, ist hingegen in der Gemeindeordnung (GO) geregelt. Gestützt darauf ist je nach Ausgabenhöhe die Stimmbürgerschaft (§ 8 Abs. 1 Ziff. 7 GO; ab Fr. 5'000'000.—), der Grosse Gemeinderat (§ 28 Abs. 1 Ziff. 11 GO, von Fr. 200'000.— bis Fr. 5'000'000.—) oder der Stadtrat (§ 41 Abs. 2 Ziff. 11 GO, bis Fr. 200'000.—) zuständig. Erfolgt der Erwerb aus Mitteln eines Rahmenkredites (Verpflichtungskredit) kann unter Umständen eine davon abweichende Kompetenzordnung vorliegen. Denn das für die Kreditbewilligung zuständige Gemeindeorgan (Stimmbürgerschaft oder Grosse Gemeinderat) kann im Beschluss über die Bewilligung des Rahmengkredits zugleich eine Kompetenzdelegation – meistens zugunsten des Stadtrates – vorsehen. Damit erhält der Stadtrat (oder auch der Grosse Gemeinderat) die Kompetenz, Ausgabenbeschlüsse zu fällen, die gewöhnlich ausserhalb seiner Kompetenz liegen.

§ 72 GO regelt die Unvereinbarkeit des Stadtratsamtes mit einer weiteren beruflichen Tätigkeit sowie der Einsitznahme in die Verwaltung einer Gesellschaft oder Genossenschaft nicht rein gemeinnützigen Charakters. Ausgenommen sind Gesellschaften und Genossenschaften, in denen das Mitglied des Stadtrates das Mandat kraft seiner Stellung ausübt. Unter „Verwaltung“ sind Verwaltungsräte, Geschäftsleitungen, Vorstände, Revisionsstellen sowie andere Leitungs- und Aufsichtsorgane zu verstehen. Eine zulässige – kraft Amtsstellung – beruhende Einsitznahme in solchen Organen ist nicht nur dann anzunehmen, wenn diese Entsendung auf statutarischer Grundlage (Art. 762 Abs. 1 OR) beruht. Es genügt, wenn das Stadratsmitglied auf Vorschlag des Stadtrates als Mandatsträger gewählt wird und seine Einsitznahme im öffentlichen Interesse liegt. Letzteres ist insbesondere zu bejahen, wenn die Stadt diese Organisation finanziell unterstützt oder daran beteiligt ist.

Das kantonale Recht, wie beispielsweise das Gemeindegesetz, sowie die Regelungen zum Finanzhaushalt (namentlich HRM2-Regelungen) kennen weitere Bestimmungen über die Beteiligungen von Gemeinden, welcher entweder in der GO wiederholt werden (Zuständigkeit) oder aber nicht im Anwendungsbereich dieser Richtlinie liegen (HRM2-Regelung). Immerhin gilt es zu erwähnen, dass im Anhang der Jahresrechnung ein gesamtstädtischer Beteiligungsspiegel nach standardisiertem Schema publiziert werden muss. Weitere auf kommunaler Stufe geltende Regelungen bestehen derzeit nicht.

### **1.4 Status quo des Beteiligungsmanagements in der Stadt Winterthur**

Einheitliche Prozesse oder eine standardisierte Berichterstattung und Überwachung innerhalb der Gesamtverwaltung fehlen derzeit. Mit den in der Richtlinie festgelegten Grundsätzen soll deshalb ein Rahmen geschaffen werden, um eine einheitliche Regelung festzulegen und damit sicherzustellen, dass dem Stadtrat vergleichbare und entscheidreife Unterlagen vorgelegt werden und er jederzeit über die aktuelle Situation der Beteiligung informiert ist.

## 2 Beteiligungsengagement

### 2.1 Beurteilungskriterien für den Erwerb städtischer Beteiligungen

Vor jedem Erwerb einer Beteiligung muss die Frage beantwortet werden, ob die verwaltungsinterne oder die «ausgelagerte» Aufgabenerfüllung mittels einer Beteiligung wirksamer, wirtschaftlicher, risikoärmer oder alleine gar nicht durchführbar ist. Grundsätzlich obliegt die Erfüllung staatlicher Aufgaben der Stadtverwaltung. In besonderen Fällen kann jedoch von dieser Regel abgewichen werden und die Erfüllung solcher Aufgaben einer Organisationseinheit ausserhalb der Stadtverwaltung übertragen werden. Neben dieser Beteiligung zur Erfüllung eigentlicher öffentlicher Aufgaben, ist es auch zulässig Tätigkeiten von Organisationen mittels einer Beteiligung zu unterstützen, um damit Vorleistungen für städtische Aufgaben zu erhalten (Unterstützungsbeteiligungen). Als Beurteilungshilfe, ob eine Beteiligung eingegangen werden oder die Aufgabe besser durch die Verwaltung wahrgenommen werden soll, dient folgender Fragekomplex:

- Was ist der Zweck des städtischen Engagements
- Welches öffentliche Interesse wird mit dem städtischen Engagement verfolgt
- Welche Gründe sprechen für und welche gegen eine Auslagerung der Aufgabe, wie sehen potentielle Alternativen aus
- Besteht zwischen dem öffentlichen Interesse und der Tätigkeit der Organisation ein Interessenkonflikt
- Stützt sich das Engagement auf eine genügende gesetzliche Grundlage
- Wie hoch ist das finanzielle Engagement und wie hoch sind die jährlichen Folgekosten (finanzielle oder personelle Verpflichtungen oder allfällige Sachleistungen)
- Welche Risiken in finanzieller, politischer (Reputation) und in rechtlicher (z.B. Haftung) Hinsicht bestehen
- Welche Gründe sprechen für die wirksamere, wirtschaftlichere oder risikoärmere Erfüllung der Aufgabe mittels Beteiligung
- Entspricht die Möglichkeit der städtischen Einflussnahmen den finanziellen, politischen und rechtlichen Risiken
- Kann eine ausreichende Aufsicht über die Aufgabenerfüllung sichergestellt werden
- Soll der privatrechtlichen Organisation hoheitliche Befugnisse (z.B. Verfügungskompetenz) eingeräumt werden.

Je nach Art und Umfang des Engagements kommt den einzelnen Fragen ein höheres oder tieferes Gewicht zu. Dabei kommt der Unterscheidung zwischen Unterstützungsbeteiligungen und Beteiligungen, mit welchen eine staatliche Aufgabe erfüllt werden soll, eine zentrale Bedeutung zu. Bei Letzterer soll die Einflussnahme und Aufsicht umfassend ausgestaltet sein, weshalb grundsätzlich nur Mehrheitsbeteiligungen (über 50% des Aktienkapitals) in Frage kommen. Bei reinen Unterstützungsbeteiligungen fallen die Fragen nach der Einflussnahme und der Aufsicht weniger oder gar nicht ins Gewicht, weshalb auch Minderheitsbeteiligungen (unter 50%) statthaft sind.

