

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur
Stadthausstrasse 4a
8403 Winterthur

Telefon 052 267 52 09
E-Mail: sandra.berberat@win.ch

Sandra Berberat

An den Stadtrat der Stadt Winterthur
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Winterthur, 21. Februar 2017

Bericht zur Sonderprüfung bei Stadtwerk Winterthur

Sehr geehrter Stadtpräsident Michael Künzle
Sehr geehrter Stadtrat

Gemäss Ihrem Auftrag vom 6. Januar 2017 haben wir bei Stadtwerk Winterthur (nachfolgend „Stadtwerk“) eine Sonderprüfung durchgeführt.

Inhalt der Sonderprüfung war die Prüfung der Zweckmässigkeit des internen Kontrollsystems (IKS) von Stadtwerk sowie die Analyse der Gründe, weshalb das IKS im Zusammenhang mit dem Fall „Wärme Frauenfeld AG“ versagte. Zudem hatten wir den Auftrag zu prüfen, ob die städtische Kompetenzordnung bei Stadtwerk generell eingehalten wird, und ob Stadtwerk über ein angemessenes Vertragsmanagement verfügt.

Unsere Prüfungshandlungen umfassten in erster Linie die Durchsicht von Geschäftsleitungsprotokollen, Verwaltungsrats- sowie Generalversammlungsprotokollen von Beteiligungen, Stadtratsprotokollen sowie Unterlagen im Zusammenhang mit den Stichproben. Ebenfalls wurden Befragungen mit XX durchgeführt.

Den involvierten Stellen danken wir für die kooperative und angenehme Zusammenarbeit. Auskünfte sind uns bereitwillig erteilt und sämtliche Unterlagen umgehend zur Verfügung gestellt worden. Die Feststellungen wurden mit Stadtwerk am 21. Februar 2017 besprochen und sind anschliessend aufgeführt.

Diesen Bericht erstatten wir nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und erhaltenen Auskünfte. Bei allfälligen Fragen stehen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur

Sandra Berberat
Leiterin Finanzkontrolle

Julian Zurkirchen
Revisor DTB

Prüfungsergebnisse

1.	Feststellungen im Bereich des internen Kontrollsystems.....	3
1.1.	Angemessenheit des internen Kontrollsystems (IKS) in Bezug auf die operativen Risiken (Stichwort Risikomatrix).....	3
1.2.	Versagen des internen Kontrollsystems im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld AG.....	3
2.	Feststellungen im Bereich der Kompetenzüberschreitung.....	5
2.1.	Ableich Kompetenzordnung Stadtwerk mit den städtischen Vorgaben	5
2.2.	Beurteilung der im SAP hinterlegten Kompetenzen	6
2.3.	Beurteilung der Stadtwerk-internen Weisungen.....	7
2.4.	Durchsicht der Geschäftsleitungsprotokolle hinsichtlich Kompetenzüberschreitungen	7
2.5.	Prüfung von Stichproben im Zusammenhang mit den Beteiligungen	23
3.	Feststellungen im Bereich des Vertragsmanagements.....	25
3.1.	Vorgaben im Zusammenhang mit dem Vertragsmanagement.....	25
3.2.	Überprüfung von 25 Stichproben im Bereich Energie-Contracting	25

1. Feststellungen im Bereich des internen Kontrollsystems

Der Stadtrat hat im Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem die folgenden konkreten Prüfungshandlungen in Auftrag gegeben:

- Prüfen, ob das interne Kontrollsystem (IKS) von Stadtwerk dem operativen Risiko angepasst ist (Stichwort Risikomatrix) (Kapitel 1.1)
- In Bezug auf die Lieferungen an die Wärme Frauenfeld AG: Prüfen, welche IKS-Kontrollen versagt haben (Kapitel 1.2)

1.1. Angemessenheit des internen Kontrollsystems (IKS) in Bezug auf die operativen Risiken (Stichwort Risikomatrix)

Sachverhalt

Stadtwerk hat für alle Profitcenter eine Risikomatrix unter Berücksichtigung der operativen Risiken erstellt. Darin ist ersichtlich, welche Geschäftsrisiken und Eintretenswahrscheinlichkeiten vorhanden sind. Auf Basis der definierten Risiken sind Schlüsselkontrollen implementiert worden, die das entsprechende Risiko minimieren sollen. Im Rahmen dieser Sonderprüfungen war die Beurteilung der Risiken nicht aber die Einhaltung und Dokumentation der Schlüsselkontrollen Bestandteil des Auftrages.

Feststellung

Die Risikoeinschätzungen in den einzelnen Profitcenter erscheinen grundsätzlich plausibel. Im Bereich Finanzen und Dienste sind jedoch verschiedene Risiken wie „Fehler in der Buchhaltung: Falsche Abgrenzung/Bewertung“, „Währungsrisiko“ oder „Kreditrisiko“ mit einer Eintretenswahrscheinlichkeit von 0 % aufgeführt. Gemäss Aussage der XX wurden diese Risiken einfach noch nicht bewertet. Allerdings waren bereits in der Risikomatrix 2014 die Risiken mit 0 % aufgeführt. Somit wurden die Risiken weder in 2014 noch in 2015 und auch nicht in 2016 bewertet.

Schlussfolgerung

Die Ergebnisse aus der Administrativuntersuchung zum Fall Wärme Frauenfeld AG zeigen, dass im [...] grosse Fehler gemacht wurden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die obenerwähnten Risiken künftig ebenfalls beurteilt werden. Dies sollte jährlich geschehen.