### 2.2 Einschränkungen und Schranken städtischer Beteiligungen

Eine städtische Beteiligung ist nur zulässig, falls dafür eine *gesetzliche Grundlage* und ein *öffentliches Interesse* bestehen. Auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist insbesondere die *Wirtschaftsfreiheit* der Bundes- und Kantonsverfassung zu beachten. Namentlich muss der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen beachtet werden. Mit der Beteiligung durch die Stadt dürfen die Konkurrenten der Gesellschaft nicht benachteiligt werden.

Soweit die städtischen Beteiligungen der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen, kann die Zielsetzung mit Kleinstbeteiligungen grundsätzlich nicht erfüllt werden, da damit keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftstätigkeit bestehen. Reine Unterstützungsbeteiligungen hingegen können als



Minderheits- oder Kleinstbeteiligungen ins Beteiligungsportefeuille aufgenommen werden, soweit damit der angestrebte Zweck erfüllt werden kann.

Grundsätzlich sollten deshalb die folgenden Grundsätze bei einer Beteiligung an einer Aktiengesellschaft beachtet werden (wiederum unter der Prämisse *comply or explain*):

- Die Stadt Winterthur hält so viele Aktien, dass sie die Traktandierung eines Verhandlungsgegenstandes (Aktien im Nennwert von 1 Million Franken), die Einberufung einer GV (10% Aktienkapital) oder einer Sonderprüfung (10% Aktienkapital oder Aktien im Nennwert von 2 Millionen Franken) verlangen kann. Bei einer städtischen Beteiligung für die Erfüllung staatlicher Aufgaben jedoch mindestens 50%.
- Beteiligungen sollen – soweit angezeigt und namentlich bei Mehrheitsbeteiligungen – über einen Winterthurer Vertreter im Verwaltungsrat verfügen und es sind entsprechende Statutenbestimmungen vorzusehen oder Aktionärsbindungsverträge abzuschliessen. Im Minimum sind im Rahmen von Aktionärspools eine Vertretung über befreundete Städte oder Unternehmen sicherzustellen.
- Der Hauptsitz der Gesellschaft muss sich in der Schweiz befinden.
- Die Gesellschaft soll revisionspflichtig sein.
- Die Statuten sollten auf die spezielle Situation eines öffentlich-rechtlichen Aktionärs Rücksicht nehmen (z.B. Informationspflicht und Weisungsrechte der städtischen Verwaltungsräte gegenüber dem Stadtrat).

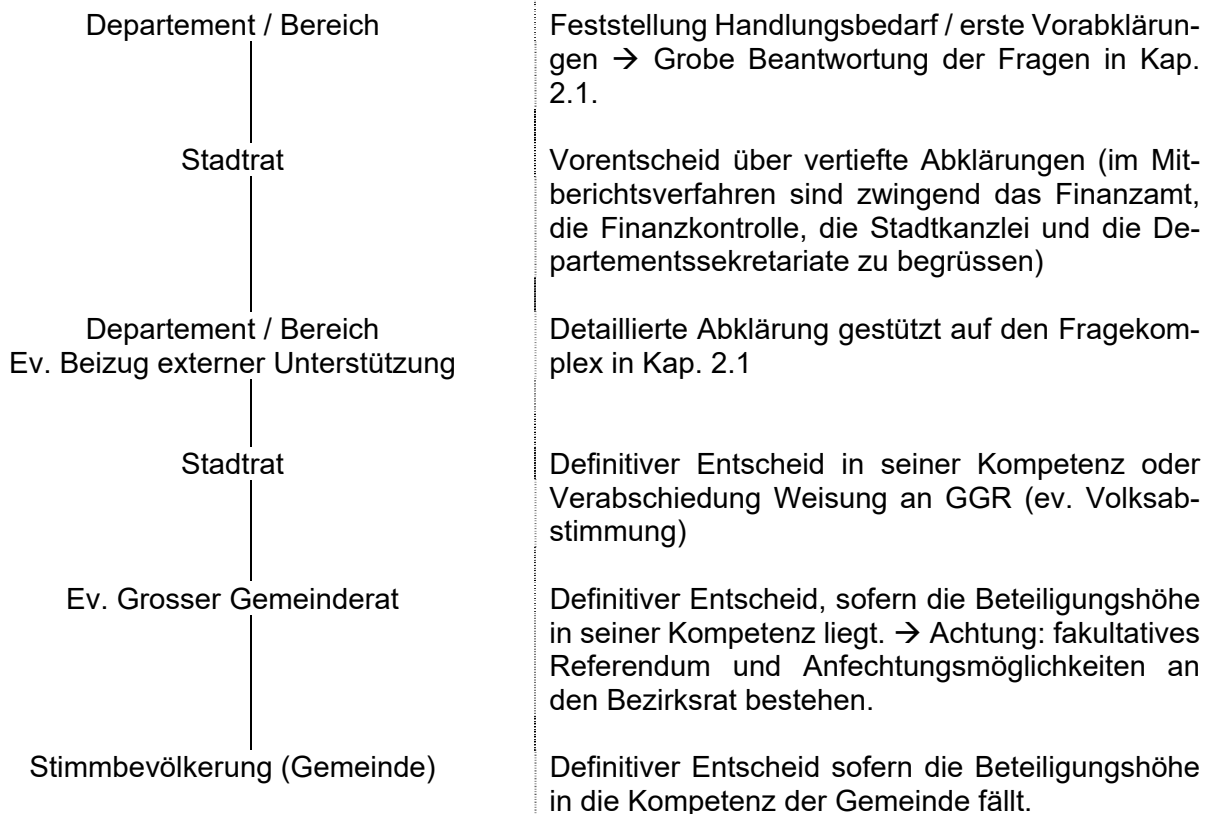
Reine finanzielle Beteiligungen an Organisationen sollen aus den gleichen Überlegungen grundsätzlich nicht getätigt werden (Finanzbeteiligung). Die Beteiligung soll vielmehr der Erfüllung von staatlichen Aufgaben und die Unterstützung von Tätigkeiten dienen, die im öffentlichen Interesse liegen. Die finanzielle Beteiligung ist in diesen Fällen nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck der Wahrung öffentlicher Interessen, weshalb sie zum Verwaltungsvermögen gehört. Sie unterliegt daher je nach Höhe dem fakultativen Referendum oder muss dem Stimmvolk direkt vorgelegt werden.