1.2. Versagen des internen Kontrollsystems im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld AG

Sachverhalt

Gemäss dem Ergebnis der Administrativuntersuchung in Sachen „Stadtwerk/Wärme Frauenfeld AG“ fehlten wesentliche vertragliche Regelungen. Zudem wurden die erbrachten Leistungen von Stadtwerk teilweise nicht bzw. zu spät in Rechnung gestellt und die Forderungen wurden anschliessend gestundet.

Im Rahmen des Jahresabschlusses 2015 wurden die Forderungen gegenüber der Wärme Frauenfeld AG über das Profitcenter Direktion abgeschrieben. Dies mit dem Zweck, dass die schlechte wirtschaftliche Situation der Wärme Frauenfeld AG in der internen Rechnung von Stadtwerk, welche nicht revidiert wird, nicht ersichtlich ist. Die XX von Stadtwerk war über dieses Vorgehen informiert, [...]

Feststellung

Im Bereich Energie-Contracting sind die Prozesse hinsichtlich Offerten-Erstellung, Vertragsausarbeitung und -unterzeichnung, Durchführung des Projektes und Projekt-Controlling sowie entsprechende Kontrollen in diesen Bereichen definiert. Im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld AG wurden die Kontrollen durch die Mitarbeitenden des Bereiches Energie-Contracting durchgeführt.

Von Seiten XX und XX, [...], wurde aber bewusst entschieden, im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld AG das Vorgehen anzupassen und Kontrollen auszulassen bzw. zu übersteuern. Von ihrer Seite wurde ein Grundverständnis entwickelt, dass das Vorgehen so richtig sei und dementsprechend wurden die Mitarbeitenden instruiert und geleitet. So hatte das Management entschieden, dass die Rechnungen nicht rechtzeitig gestellt und das nach der Rechnungsstellungen die Forderungen gestundet werden sollen. Die Mitarbeitenden haben die Instruktionen des Managements entsprechend ausgeführt und hatten

keinen Grund, an den Vorgaben zu zweifeln, da hinter diesem Entscheid, das gesamte Management [...] XX stand.

Schlussfolgerung

Das Ziel eines internen Kontrollsystems ist es, Risiken in den Prozessabläufen zu minimieren, damit sich das Management auf die Prozesse abstützen kann. Aus diesem Grund hat Stadtwerk auch in Bezug auf Bestellungen, Lieferungen sowie Rechnungsstellung angemessene Schlüsselkontrollen implementiert, die von den Mitarbeitenden ausgeführt werden.

Im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld Affäre hat das gesamte Management XX diese Kontrollen allerdings übersteuert und damit das Funktionieren eines internen Kontrollsystems ausgehebelt.

[...]

2. Feststellungen im Bereich der Kompetenzüberschreitung

Der Stadtrat hat im Zusammenhang mit dem Thema Kompetenzüberschreitung die folgenden konkreten Prüfungshandlungen in Auftrag gegeben:

- Prüfen, ob die Kompetenzordnung von Stadtwerk den städtischen Vorgaben entspricht (Kapitel 2.1)
- Prüfen, ob die im SAP hinterlegten Kompetenzen den städtischen Vorgaben entsprechen (Kapitel 2.2)
- Prüfen, ob die Stadtwerk-internen Weisungen den städtischen Vorgaben entsprechen (Kapitel 2.3)
- Auf Basis von Stichproben prüfen, ob in Geschäftsleitungsprotokollen der letzten fünf Jahre Kompetenzüberschreitungen erkennbar sind (Kapitel 2.4)
- Prüfen auf Basis von Stichproben, ob im Zusammenhang mit den Beteiligungen die Kompetenzen eingehalten worden sind (Kapitel 2.5)

2.1. Abgleich Kompetenzordnung Stadtwerk mit den städtischen Vorgaben

Sachverhalt

Um eine Ausgabe zu tätigen, ist in den Gemeinden des Kantons Zürich ein zweistufiges Verfahren notwendig. Als erstes muss die Ausgabe bewilligt werden (Budget, Kredit) und als zweites erfolgt die Ausgabenfreigabe (Vertragliche Vereinbarung). Die Kompetenzgrenzen sind in der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2009 (inkl. Änderungen bis 17. Dezember 2014) sowie im Dokument Kompetenzgrenzen vom 1. Oktober 2015 festgehalten, wobei im Departement die Kompetenzgrenzen für kleinere Ausgaben selber definiert werden dürfen. Bei Stadtwerk sind diese Kompetenzen in den folgenden Dokumenten geregelt:

- Kompetenzordnung Dep. Technische Betriebe (DTB) inkl. Kompetenzgrenzen per 1. April 2014
- Ausgabenkompetenzen Stadtwerk pro Verfahrensart (Vergabe / Submission) vom 29. November 2012
- Delegation der Ausgabenkompetenz Stadtwerk vom 20. September 1993

Feststellung

In der Kompetenzordnung DTB inkl. Kompetenzgrenzen per 1. April 2014 wurden die vom Stadtrat festgelegten Änderungen in Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 noch nicht nachgeführt. So wird beispielsweise die Ausgabenbewilligung durch den GGR mit dem Budget für neue einmalige Ausgaben für einen Bereich von CHF 100'000 bis CHF 300'000 anstatt CHF 50'000 bis CHF 300'000 angegeben. Damit besteht das Risiko, dass Ausgaben nicht durch die zuständige Instanz bewilligt und / oder freigegeben werden. Weiter ist in der Kompetenzordnung die Vertragsunterzeichnung im Zusammenhang mit Verpflichtungen nicht eindeutig geregelt. So können Verträge einzeln unterzeichnet werden. Dies trifft auch auf die gesamtstädtischen Vorgaben zu.

Die Delegation der Ausgabenkompetenz Stadtwerk vom 20. September 1993 wurde längere Zeit nicht mehr aktualisiert. Es sind beispielsweise Funktionen aufgeführt, welche es in dieser Form heute nicht mehr gibt, resp. wurden neue Funktionen nicht nachgeführt.

Schlussfolgerung

Die Ausgabenkompetenzen sind in vielen Bereichen bekannt, doch fanden keine Bemühungen hinsichtlich Aktualisierung statt. Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Kompetenzordnungen so bald als möglich zu aktualisieren und die Mitarbeitenden entsprechend zu informieren. Dabei soll insbesondere folgendes berücksichtigt werden:

- Die Kompetenzordnung soll auf Ebene DTB an die städtische Kompetenzordnung angepasst und durch die Departementsleitung visiert werden.
- Die Vorgaben hinsichtlich Vertragsunterzeichnung sollen genauer geregelt werden, sowohl für Vertragsverpflichtungen, als auch für Verträge aus denen Rechte (Ertrag) für Stadtwerk resultieren.

ben der Kompetenz sollte auch zwingend definiert werden, dass Verträge nur mit Kollektivunterschrift unterzeichnet werden dürfen, vorbehalten der Beschlüsse durch den Stadtrat oder Grossen Gemeinderat.

- Bei Vertragsunterzeichnung muss immer der Gesamtwert der Bestellung (Bsp. Anzahl erwartete Exemplare multipliziert mit dem Preis) berücksichtigt werden und die Unterschrift entsprechend gemäss Kompetenzordnung erfolgen.
- Die Ausgabenkompetenz Stadtwerk soll aktualisiert werden, so dass für alle heute bestehenden Funktionen die Finanzkompetenzen eindeutig bekannt sind. Dies unter Einhaltung der delegierten Kompetenzen gemäss Delegationsentscheid von der Departementsleitung. Die Delegation der Ausgabenkompetenzen innerhalb von Stadtwerk ist durch den Direktor zu erlassen. Es ist zudem empfehlenswert, die Delegation der Ausgabenkompetenz Stadtwerk mit der Ausgabenkompetenz Stadtwerk pro Verfahrensart (Vergabe / Submission) zusammenzufassen, so dass nicht verschiedene Dokumente im Zusammenhang mit Ausgaben / Finanzkompetenzen im Umlauf sind.

2.2. Beurteilung der im SAP hinterlegten Kompetenzen

Sachverhalt

Nachdem eine Ausgabe bewilligt und freigegeben wurde, folgt eine Rechnung für die eine Zahlungsanweisung notwendig ist. Die Rechte und Pflichten der Zahlungsanweisung werden vom Departementsvorsteher verfügt und richtet sich nach § 85 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur.

Für Stadtwerk sind folgende Stellen gemäss der Verfügung des damaligen Departementsvorstehers zur Zahlungsanweisung berechtigt:

Funktion	Betrag
Direktor/in	Unbeschränkt
Stellvertretende/r Direktor/in	Unbeschränkt
Hauptabteilungsleiter/in Vertrieb und Beschaffung	bis zu CHF 3 Mio.
Hauptabteilungsleiter/in (ohne Vertrieb und Beschaffung)	bis zu CHF 500'000
Abteilungsleiter/innen	bis zu CHF 100'000

Zahlungsanweisungen erfolgen bei Stadtwerk mittels Freigabe im SAP. Dafür ist pro Kostenstelle, Auftrag, Projekt, etc. eine Person mit entsprechender Leitungsfunktion im SAP definiert. Nur diese kann die entsprechenden Zahlungen freigeben.

Feststellung

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass im SAP zwar die Personen definiert sind, welche die Zahlung freigeben dürfen. Es sind aber keine Maximalbeträge im SAP pro Funktion festgehalten. Damit kann beispielsweise ein/e Abteilungsleiter/in eine Zahlung über CHF 5 Mio. anweisen, obwohl sie [...] dafür nicht berechtigt wäre.

Schlussfolgerung

Die im SAP Workflow hinterlegten Kompetenzen zur Zahlungsanweisung widersprechen der Verfügung des damaligen Departementsvorstehers. Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Berechtigungen zur Zahlungsanweisung im SAP umgehend zu korrigieren oder alternativ eine Verfügung der Departementsleitung einzuholen, welche die heutige Handhabung zur Zahlungsfreigabe entsprechend berechtigt.

2.3. Beurteilung der Stadtwerk-internen Weisungen

Sachverhalt

Innerhalb von Stadtwerk gibt es 29 Weisungen die aktuell gültig sind. Eine neue Weisung oder die Überarbeitung einer bestehenden Weisung wird durch die Direktion oder den Fachbereich veranlasst und von der Geschäftsleitung beschlossen.