## 2.3 Prozesse

Um die Fragen in Kapitel 2.1 beantworten zu können, müssen verschiedene Vorbereitungsarbeiten vorgenommen werden. Der Umfang dieser und der weiteren Arbeiten ist abhängig von der Komplexität der Beteiligung. Grosse finanzielle Beteiligungen an Unternehmen bedürfen sicherlich einer vertieften und professionelleren Abklärung (z.B. Due-Diligence) als dies bei einfachen Strukturen und einem kleinen finanziellen Engagement der Fall ist. Das Beispiel der Wärme Frauenfeld AG zeigt aber, dass auch bei vermeintlich kleinen Engagements grosse Risiken bestehen können, sofern auf eine fundierte Abklärung oder eine seriöse Überwachung verzichtet wird. Das folgende Ablaufdiagramm stellt deshalb den Normtypus dar. Davon kann – nach dem Grundsatz *comply or explain* – abgewichen werden. Bei Beteiligungen mit einem sehr geringen finanziellen Engagement oder aufgrund der einfachen Verhältnisse kann der Prozess «abgekürzt» werden. Namentlich kann auf den Vorentscheid verzichtet werden und die Vorlage dem Stadtrat direkt zum definitiven Entscheid vorgelegt werden. Sofern aber die detaillierten Abklärungen mit Kosten verbunden sein werden, da beispielsweise externe Experten hinzugezogen werden müssen, muss immer ein Vorentscheid des Stadtrates eingeholt werden.

## Organisationseinheit (wer?)

## Tätigkeit/Entscheid (was?)



### 2.4 Inhalt der Stadtratsanträge und der Weisungen an den Grossen Gemeinderat

Sowohl die Stadtratsanträge als auch die Weisungen an den Grossen Gemeinderat sollen in jedem Fall einen gleichen Aufbau aufweisen, wodurch eine inhaltliche Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Geschäften erreicht werden kann. Der ordentliche Aufbau des Stadtratsantrags sieht wie folgt aus:

1. *Ausgangslage*: Hier soll der Status quo und gegebenenfalls dessen Probleme dargestellt werden.
2. *Hauptteil*: In diesem Teil sollen neben den Beweggründen für die Beteiligung insbesondere die Fragen in Kapitel 2.1 sowie weitere wichtige Punkte der Vorlage beschrieben und beantwortet werden. Beim Vorentscheid beschränkt sich dieser Teil auf die ersten vorgenommenen Abklärungen, wobei auch diese einen Detaillierungsgrad aufweisen müssen, welche es dem Stadtrat erlauben, einen Entscheid fällen zu können. In der Regel sind dem Stadtrat verschiedene Varianten mit den entsprechenden Vor- und Nachteilen darzulegen und eine Empfehlung zu formulieren.
3. *Weiteres Vorgehen und personelle Ressourcen (Vorentscheid)*: Dem Stadtrat soll in diesem Teil der zeitliche Ablauf inklusive den Meilensteine und den benötigten internen und externen Ressourcen aufgezeigt werden.
4. *Zuständigkeit*: In diesem Teil soll beim definitiven Entscheid oder in der Weisung an den Grossen Gemeinderat dargelegt und entschieden werden, welches Departement sich für die Beteiligung verantwortlich zeichnet und damit das Teilnehmungscontrolling verantwortet. Zudem ist darzulegen, in welcher Form das zuständige Departement/Bereich die Aufsicht über die Beteiligung sicherstellen wird (VR-Mandat etc.). Gerade bei Teilnehmungen, deren sachliche Zuordnung nicht offensichtlich ist, kommt dieser Frage grosse Relevanz zu.

## **3 Beteiligungscontrolling**

### **3.1 Zweck und Ziele des Beteiligungscontrollings**

Eine der Lehren aus dem Fall der Wärme Frauenfeld AG ist die frühzeitige und zweckmässig Information des Stadtrates über die einzelnen Beteiligungen. Eine wesentliche Zielsetzung bei der Betreuung der Beteiligungen besteht deshalb darin, frühzeitig Entwicklungen erkennen zu können, die den finanziellen oder politischen Interessen der Stadt zuwiderlaufen. Mit der Betreuung der Beteiligungen und damit verbunden mit einem regelmässigen, standardisierten und adäquaten Beteiligungsreporting gegenüber dem Stadtrat soll er in der Lage sein, sich ein Bild über die Chancen und Risiken der einzelnen Beteiligungen machen sowie strategische Entscheidungen über das künftige Verhalten gegenüber der einzelnen Beteiligung fällen zu können.

### **3.2 Betreuung**

Die Betreuung 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 im Stadtratsbeschluss oder in der Weisung an den Grossen Gemeinderat (siehe Kap. 2.4) mit der Betreuungsaufgabe betraut wurde. Der Umfang und die Intensität der Betreuung des zuständigen Departements hängt im Wesentlichen davon ab, welche Bedeutung die jeweilige Organisation für die Stadt hat bzw. welche finanziellen und politischen Risiken damit verbunden sind. So erfordert beispielsweise die Beteiligung an der Aventron AG in der Höhe von über Fr. 20 Mio. in quantitativer und qualitativer Hinsicht eine umfassendere Betreuung als dies bei der Zürichholz AG der Fall sein dürfte.

### **3.3 Ordentliche Berichterstattung**

In diesem Kapitel wird die ordentliche Berichterstattung an den Stadtrat behandelt. Der Fall der Berichterstattung bei gefährdeten städtischen Interessen wird in Kapitel 3.4 (Intervention) dargestellt.

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. Letzteres muss insbesondere einen Antrag über das Stimmverhalten zu den Traktanden der GV beinhalten.

Der Stadtrat kann selbstverständlich bei einzelnen Beteiligungen auch einen erhöhten Berichterstattungsrythmus beschliessen, sofern die städtischen Interessen gefährdet sind, wie dies beispielsweise bei der Wärme Frauenfeld AG (Stand 2017) der Fall ist.

#### **3.3.1 Jährliche Berichterstattung**

##### **Allgemeine Berichterstattung**

Der Stadtrat soll einmal jährlich ein Reporting zu den städtischen Beteiligungen erhalten. Das Reporting gliedert sich dabei in einen Teil, welcher das Portefeuille der Departemente als Ganzes beurteilt und einen detaillierten Teil, welcher in tabellarischer Form eine Übersicht über die Beteiligung gibt.

Im ersten Teil ist darüber zu informieren, ob das gesamte Portefeuille auf Stufe Departement oder in Ausnahmefällen auf Stufe Amt noch sinnvoll ist oder mittelfristig Beteiligungen abgestossen werden müssen (z.B. Doppelspurigkeiten) oder das Portefeuille ergänzt werden soll.

Im zweiten Teil werden stichwortartig und tabellarisch die einzelnen Beteiligungen der Stadt dargestellt. Dabei sollen folgende Elemente erfasst werden:

- *Beschreibung der Beteiligung und Zweck des städtischen Engagements:* In diesem Feld soll sowohl die Beteiligungsgesellschaft als solche kurz beschrieben (inkl. Namen der Aktionäre und der Verwaltungsräte) als auch die Gründe für das städtische Engagement dargelegt werden.
- *Umfang des finanziellen Engagements sowie der offenen Forderungen:* Anhand von ausgewählten Schlüsselgrössen soll der Umfang des finanziellen Engagements dargestellt werden. Je nach Gesellschaftsform eignet sich dazu der Anteil am Gesellschaftskapital, die Beteiligungsquote, der Buchwert der Beteiligung, der Beitrag der Stadt an die Organisation oder weitere zweckmässige Grössen. Zudem sollen in diesem Rahmen auch allfällige Verpflichtungen gegenüber den Beteiligungen offengelegt werden.
- *Wichtige Schlüsselkennzahlen:* Hier sollen geeignete und kurze Grössen aufgezeigt werden, um die finanzielle Situation der Unternehmung einschätzen zu können (Gewinnzahlen oder Umsatzzahlen, Aufwand usw.). Zudem soll hier erwähnt werden, ob der Revisionsbericht ordentlich oder eingeschränkt ist.
- *Wichtige Ereignisse aus der Eigneroptik:* Es sollen Einzelereignisse genannt werden, welche entweder für die Stadt oder das Unternehmen von grosser Bedeutung sind.
- *Risikobeurteilung des zuständigen Departements (Ampelsystem):* Die einzelnen Departemente haben hier ihre Risikobeurteilung (z.B. hinsichtlich Finanz-, Reputations- oder Politikrisiken) vorzunehmen und diese mit der Ampel (grün, gelb, rot) zum Ausdruck zu bringen.

Das Reporting-Schema könnte wie folgt aussehen (wohl auf Grösse A3)

Unternehmen	Gesellschaftsbeschrieb und Zweck Engagement	Umfang Engagement	Schlüsselkennzahlen	Wichtige Ereignisse	Risikobeurteilung (Ampel)
Schauspielhaus					
...					

### Berichterstattung in besonderen Fällen

Sowohl für Beteiligungen mit einer gelben oder roten Ampel als auch für Beteiligungen mit einem Beteiligungswert von über 25 Millionen Franken, muss eine separate und detailliertere Berichterstattung zu Händen des Stadtrates erfolgen, da erhöhte finanzielle Risiken oder Reputationsrisiken bei einem Ausfall für die Stadt bestehen.

Bei diesen Beteiligungen wird über folgende Punkte standardisiert Bericht erstattet:

### Übersicht über die Beteiligung

- *Kurzbeschreibung der Unternehmung:* Es soll kurz der Unternehmenszweck dargelegt werden.
- *Zweck des städtischen Engagement:* Hier sollen die Gründe für das städtische Engagement dargelegt werden.
- *Strategische Ziele der Unternehmung heute und in Zukunft:* Hier sollen die strategischen Ziele der Unternehmung erwähnt werden (z.B. grösster Produzent von erneuerbarem Strom in Italien).
- *Beteiligungshöhe der Stadt Winterthur:* Hier soll das Departement den Stimmanteil der Stadt Winterthur darstellen.
- *Weitere grosse Aktionäre der Unternehmung:* Hier sollen die weiteren grossen Aktionäre mitsamt deren Beteiligungsquoten erwähnt und allfällige mit ihnen bestehende Aktionärbindungsverträge oder vergleichbare Abreden und Absprachen aufgezeigt werden.
- *Mitglieder des Verwaltungsrates:* Das Departement soll die Namen und die Funktion der städtischen Vertreter sowie die Namen und soweit bekannt die Funktion der übrigen Verwaltungsratsmitglieder darlegen.
- *Anzahl Mitarbeitende der Beteiligungsgesellschaft*
- *Bilanzielle Bewertung der Beteiligung in der Bilanz der Stadt Winterthur (Werthaltigkeitstest HRM2).*

### **Finanzielle Übersicht über die Beteiligung**

- *Rechnungslegungsstandard:* (Swiss GAAP FER, IFRS, OR etc.)
- *Bilanz und Erfolgsrechnung als Beilage* (inkl. notwendigem Kommentar)
- *Revisionsbericht*
- *Schlüsselzahlen:* Entwicklung von Umsatz, Nettoergebnis, Dividenden, (künftige) Investitionen inklusive Kommentar mit den wichtigsten Gründen für die einzelnen Entwicklungen
- *Finanzielle Kennzahlen:* Verschuldungsgrad, Eigenkapitalquote, Fremdkapitalquote inklusive Kommentar und Bewertung der einzelnen Kennzahlen.
- *Ergebnis des Werthaltigkeitstest nach HRM2 und bei Bedarf weitere Werthaltigkeitstests wie beispielsweise Market Multiples oder die Discounted Cashflow Methode (DCF)*
- *Forderungen und Verbindlichkeiten:* Es sind sämtliche zwischen der Stadt Winterthur und der Gesellschaft offenen Forderungen und Verbindlichkeiten aufzulisten.

### **Geschäftsverlauf / Risikobeurteilung**

- *Marktentwicklungen:* Das Departement beschreibt die wichtigsten Marktentwicklungen und deren Auswirkungen auf das vergangene Jahr sowie auf die kommenden Jahre; darunter fallen insbesondere Entwicklungen von Konkurrenten, neue technische Entwicklungen, regulatorische Änderungen etc., die das Unternehmen beeinflussen können.
- *Unternehmensinterne Entwicklungen:* Hier soll der Stadtrat über Unternehmensstrategien, Aufbau neuer Geschäftsfelder, grosse Investitionen, neue Produkte, neue oder geschlossene Standorte, Wechsel im Management oder dem Verwaltungsrat und weitere wichtige unternehmensinterne Daten informiert werden.
- *Risikobeurteilung:* Beschreibung der grössten Risiken und Beurteilung, wie diesen begegnet werden kann und ob die Beteiligung weiter gehalten oder abgestossen werden soll.

### **3.3.2 Berichterstattung vor Generalversammlungen**

Vor jeder Generalversammlung sind dem Stadtrat die zu behandelnden Traktanden zur Genehmigung vorzulegen. Das Dispositiv an den Stadtrat beinhaltet neben den Traktandenpunkte zur Genehmigung auch die Festlegung der Vertretung der Stadt an der Generalversammlung sowie den Auftrag an die Stadtkanzlei die entsprechende Vollmacht auszufertigen. In der Begründung sind folgende Punkte **kurz** darzulegen:

#### **Übersicht über die Beteiligung (diese Übersicht ist im Übrigen bei allen Stadtratsanträgen, welche die Beteiligung zum Gegenstand haben, zumindest als Anhang dem Antrag beizugeben)**

- *Kurzbeschreibung der Unternehmung*
- *Zweck des städtischen Engagements*
- *Strategische Ziele der Unternehmung*
- *Beteiligungshöhe der Stadt Winterthur*
- *Weitere grosse Aktionäre der Unternehmung*
- *Allfällige städtische Mitglieder des Verwaltungsrates*

#### **Jahresrück- und –ausblick**

- *Geschäftsgang und Marktlage*
- *Finanzielle Lage der Gesellschaft*
- *Projekte:* Hier kann das Departement grosse Projekte der Unternehmung – sofern dies für den Entscheid notwendig und sinnvoll ist – dem Stadtrat darlegen.

#### **Traktanden**

- *Traktandenbesprechung:* Hier soll das Departement eine begründete Empfehlung zum Stimmverhalten zu den einzelnen Traktanden abgeben.