Feststellung

Die Durchsicht der Weisungen hat gezeigt, dass diese teilweise veraltet sind. Beispielweise sind die Weisungen „Ablauf und Abrechnung der Verpflichtungskredite („Bauabrechnung“)" oder „Produktbetreuung“ (inkl. Kontenzuordnung) aus dem Jahre 2003 und die Begrifflichkeiten und Zuordnungen haben sich in der Zwischenzeit geändert.

Im Bereich „Nachhaltige Beschaffung“ stammt die Weisung aus dem Jahr 2010. Die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen hat zudem die städtischen Vorgaben in 2016 überarbeitet.

In der Weisung „Sicherheitsleitbild Stadtwerk Winterthur“, erlassen durch die Geschäftsleitung am 21. Juni 2010 und „Benützung von Privatfahrzeugen für Dienstfahrten“ erlassen durch die Geschäftsleitung am 30. August 2004, ist erwähnt, dass die Weisung alle drei Jahre überprüft wird. Da das jeweilige Datum auf den Weisungen nicht innerhalb der letzten drei Jahre liegt, fehlt der Nachweis, dass eine Überprüfung stattgefunden hat.

Die Weisung „Einmalzulage für Mitarbeitenden-Werbung“ regelt die Massnahmen hinsichtlich erfolgreicher Abwerbung von neuem Personal durch Mitarbeitende von Stadtwerk. Bei der Zahlung an Mitarbeitende handelt es sich, in Übereinstimmung mit der Vollzugsverordnung zum Personalstatut § 30, um eine Zulage und nicht um eine Einmalzulage.

Wenn die Weisungen nicht aktuell gehalten werden, besteht das Risiko, dass sie von städtischen Vorgaben abweichen und es kann zu Verstössen von diesen kommen.

Schlussfolgerung

Die internen Weisungen sollten auf ihre Gültigkeit und Aktualität überprüft und der Geschäftsleitung zur Genehmigung vorgelegt werden. Weisungen in denen aufgeführt wird, dass sie regelmässig überprüft werden, sind entsprechend zu überwachen, zu aktualisieren und der Geschäftsleitung vorzulegen.

2.4. Durchsicht der Geschäftsleitungsprotokolle hinsichtlich Kompetenzüberschreitungen

Im Rahmen dieser Sonderprüfung hat die Finanzkontrolle die Geschäftsleitungsprotokolle von 2011 bis Juli 2016 durchgesehen. Anhand der Geschäftsleitungsprotokolle wurden verschiedene Themenbereiche im Detail angeschaut. Nachfolgend sind die Themen aufgeführt, bei denen Feststellungen gemacht wurden.

2.4.1. XX

Sachverhalt

Mit SR.15.395-1 hat der Stadtrat beschlossen, dass der Gemeinde XX ein Angebot für die Erbringung von Dienstleistungen im Glasfasernetzbetrieb unterbreitet wird. Der Businessplan sah vor, dass Stadtwerk rund CHF 180'000 investiert. Die Investitionskosten sollten innerhalb von fünf Jahren amortisiert werden und über einen Zeitraum von zehn Jahren sollte, gemäss Planung, ein Gewinn von CHF 644'000 erzielt werden. Neben der Stadt Winterthur und der Gemeinde XX ist der Service Provider XX AG involviert, welcher für die Bereitstellung des Produktes (Internet/Telefonie/Fernsehen) verantwortlich ist. In der von Stadtwerk verfassten Begründung zum SR.15.395-1 wird unter Risiken aufgeführt, dass Stadtwerk kein finanzielles Risiko habe. Die Verträge wurden zwischen der Gemeinde XX und Stadtwerk sowie zwischen der Gemeinde XX und der XX AG abgeschlossen. Es besteht kein Vertragsverhältnis zwischen der XX AG und Stadtwerk.

Feststellung

Aufgrund technischer Probleme, unzureichender Qualität des Produktes und Nicht-Erfüllung von Kriterien durch den involvierten Service Provider verzögerte sich das Projekt um über ein Jahr. Dadurch sind für Stadtwerk Mehrkosten aufgrund von zusätzlichen Projektleitungsaufwänden entstanden. Per Januar 2017

betragen die aufgelaufenen Kosten CHF 360'000. Da das Projekt noch nicht vollständig lanciert ist, bleiben die geplanten Erträge aus und werden auch in Zukunft vorerst ausbleiben. Aus diesem Grund entstand ein Projektverlust von CHF 265'000 per Januar 2017. Es zeigt sich, dass anders als im Stadtratsbeschluss geschrieben, durchaus ein finanzielles Risiko vorhanden ist.

Nach den Verzögerungen und Problemen mit dem Service Provider erstellte Stadtwerk einen Bericht zuhanden der Gemeinde XX, mit der Empfehlung das Projekt mit dem Service Provider abzubrechen und stattdessen einen alternativen Provider zu suchen. Die Gemeinde XX hat sich aber entschieden, mit dem Service Provider weiterzufahren. Neu soll sich der Service Provider auch um die Serviceleistungen kümmern und Stadtwerk soll sich auf den Netzbetrieb konzentrieren. Entsprechende neue Verträge sind in Bearbeitung.