Dem Antrag sind neben der GV-Einladung auch der entsprechende Geschäftsbericht sowie das Vollmachtsformular beizulegen.

**Sofern an der Generalversammlung vom Stadtratsbeschluss abweichende Entscheidungen getroffen wurden oder der Stadtrat ausnahmsweise das Stimmverhalten an die an der Generalversammlung teilnehmende Person delegiert hat, ist der Stadtrat – unter gleichzeitiger Darlegung möglicher Konsequenzen – über den Ausgang der Generalversammlung zwingend zu informieren.**

### 3.4 Intervention

Für die Beurteilung allfälliger Fehlentwicklungen ist eine zeitgerechte, adäquate und regelmässige Standortbestimmung und Risikobeurteilung der betroffenen Organisationen durch das zuständige Departement erforderlich. Dadurch sollen veränderte Unternehmens- und Geschäftsstrategien, Expansionen, Unterbeteiligungen, ein zusätzlicher Investitionsbedarf oder Risiken betreffend Nichterfüllung der staatlichen Aufgaben früh erkannt werden.

Neben den öffentlich zugänglichen Informationen sowie den aufgrund der Aktionärs- oder Genossenschaftlerstellung zustehenden Informationen (z.B. Jahresrechnung und Geschäftsbericht) sind bei bedeutenden Beteiligungen weitergehende Informationen erforderlich. Bei privatrechtlichen Beteiligungen sind die Angaben durch das Obligationenrecht eingeschränkt. Sie können aber durch eine mandatierte Vertretung im obersten Führungsorgan (z.B. Verwaltungsrat) gesichert werden. Eine zentrale Aufgabe der städtischen Vertreter besteht somit darin, die Interessen der Stadt im Verwaltungsrat wahrzunehmen. Damit soll neben der Informationsbeschaffung gerade auch das Entstehen von Risiken verhindert werden, welche die Stadt als Beteiligte des Unternehmens nicht zu tragen bereit ist.

Sofern trotzdem eine Intervention angezeigt scheint, ist grundsätzlich folgendes Vorgehen möglich:

Das zuständige Departement erhält Informationen über einen Vorfall oder veränderte Verhältnisse, welche nicht im Interesse der Stadt liegen – dazu gehören durchaus auch informelle Informationen. Das Departement wird vorab mit den zuständigen Stellen der Organisation das Gespräch suchen, um die Interessen der Stadt zu wahren und zu deren Durchsetzung zu verhelfen.

Sollte dieses Vorgehen nicht erfolgreich sein, muss der Stadtrat umgehend informiert und Antrag über das weitere Vorgehen gegenüber der Organisation gestellt werden. Namentlich sind folgende Massnahmen vorstellbar:

Bei Aktiengesellschaften mit städtischen Vertretern im Verwaltungsrat, sollen diese nochmals und kraft Beschluss des Stadtrates zuerst im Verwaltungsrat entsprechend intervenieren. Sofern die Intervention nicht das gewünschte Resultat hervorbringt, soll auf den Gebrauch der Aktionärsrechte zurückgegriffen werden.

Die Wahrnehmung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung steht dabei im Vordergrund. Dies umfasst die Genehmigung oder die Ablehnung der Jahresrechnung, die Entlastung oder die Nichtentlastung des Verwaltungsrates oder einzelner Mitglieder und die Wahl oder Abwahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates. Damit diese Rechte auch tatsächlich wirksam ausgeübt werden können, ist eine genügend hohe Kapitalbeteiligung an der AG Voraussetzung. Sofern die Gesellschaften Beiträge der Stadt erhalten, kann auch über die Steuerung des Geldflusses den städtischen Anliegen zum Durchbruch verholfen werden.



### **3.5 Verfahrensablauf**

Das jährliche Reporting an den Stadtrat soll im 2. Semester aufgrund aktueller und revidierter Zahlen erfolgen.

Die Prozessführung für das jährliche Reporting liegt beim Finanzamt, welches die Beurteilungen für die einzelnen Beteiligungen beim jeweils zuständigen Departement einholt. Das Finanzamt überprüft die Angaben und kommentiert die einzelnen Beteiligungen, sofern es angezeigt erscheint. Das Finanzamt unterbreitet das durch die Departemente ausgefüllte Reporting-Schema sowie die einzelnen Berichte der Departemente bei den gefährdeten (gelbe und rote Ampel) und den in Ziff. 3.3.1 namentlich erwähnten Beteiligungsgesellschaften mit seiner Kommentierung dem Stadtrat.<sup>1</sup>

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.

### **3.6 Parlamentarische Oberaufsicht**

Mit dem Postulat 2016.121 «Beteiligungscontrolling» wird der Stadtrat beauftragt, ein Beteiligungscontrolling auszuarbeiten sowie dem Grossen Gemeinderat im Rahmen des Jahresberichts und bei Beginn einer Legislaturperiode über die strategischen und finanziellen Zielsetzungen der Beteiligungen Bericht zu erstatten.

Gestützt auf Artikel 28 Absatz 1 Ziffer 3 Gemeindeordnung übt der Grosse Gemeinderat die Aufsicht über die städtische Verwaltung aus. Es handelt sich dabei um eine sog. Oberaufsicht. 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 politische 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. Die Aufsichtskommission soll deshalb im Nachgang an die ordentliche jährliche Berichterstattung an den Stadtrat summarisch informiert werden.

## **4 Entsendung städtischer Vertreter in privatrechtliche Organisationen**

### **4.1 Einleitung**

Die Stadt ist nicht nur an den Gesellschaften beteiligt, sondern stellt in einigen Fällen auch Verwaltungsräte in Aktiengesellschaften oder Mitglieder der Genossenschaftsverwaltung. Damit sollen die Eignerinteressen besser gewahrt werden, in dem namentlich ein besserer Informationszugang vermittelt werden soll und eine stärkere Einflussnahme auf den Geschäftsgang angestrebt wird. Im Folgenden werden deshalb die verschiedenen Aspekte, die bei der Entsendung beobachtet werden müssen, dargelegt und entsprechende Grundsätze festgelegt.

---

<sup>1</sup> Geändert am 30. Januar 2019 [SR 19.70-1]

## 4.2 Voraussetzungen für die Entsendung

Die Entsendung eines Vertreters ist nicht in jedem Fall angezeigt, sondern nur wenn die strategischen Interessen der Stadt alleine mit der Beteiligung nicht oder nicht gehörig verfolgt werden können. Deshalb soll bei jeder Entscheidung, ob eine Beteiligung eingegangen werden soll, auch über die Entsendung von städtischen Vertretern entschieden werden. Auch während des ordentlichen Beteiligungscontrollings ist die Notwendigkeit der Entsendung zu hinterfragen und allenfalls neu zu beurteilen. Folgende zwei Kriterien dienen dabei als Beurteilungshilfen:

- **Öffentliche Interessen:** Je wichtiger die zu verfolgenden öffentlichen Interessen mit der Beteiligung sind, desto eher rechtfertigt sich eine Entsendung von Vertretern in den Verwaltungsrat.
- **Nähe der Aufgabe:** Je grösser die Einflussnahme der Stadt auf die mit der Beteiligung bezweckten Aufgabe sein soll, desto eher ist eine Vertretung angebracht. Sofern die Aufgabe grundsätzlich aus der städtischen Verantwortung «ausgelagert» werden soll, ist der Verzicht auf eine Vertretung eher angezeigt.

Zuständig für den Entscheid eine Vertretung zu bestellen oder abuberufen, ist der Stadtrat. Damit er die Sachlage beurteilen und einen entsprechenden Entscheid fällen kann, sind die oben dargelegten Grundsätze sowie unter Umständen weitere Gründe für oder gegen eine Vertretung im Antrag darzulegen. In der Regel erfolgt diese Begründungspflicht im Rahmen des Beteiligungsbeschlusses.

## 4.3 Personelle Ausgestaltung der Vertretung

### 4.3.1 Grundsatz

Ist eine städtische Vertretung zweckmässig, ist zu entscheiden, wer als Vertreter in Frage kommt. Grundsätzlich können die Mitglieder des Stadtrates, städtische Angestellte oder auch Privatpersonen mit besonderer Eignung vorgeschlagen werden.

Für die Auswahl ist mit absteigender Bedeutung die fachliche Kompetenz, die Zuständigkeit für das betreffende Aufgabengebiet, die politische Relevanz sowie die zeitliche Verfügbarkeit zu berücksichtigen.

- **Stadtratsmitglieder:** Mit Blick auf die möglichen Interessenkonflikte und sich daraus ergebende Ausstandspflichten (Ziff. 4.3.2) sollten die Mitglieder des Stadtrates nur in Steuerungsgremien mitwirken, wenn entweder Entscheidungen von grosser politischer Tragweite für die Stadt zu fällen sind oder mit der Beteiligung Aufgaben verbunden sind, die für die Stadt so wichtig sind, dass sich eine Stadtratsvertretung rechtfertigt.
- **Städtische Angestellte (i.d.R. obere Kader):** Sofern die Beteiligung keine derart grosse politische Tragweite aufweist bzw. ist ein hohes Mass an Fachwissen erforderlich, sind die städtischen Angestellten mit der Vertretung zu beauftragen. Im Rahmen des Weisungsrechts sowie der Informationsmöglichkeiten (siehe unten) haben sie den Stadtrat zu informieren und vor wichtigen Entscheiden – im Rahmen des rechtlich Zulässigen – dessen Weisungen einzuholen.
- **Private Sachverständige:** Möglich ist auch Privatpersonen mit der Vertretung zu beauftragen. Damit können Interessenkonflikte effektiv vermieden werden, wobei es mit der Lockerung des Verhältnisses zur Stadt zu beachten gilt, dass die Koordination mit der Stadtverwaltung dadurch erschwert wird und die Einflussnahme nicht mehr derart direkt erfolgt, wie dies bei städtischen Angestellten der Fall ist.

Mitgliedern des Grossen Gemeinderats sollten aus folgenden Gründen grundsätzlich nicht als Vertreter der Stadt entsandt werden. Einerseits erscheint die Einsitznahme bereits aus Gründen der Gewaltenteilung als problematisch. Andererseits sind die Mitglieder des Grossen Gemeinderats in erster Linie Repräsentanten einer politischen Partei und daher weniger geeignet, die Interessen der gesamten Stadt zu vertreten.



### 4.3.2 Interessenkollision und Ausstand des Stadtrates

Die Ausstandsvorschriften für Mitglieder des Stadtrates richten sich gemäss § 70 Absatz 1 Gemeindegesezt nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; § 5a VRG). Zweck der Ausstandsregelung ist die Gewährleistung einer objektiven Prüfung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde. Im Sinne einer summarischen Zusammenfassung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gilt daher Folgendes: Ein *gewähltes* Stadratsmitglied in das Steuergremium einer Gesellschaft muss in allen diese Gesellschaft betreffenden Verwaltungsverfahren zwingend in den Ausstand treten. Stadratsmitglieder, welche im Sinne von Artikel 762 OR in den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft oder im Sinne von Artikel 926 OR in die Verwaltung einer Genossenschaft abgeordnet werden, ist die Gefahr einer Befangenheit sehr gross, weshalb an den Nachweis geringere Anforderungen zu stellen sind.

In gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sollten auch in Fällen der *Vorbefassung* (am gleichen Geschäft war das Stadratsmitglied bereits im Verwaltungsrat beteiligt) in *Vergabefällen* (ein Stadratsmitglied sitzt im Verwaltungsorgan einer mitbietenden Gesellschaft) und bei vertraglichen Austauschgeschäften zwischen der Stadt und der fraglichen Gesellschaft (*Interessenkollision*) in den Ausstand treten.

Diese Ausstandsproblematik gilt es beim Entscheid, wer die Stadt vertreten soll, ebenfalls zu berücksichtigen. In Zweifelsfällen sollte aus den dargelegten Gründen eher auf eine Vertretung des Stadtrates verzichtet und an seiner Stelle ein städtischer Angestellter mit der Vertretung betraut werden.

### 4.4 Städtische Vertreter in Verwaltungsräten

Auf städtische Beteiligungen an Aktiengesellschaften finden die Bestimmungen des OR Anwendung, weshalb auch die städtischen Vertreter den Regeln des Aktienrechts unterstehen. Mit der Entsendung eines Vertreters in den Verwaltungsrat bezweckt die Stadt, dass die Aktiengesellschaft ihre staatlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben korrekt erfüllt. Sie hat dabei zwei Möglichkeiten der Delegation:

- Bei der ordentlichen Aktiengesellschaft lässt sich die Vertretung der Stadt erreichen, wenn sie entweder in der Generalversammlung über eine Mehrheit verfügt oder Aktionärsbindungsverträge ihr ein Vorschlagsrecht oder einen Sitz im Verwaltungsrat garantieren (auch in diesem Fall sind die Vertreter von der Generalversammlung zu wählen).  
Diese **gewählten Verwaltungsräte** werden auf Vorschlag des Stadtrates von der Generalversammlung gewählt (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 und Art. 707 Abs. 3 OR).
- Bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften können die Statuten gemäss Artikel 762 OR einen Anspruch der Stadt vorsehen, unabhängig von der finanziellen Beteiligung einen oder mehrere Vertreter in den Verwaltungsrat abzuordnen.  
Diese **abgeordneten Verwaltungsräte** werden vom Stadtrat in den Verwaltungsrat abgeordnet (Art. 762 Abs. 1 OR).