Durch die voraussichtliche Reduktion des Aufgabenbereichs von Stadtwerk, wird sich auch der Ertrag reduzieren und eine Überarbeitung des Businessplans ist zwingend. Die Kosten haben sich in der Zwischenzeit fast verdoppelt und die geplanten Erträge (Anschlüsse) müssen kritisch hinterfragt werden. Eine deutliche Verlängerung der Amortisation ist sehr wahrscheinlich. Der Markteintritt für die Gemeinde XX ist auch dadurch erschwert, dass XX die neu erschlossenen Adressen bereits vermarktet hat. Gemäss Aussagen des Bereichs Telekom bestehen die grössten Chancen Kunden zu gewinnen, wenn Gebiete neu mit Glasfaser erschlossen und die Adressen zur Vermarktung frei werden. Des Weiteren haben sich die Angebote der Mitbewerber während der Projektverzögerung weiterentwickelt, so dass das am Anfang geplante Angebot des Service Providers nicht mehr als Top-Angebot anzusehen ist.

Es stellt sich zudem die Frage, ob der Service Provider die Fehler aus der Vergangenheit beheben und ein funktionierendes und soweit einwandfreies Produkt in Zukunft anbieten kann. Ebenso stellt sich die Frage, ob Stadtwerk Teil eines Projektes sein möchte, ohne vom Service Provider überzeugt zu sein.

Schlussfolgerung

Das Projekt ist weiterhin mit sehr vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet und eine Weiterführung sollte, unter Berücksichtigung aller Punkte, genauestens überlegt werden.

Das Projekt wurde von Stadtwerk im Stadtratsbeschluss nicht korrekt offengelegt. Zudem hat sich die Situation kontinuierlich verschlechtert. Der Stadtrat ist über das Projekt zu informieren und allfällige neue Verträge sind dem Stadtrat vor der Unterschrift vorzulegen, so dass der Stadtrat über die Weiterführung des Projektes entscheiden kann. Der Businessplan ist auf jeden Fall zu überarbeiten, bevor Entscheidungen hinsichtlich Weiterführung des Projektes getroffen werden.

[...] Bei zukünftigen Projekten mit mehr als zwei Vertragsparteien ist zu überprüfen, ob ein Vertrag zwischen allen Parteien abgeschlossen wird, welcher beispielsweise Verzögerungen und allfällige Strafzahlungen regelt.

2.4.2. Fiber to the home (FTTH)

Sachverhalt

Mitte 2010 wurde Fiber to the home in der Geschäftsleitung diskutiert. Damals konnte mit der XX noch keine Vertragsbasis ausgehandelt werden, die eine positive Gesamtbetrachtung für Stadtwerk aufweisen würde. Auch die in der Geschäftsleitung besprochenen Gründe, die für FTTH sprechen wie Standortfaktor, drohender Imageverlust ohne FTTH, Gefahr einen Hype zu verschlafen oder dass das Profitcenter Telekom mit einem Abschreiber von CHF 2 Mio. hätte aufgegeben werden müssen, konnten die schlechte Wirtschaftlichkeit nicht kompensieren.

In 2011 gingen die Verhandlungen mit der XX weiter und wurden in 2012 dem Stadtrat präsentiert. Das Volk stimmte im November 2012 dem Objektkredit von CHF 67.4 Millionen für den Bau des FTTH-Glasfasernetzes sowie der Entnahme von CHF 15.6 Million zulasten des Profitcenters Stromhandel und Zuweisung zu den Reserven des Profitcenters Telekom zu, damit das Projekt FTTH finanziell getragen werden kann.

Feststellung

Bei dem bestehenden FTTH Projekt zeigt sich seit Anfang 2016 ein Rückgang des Vorsprungs der Ist-Zahlen gegenüber dem Businessplan. Gründe dafür sind unter anderem der Konkurrenzdruck durch die Marktführer (XX, XX), tiefere Marktmacht der Service Provider (bspw. XX) im Vergleich zu den Marktführern sowie geringe Innovationen bei den Service Providern. Von Seite Geschäftsleitung Stadtwerk steht man in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit dieses Projektes zum heutigen Zeitpunkt kritisch gegenüber.

[...]

Unabhängig davon, sieht der Businessplan heute, nach einem erfolgreichen Pilot mit 50 Kunden, einen Kundenzuwachs auf 4'100 Kunden im Jahr 2022 vor. Mit diesen Kundenzahlen soll ab 2021 ein Gewinn vor Zinsen und Steuern (sogenannter EBIT) erwirtschaftet werden. Ab 2024 würden die Verluste aus den ersten 4 Jahren gedeckt sein.

Schlussfolgerung

[...], steht die Finanzkontrolle der zuvor aufgeführten Prognose kritisch gegenüber. Es bestehen auch mit einem eigenen Internet dieselben Herausforderungen (Konkurrenzdruck, tiefe Marktmacht, Innovationsdruck), mit welchen der Bereich Telekom heute die Notwendigkeit einer strategischen Neuausrichtung begründet.

Des Weiteren hat sich gemäss Aussagen des Bereichs Telekom gezeigt, dass die grössten Chancen der Kundengewinnung bestehen, wenn Gebiete neu mit Glasfaser erschlossen und die Adressen zur Vermarktung frei werden. Da die Gebiete bereits zu rund 90 % mit Glasfasern erschlossen sind, bleibt ein grosser Unsicherheitsfaktor, wie viele Kunden effektiv für das Stadtwerk Internet gewonnen werden können. Besonders da XX in diesen Gebieten bereits ihr Angebot vermarkten kann bzw. konnte. Auch in den noch nicht erschlossenen Gebieten wird Stadtwerk jeweils in Konkurrenz zur XX stehen, welche zum selben Zeitpunkt ihren Dienst anbieten kann.

Ebenfalls besteht durch das eigene Internet-Angebot das Risiko, dass Kunden von Serviceprovidern gewonnen werden, welche bereits das Glasfasernetz von Stadtwerk nutzen und entsprechende Gebühren an Stadtwerk zahlen. So würden man zwar neue Kunden für das eigene Produkt gewinnen, aber gleichzeitig Ertrag durch den Rückgang bei den Serviceprovidern verlieren. Daraus würden bessere Margen aber gleichviele Kunden resultieren.

Die Finanzkontrolle ist der Meinung, dass sowohl die aktuelle Strategie sowie die geplante strategische Neuausrichtung mit finanziellen Risiken behaftet sind. Eine detaillierte und laufende Risikoanalyse sowie die rollende Anpassung des Businessplans sind zwingend notwendig. Zudem soll der Stadtrat bei Veränderungen des finanziellen Risikos, welches für die Stadt Winterthur wesentlich ist, umgehend informiert werden, damit er entsprechende strategische Entscheide treffen kann.

2.4.3. Gegengeschäfte

Sachverhalt

Im Mai 2014 hat der ehemalige XX bei der Fachstelle für öffentliches Beschaffungswesen angefragt, ob Gegengeschäfte insbesondere in den Profitcentern Haustechnik und Energie-Contracting erlaubt wären. In einem längeren E-Mail Verkehr kommt zum Ausdruck, dass Gegengeschäfte in der öffentlichen Verwaltung nicht erlaubt sind. Die Abklärung schliesst mit der Aussage des ehemaligen XX: „damit ist die Sache wohl gegessen – die Möglichkeit von Kompensationsgeschäfte wäre zu schön gewesen...“

Im März 2015 wurde in der Geschäftsleitung von Stadtwerk das Thema Gegengeschäfte erneut diskutiert. Entgegen der Empfehlung der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen wurden die Geschäftsleitungsmitglieder gebeten, im Verkehr mit ihren Lieferanten darauf hinzuweisen, dass ein Bezug von Strom oder anderen Produkten / Dienstleistungen bei Stadtwerk im Rahmen von Vergaben durchaus positiv wahrgenommen wird.

Im Mai 2016 ist das Thema erneut protokolliert. Es wird diskutiert, dass eine Liste mit Lieferanten erstellt werden soll und diejenigen mit Potential für Gegengeschäfte herausgefiltert werden sollen.

Feststellung

Die Prüfung hat gezeigt, dass eine Liste mit Kreditoren erstellt wurde. Jedoch haben alle Geschäftsleitungsmitglieder bestätigt, dass sie bis heute keine Gegengeschäfte getätigt haben.

Es ist zu erwähnen, dass dieses Thema während der Prüfung mehrere Diskussionen auslöste. Der XX legt Wert darauf, dass Gegengeschäfte unter gewissen Umständen und nach Rücksprache mit der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen unter dem Submissionsrecht erlaubt sind.

Schlussfolgerung

Gegengeschäfte zu offerieren, wird aus Sicht der Finanzkontrolle als sehr heikel betrachtet und wird in den meisten Fällen auch als Verstoß gegen das Submissionsrecht gesehen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass wenn heute Versprechungen dieser Art gemacht werden, bei künftigen Vergaben gegenüber diesem Lieferanten ein gewisser Druck besteht. Dies unabhängig davon, ob sich die Vergabe noch innerhalb des Bereichs für freihändige Vergaben oder bereits darüber befindet.

Die Finanzkontrolle empfiehlt deshalb von Gegengeschäften grundsätzlich Abstand zu halten. In einem allfälligen konkreten Fall ist dies jedoch im Minimum mit der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen zu besprechen. Ein potentieller Imageschaden für die Stadtverwaltung wird von der Finanzkontrolle als hoch eingestuft.

2.4.4. Heiligbergstollen

Sachverhalt

Der kommunale Energieplan Winterthur - vom Stadtrat und Grossen Gemeinderat sowie von der Baudirektion 2013 genehmigt - hat vorgesehen, den Wärmeverbund Sulzer Stadtmitte mit der Abwärme aus der Kehrriechverwertungsanlage zu beliefern. Daraus entstand das Projekt Heiligbergstollen, welches im Zeitraum von 2013 bis 2015 realisiert wurde. Der Bereich Fernwärme kann nun die Abwärme bis zur Verteilstation beim Areal Sulzer Stadtmitte transportieren. Von dort wird die Wärme vom Bereich Energie-Contracting im Nahwärmeverbund an die Endkunden geliefert.

Mit Stadtratsbeschluss SR.11.772-1 wurde entschieden, dass die Bauarbeiten für eine Verbindungsleitung von der Fernwärme zum Anschluss Nahwärmeversorgung Sulzer Stadtmitte zu Lasten des Sammelkredites 830001 zu realisieren sind.

Mit der Genehmigung des Investitionsbudgets durch den Stadtrat und den Grossen Gemeinderat gelten die Sammelkredite für das Budgetjahr als bewilligt. Die vom Stadtrat genehmigte Richtlinie über die Budgetierung und Rechnungslegung von Sammelkrediten, sieht vor, dass nicht in Einzelobjekte (Objektkredite) aufgeteilte Sammelkredite am Ende des Rechnungsjahres verfallen.