Neben der Verfolgung der öffentlichen Interessen sind die Verwaltungsräte gestützt auf die aktienrechtliche Regelung verpflichtet die Interessen der Gesellschaft zu wahren (Art. 717 OR). Bei einer Interessenkollision (doppelter Pflichtenexus) stellt sich daher die Frage des Vorrangs. Dabei kommt der Unterscheidung zwischen gewählten und abgeordneten Verwaltungsrat eine wesentliche Rolle zu.

#### 4.4.1 Weisungsrecht

Damit die Stadt auf die Geschicke der Aktiengesellschaft Einfluss nehmen kann, muss der Stadtrat die Möglichkeit haben, den Vertreter zu instruieren. Ein solches Weisungsrecht des Stadtrates an die Vertreter ist bei beiden Vertretungsformen grundsätzlich zulässig. Fragen werfen vor allem die Fälle auf, bei denen die Weisungen mit den Interessen der Aktiengesellschaft nicht vereinbar sind.

Dabei muss aber relativiert werden, dass die Stadt mit den Beteiligungen öffentliche Interessen verfolgt. Dadurch sollte grundsätzlich eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Gesellschaftsinteressen und den öffentlichen Interessen bestehen. Da zudem hinsichtlich des Gesellschaftsinteressen ein relativ grosser Ermessensspielraum besteht, dürfen die städtischen Interessen in die Gesellschaft eingebracht werden, soweit diese nicht den Interessen Gesellschaft gerade zuwiderlaufen. Es besteht somit in der Praxis oft ein relativer grosser Spielraum bei der Entscheidung wie eine Aufgabe zu lösen ist, weshalb der sorgfältig handelnde Vertreter, der die städtischen Weisungen verfolgt, kaum ein Vorwurf gemacht werden kann.

Aufgrund der Sonderstellung des abgeordneten Verwaltungsrates geht das Weisungsrecht noch weiter und er kann sogar Weisungen befolgen, welche dem Gesellschaftsinteresse widersprechen. Dies führt aus aktienrechtlicher Sicht zu einer Pflichtwidrigkeit und Haftung, doch trifft diese nicht den Vertreter sondern die Stadt (Art. 762 Abs. 4 OR).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der gewählte Vertreter an den Gesellschaftsinteressen zu orientieren hat und die städtischen Interessen nur befolgen darf, soweit sie den Gesamtinteressen der Gesellschaft nicht zuwiderlaufen. Der abgeordnete Vertreter muss ebenfalls die Gesellschaftsinteressen beachten, aber die städtischen Interessen gehen vor, soweit die Stadt entsprechende Weisungen erteilt hat.

Innerhalb der Departemente und Bereiche ist zudem sicherzustellen, dass städtische Angestellte, die ein Verwaltungsratsmandat innehaben, Traktanden und Ergebnisse der VR-Sitzungen mit weiteren Mitarbeitenden in den Bereichen (z.B. Bereichsleitenden oder Finanzverantwortliche) vorbeprochen werden. Mittels dieses «vier-Augen-Prinzips» erhält der Angestellte eine Zweitmeinung und die Beteiligung wird bereits innerhalb des Bereiches von mindestens zwei Personen überwacht.

Sofern der städtische Vertreter in die Situation kommt, bei welcher eine Interessenkollision entstehen kann, empfiehlt es sich, entweder die vorgesetzte Stelle oder die in Kapitel 4.6 erwähnte Kontaktstelle zu informieren und allfällige Instruktionen einzuholen. Sofern der Interessenkonflikt nicht niederschwellig gelöst werden kann, muss zwingend der Stadtrat informiert werden und das weitere Vorgehen durch diesen beschlossen werden.

#### **4.4.2 Informationsrecht und Geheimhaltungspflichten**

Damit das Weisungsrecht auch ordentlich ausgeübt werden kann, ist die Stadt auf entsprechende Informationen aus der Gesellschaft angewiesen. Die Informationsweitergabe kann aber mit der Geheimhaltungspflicht von Verwaltungsratsmitgliedern einer AG kollidieren. Letztere wird aus der Treuepflicht (Art. 717 Abs. 1 OR) abgeleitet. Wie weit der Informationsfluss zulässig ist, ist wiederum abhängig, ob der städtische Vertreter gewählt oder abgeordnet wurde.

Die herrschende Lehre geht davon aus, dass der (gewählte) Vertreter von juristischen Personen ein umfassendes Informationsrecht gegenüber dem Verwaltungsrat der delegierenden Gesellschaft habe, welcher wiederum der Geheimhaltungspflicht unterstehe. Auf die Verhältnisse der Stadt angewandt, bedeutet dies, dass den städtischen Vertretern ein umfassendes Informationsrecht und -pflicht gegenüber dem Stadtrat und teilweise der vorgesetzten Stelle zukommt. Dieser wie grundsätzlich sämtliche Mitarbeiter der städtischen Verwaltung unterstehen gestützt auf § 68 des Personalstatus dem Amtsgeheimnis. Die Grenze der Weitergabe besteht bloss – aber immerhin – bei eigentlichen Geschäftsgeheimnissen.

Die Stadt kann von ihrem umfangreichen Weisungsrecht bei abgeordneten Verwaltungsräten nur sinnvoll Gebrauch machen, wenn sie umfassend Einsicht in die Tätigkeit des Verwaltungsrates und der Aktiengesellschaft als Ganzes erhält. Ein umfassendes Informationsrecht und -pflicht, welche auch Geschäftsgeheimnisse umfasst, werden daher von der herrschenden Lehre bejaht.

Neben diesen aktienrechtlichen Informationspflichten sind bei kotierten Publikumsgesellschaften auch die kapitalmarktrechtlichen Informationsrechte zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Aktienrecht setzt das Kapitalmarktrecht grundsätzlich auf sofortige und allgemeine Veröffentlichung von Informationen. Namentlich hat die Gesellschaft über kursrelevante Tatsachen zu informieren, welche in den Tätigkeitsbereich der Aktiengesellschaft eingetreten und nicht öffentlich bekannt sind. Ziel dieser Regelung ist die Gleichbehandlung der Anleger. Diese Regelung hat zur Folge, dass bei kotierten Gesellschaften die Berufung auf Geschäftsgeheimnisse nur noch dort möglich ist, wo es bei deren Offenlegung um Wettbewerbsnachteile geht, wie z.B. in Bezug auf Kunden, Produktemargen oder Produktionsabläufe.

#### **4.5 Entschädigung**

Die Vollzugsverordnung zum Personalstatut hält in Art. 125 für die städtischen Angestellten fest, dass Einkünfte aus Verwaltungsratsmandaten im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit vollumfänglich abzuliefern sind. Ausgenommen sind einzig Spesenentschädigungen. Nach langjähriger Praxis ist diese Regelung analog auf die Mitglieder des Stadtrats anwendbar.

#### **4.6 Kontaktstelle für städtische Delegierte und bei Beteiligungsfragen**

Eine Empfehlung des Untersuchungsberichts sieht die Einführung einer «Ombudsstelle» für Delegierte der Stadt vor. Damit soll gewährleistet werden, dass sich die Vertreter der Stadt und andere Mitarbeiter, welche sich mit Beteiligungsfragen beschäftigen, an eine fachkundige und neutrale Stelle wenden können. Um sicherzustellen, dass gleiche oder vergleichbare Sachverhalte einheitlich beurteilt werden, wurde der Rechtskonsulent – als zentrale und vom operativen Tagesgeschäft weitgehend unabhängige Stelle – vom Stadtrat mit dieser Aufgabe betraut.

Sowohl die städtischen Vertreter und deren Vorgesetzten als auch die Bereiche, welche ein Beteiligungs-Engagement prüfen, können und sollen sich demnach bei offenen Fragen, welche die städtischen Beteiligungen und Mitgliedschaften betreffen formlos und direkt an den Rechtskonsulenten wenden. Er kann bei weitergehendem Abklärungsbedarf auf weitere Stellen, namentlich die Finanzkontrolle, das Finanzamt oder das Personalamt zurückgreifen.

### **5 Veräusserung der Beteiligung**

Als Beurteilungshilfe, ob sich die Stadt von einer Beteiligung trennen soll, dienen die in Ziff. 2.1 aufgezählten Kriterien mit umgekehrten Vorzeichen. Sofern das zuständige Departement zum Schluss kommen sollte, dass die Beteiligung für die Stadt zwecklos geworden ist, unterbreitet sie der zuständigen Behörde (Stadtrat, Grosser Gemeinderat oder Stimmvolk) das Geschäft zum Beschluss. Die Veräusserung einer Beteiligung hat grundsätzlich durch die gleiche Behörde zu erfolgen, welche den Erwerb der Beteiligung beschlossen hat. Ausnahmen von dieser Zuständigkeitsregelung können bei einer bedeutungslos gewordenen Beteiligung vorliegen. Ob eine solche Ausnahmesituation bejaht werden kann, muss aber im Einzelfall geklärt werden. Im Zweifel wird der Verkauf einer Beteiligung der für den Kauf zuständigen Behörde zum Entscheid vorgelegt.

### **6 Überblick: Genossenschaft, Verein und Stiftungen**

Die in den vorstehenden Kapiteln gemachten Ausführungen sind entweder direkt (z.B. Art. 926 OR für die abgeordneten Vertreter in Genossenschaften) oder zumindest sinngemäss anwendbar, wobei folgende Besonderheiten zu beachten sind:

Der Entscheid über ein Engagement trifft die nach Finanzhaushaltsrecht zuständige Instanz. Ein Vorentscheid wie dies in Ziff. 2.3 vorgesehen ist, entfällt bei den Engagements in Genossenschaften, Vereinen und Stiftungen.

Im Vergleich zu Aktiengesellschaften bestehen bei Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsengagements in der Regel kleinere Risiken für die Stadt, weshalb die ordentliche jährliche Berichterstattung bei diesen Gesellschaftsformen unabhängig dem Vorliegen der Voraussetzungen nach Ziff. 3.3.1 immer mittels dem gewöhnlichen tabellarischen Reportingschema erfolgen kann. Selbstverständlich ist der Stadtrat bei grossen risikoträchtigen Situationen des Engagements detaillierter darüber zu informieren und muss gegebenenfalls über das weitere Vorgehen Beschluss fassen.

Wie bei Aktiengesellschaften soll grundsätzlich auch bei Genossenschaften vor jeder Generalversammlung dem Stadtrat Antrag gestellt werden. Ausnahmsweise kann dem Stadtrat bei untergeordneten Genossenschaftsbeteiligungen beantragt werden, von der Antragspflicht vor Generalversammlungen in Zukunft befreit zu werden.

Bei Vereinen muss vor der Mitgliederversammlung dem Stadtrat nur Antrag gestellt werden, sofern die Mitgliederbeiträge oder die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen die Schwelle von Fr. 100'000.— überschreiten oder ein erhebliches Reputationsrisiko besteht oder wahrscheinlich ist. Bei den übrigen Vereinsmitgliedschaften entscheidet die Departements- oder die Bereichsleitung.

Bei der Bestellung von Vereinsvorständen gilt es folgende Besonderheiten zu beachten: Die gesetzliche Regelung (Art. 65 Abs. 1 ZGB) sieht für den Vorstand die Vereinsversammlung als Wahlorgan vor. Diese Bestimmung ist nicht zwingender Natur, weshalb die Statuten abweichende Vorschriften vorsehen können. Somit können analog zur aktienrechtlichen Regelung die Statuten abgeordnete Vertreter der Stadt vorsehen (womit die Wahl durch die Vereinsversammlung entfällt) oder die Vorstandsmitgliedschaft kann an ein Amt (z.B. Stadtrat) geknüpft werden. Das Vereinsrecht sieht darüber hinaus – bei Vorliegen wichtiger Gründe – ein zwingendes, unentziehbares, ausschliessliches Abberufungsrecht der Vereinsversammlung vor (Art. 65 Abs. 3 ZGB). Dies gilt auch für Vorstandsmitglieder, die nicht von der Vereinsversammlung gewählt, sondern von der Stadt oder kraft Amt abgeordnet wurden.

Die Organisation der Stiftung und die Art der Verwaltung werden durch die Stiftungsurkunde festgehalten. Die Bestellung des Stiftungsrates (Verwaltungsorgan) obliegt dem Stifter. Somit können das Stiftungsstatut oder die Stiftungsreglemente vorsehen, dass die Stadt Delegierte in den Stiftungsrat entsenden darf. Aufgrund der Tatsache, dass der Stiftungsrat den Willen des Stifters umzusetzen hat, bleibt der Stadt weniger Spielraum für das Verfolgen von öffentlichen Interessen und das Befolgen von Weisungen. Dies gilt es bei einem allfälligen Engagement ebenfalls zu berücksichtigen. Anders verhält es sich nur für die Arbeitgebervertretung in der städtischen Pensionskasse. Die Stiftungsurkunde der Pensionskasse sieht eine paritätische Vertretung von Versicherten (Arbeitnehmern) und den Arbeitgebern im Stiftungsrat vor. Die städtischen Vertreter/innen, welche im Stiftungsrat die Interessen der Stadt als Arbeitgeberin vertreten, sind dem Stadtrat gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie sind insbesondere verpflichtet, den Stadtrat frühzeitig über anstehende Entscheide von grosser Tragweite zu informieren. Der Stadtrat verfügt gegenüber den Arbeitgebervertretern/innen über ein allgemeines Instruktionsrecht; er kann ihnen aber keine spezifischen Anweisungen geben. Die Arbeitgebervertreter/innen haben die Instruktion des Stadtrates in guten Treuen zu befolgen, wobei im Falle einer Interessenkollision das Interesse der Pensionskasse vorgeht. Mitarbeiter/innen der Stadt, welche im Stiftungsrat die Arbeitnehmerinteressen vertreten, unterliegen demgegenüber keiner Instruktion durch den Stadtrat und sind ihm auch nicht rechenschaftspflichtig.