Die Zulässigkeit eines Sammelkredites ist wie folgt definiert:

- Für neue Ausgaben: Nur Einzelprojekte bis zum Totalbetrag von CHF 300'000. Wird der Betrag überschritten, sind die Projekte als Objektkredite zu führen.
- Für gebundene Infrastrukturvorhaben: Einzelprojekte in beliebiger Höhe, bis der Gesamtbetrag des Sammelkredites erreicht ist.
- Für übrige gebundene Ausgaben: Einzelprojekte bis zum Totalbetrag von CHF 1 Mio. Wird der Betrag überschritten, sind die Projekte als Objektkredite zu führen.

Gemäss Gemeindegesetz § 121 gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeordnung oder durch frühere Beschlüsse zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

Feststellung

Für das Gesamtprojekt, welches von 2011 bis 2016 lief, waren rund CHF 12.678 Mio. budgetiert. Die Ausgaben wurden jeweils dem Sammelkredit Fernwärme belastet. Gesamthaft sind Kosten von rund CHF 12.295 Mio. aufgelaufen, nach Abzug der Anschlussgebühren von Energie-Contracting an Fernwärme von CHF 1 Mio.

Bezogen auf den Bau des Heiligbergstollens scheint die Gebundenheit der Ausgaben nicht gegeben zu sein. Dies wird im Stadtratsbeschluss auch gar nicht thematisiert, sondern es wird eine Belastung des Sammelkredites beschlossen.

Aus dem Sammelkredit in der Jahresrechnung ist das Projekt nicht ersichtlich. Der budgetierte Gesamtbetrag wurde nie eingestellt und als Einzelprojekt (Objektkredit) ausgewiesen. Stattdessen wurde nur für jedes Jahr der geschätzte Jahresaufwand im Sammelkredit budgetiert.

Somit wurden die budgetierten Gesamtkosten nie transparent dargestellt und die Ausgabenbewilligung ist jeweils nur im Rahmen der Budgetgenehmigung durch den Grossen Gemeinderat erfolgt. Gemäss Kompetenzgrenzen sind nicht gebundene Investitionsausgaben über CHF 5 Mio. durch das Volk zu bewilli-

gen. Der Sammelkredit Fernwärme wurde zudem in verschiedenen Jahren überschritten und so fehlt die Bewilligung für den das Budget überschüssenden Betrag.

Auch wenn die Gebundenheit der Ausgaben begründet werden könnte, so fehlt die Bewilligung des Einzelobjektes aus dem Sammelkredit.

Zudem ist zu bemerken, dass der Begriff „Sammelkredit“ im Gemeindegesetz nicht vorhanden ist und auch vom Gemeindeamt des Kantons Zürich nicht verwendet wird. Es handelt sich hier um eine Winterthurer Lösung.

Die Finanzkontrolle hat des Weiteren festgestellt, dass Aufträge von insgesamt rund CHF 550'000 an die XX AG vergeben wurden. Es handelt sich dabei um mehrere Aufträge, welche alle freihändig vergeben wurden. Die Aufträge mit Beträgen unter CHF 100'000 wurden einmal mittels Verfügung durch den XX und ansonsten durch den XX, mittels Unterschrift auf dem Auftrag, freigegeben. Für eine Vergabe über CHF 146'000 wurde eine entsprechende Verfügung des XX erlassen. Die Gesamtsumme würde für eine Ausschreibung im offenen oder selektiven Verfahren klassifizieren. Es wurden mit der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen keine Abklärungen hinsichtlich der wiederkehrenden freihändigen Vergaben und Einhaltung des Submissionsrechts getätigt.

Zwischen dem Bereich Fernwärme und Energie-Contracting wurde in 2012 eine Vereinbarung betreffend Fernwärmelieferung abgeschlossen. Diese wurde vom XX, vom XX und vom XX unterzeichnet. In dieser Vereinbarung ist geregelt, dass der Bereich Energie-Contracting dem Bereich Fernwärme eine Anschlussgebühr von CHF 1 Mio. zahlt. Für die Wärmelieferung wurde ein Arbeitspreis von CHF 35.20 pro MWh vereinbart.

Die internen Kalkulationen zeigen, dass mit diesem Preismodel der Bereich Fernwärme im Zusammenhang mit dem Projekt Heiligbergstollen einen Gewinn von rund CHF 200'000 pro Jahr erzielt. Der Bereich Energie-Contracting kann daneben auf dem Areal Sulzer Stadtmitte einen konkurrenzfähigen Preis anbieten und erzielt dabei die gewünschte Marge von rund CHF 20 pro MWh. Dies entspricht einem Jahresgewinn von rund CHF 650'000 bis CHF 700'000.

Die vereinbarten Beträge weichen allerdings von Beträgen ab, welche Dritten in Rechnung gestellt werden. So beträgt der Arbeitspreis für Dritte CHF 44 pro MWh und die Anschlussgebühr beträgt gemäss der Berechnung einer Normalvariante durch Fernwärme rund CHF 2.2 Mio.

Aufgrund der Vereinbarung hat Energie-Contracting tiefere einmalige wie auch tiefere jährliche Kosten und der Gewinnanteil verschiebt sich von der Fernwärme zum Energie-Contracting (jährlich rund CHF 290'000). Bei Bezahlung des Differenzbetrages von CHF 1.2 Mio. für eine Anschlussgebühr von CHF 2.2 Mio. und nach Berücksichtigung der Verbuchung der Wertberichtigung der Wärme Frauenfeld AG beim Energie-Contracting wäre die Betriebsreserve per 31. Dezember 2015 des Energie-Contractings aufgebraucht.

Schlussfolgerung

Es ist einerseits abzuklären, ob das Projekt kreditrechtlich korrekt abgewickelt wurde, und andererseits, ob die interne Verrechnung eines reduzierten Preises, welcher tiefer ist als bei einem Dritten, rechtlich standhält.

Die Feststellungen hinsichtlich des Submissionsrechts können nachträglich nicht mehr korrigiert werden. Es ist in Zukunft sicherzustellen, dass die Vorgaben des Submissionsrechts eingehalten werden. Im Zweifelsfalle ist die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen zu kontaktieren.

2.4.5. Zusatzleistungen an Mitarbeitende von Stadtwerk

Sachverhalt

Stadtwerk bietet ihren Mitarbeitenden immer wieder Vergünstigungen, Gratisabgaben und Anlässe an. Die Kostenstelle Personal verfügt unter anderem über ein Budget von CHF 100'000 für allgemeinen Personalaufwand. Innerhalb Stadtwerk gibt es ein Kulturteam, welches bspw. bei der Organisation des Betriebsfestes involviert ist.

Feststellung

Bei den Zusatzleistungen handelt es sich um Gratisfrüchte, Chlaussack-Aktion, Gratis Velo-Check, Betriebsfeste / Grillfeste, Gratis Trinkflaschen für den Bezug von Wasser ab Wasserspendern, Gratis Zicken-Impfungen, Gratis Nutzung von Schrittzählern, Übernahme der Car-Kosten für den alljährlich stattfindenden Schneesporttag, Gratis Snacks und Getränke für internes Public Viewing zur WM 2014, grosszügige und liberale Anschaffung von Mobiltelefonen.

Da Stadtwerk ein Eigenwirtschaftsbetrieb ist und nicht über eine Produktegruppe-Reserve verfügt, werden diese Aktionen der Erfolgsrechnung belastet.

Schlussfolgerung

Im Vergleich zu anderen Produktegruppen innerhalb der Stadt Winterthur erbringt Stadtwerk deutlich mehr Leistungen zu Gunsten der Mitarbeitenden. Produktegruppen, welche steuerfinanziert sind, müssen für solche Aktionen ihre Produktegruppereserve verwenden. Die Finanzkontrolle empfiehlt, dass Zusatzleistungen für Mitarbeitende überprüft werden und den Handhabungen der anderen Departemente angepasst werden. Hinsichtlich der Mobiltelefone wird empfohlen, eine Regelung, unter Berücksichtigung der Stadtratsbeschlüsse SR.14.332-1 und SR.12.1093-1, betreffend des Bezugs und der erlaubten Nutzung auf Stufe Departement zu erstellen.

Unter der Interimsleitung von Stadtwerk wurde bereits auf erste Aktionen verzichtet.

2.4.6. Individuelle Lohnmassnahmen*Sachverhalt*

Stadtwerk ist als Teil der Stadtverwaltung, dem Personalstatut der Stadt Winterthur unterstellt. Gemäss Aussage der XX sieht man sich bei Stadtwerk in einer speziellen Situation, da man am Markt tätig ist und auf gute Leute angewiesen sei.

Feststellung

Durch XX und XX wurden per 1. Januar 2016 individuelle Lohnmassnahmen für drei Mitarbeitende erlassen. Bei den ersten zwei wurden die Lohnmassnahmen damit begründet, dass beim Funktionswechsel per 1. Januar 2014 resp. 1. Mai 2011 die Lohneinreihung zu tief angesetzt wurde. Ebenso sei der Lohn der beiden Mitarbeitenden im Quervergleich 5 % bis 6 % tiefer und es bestand ein akutes Austrittsrisiko. Die dritte Lohnmassnahme ist damit begründet, dass die beantragte Lohnklassenerhöhung [...] bei der FBK am 17. November 2015 abgelehnt wurde und man deshalb der Meinung ist, dass der Jahreslohn in der von der FBK bestätigten Lohnklasse [...] nun neu festgelegt werden darf. Zudem weist XX darauf hin, dass das Jobprofil erst nach dem Stellenantritt vervollständigt und definitiv festgelegt wurde.

XX ist in allen drei Fällen der Ansicht, dass das Vorgehen korrekt war und hat bestätigt, dass sie wieder so vorgehen würde.

Name	Funktion per 01.01.2016	Veränderung der Funktion per 01.01.2016	Lohnklasse neu (bisher)	Lohnstufe neu (bisher)	Leistungsanteil neu (bisher)	Jahreslohn neu (bisher) in CHF	Veränderung Jahreslohn
XX	XX	Nein	[...]	05 (02)	1.50% (1.00%)	[...]	+ 5'941
XX	XX	Nein	[...]	04 (02)	1.00% (0.00%)	[...]	+ 4'264
XX	XX	Nein	[...]	13 (10)	17.50% (15.00%)	[...]	+ 6'578

Individuelle Lohnanpassungen können nur nach bestimmten Kriterien und unter Einhaltung von § 46 Personalstatut, welche hier nicht gegeben sind, erfolgen. Per 1. Januar 2016 wurden zudem keine ordentlichen Lohnmassnahmen durch den Grossen Gemeinderat gesprochen und daher handelt es sich hierbei um einen Verstoß gegen das Personalstatut.

Die Leistungsanteile dürfen zudem nur angepasst werden, wenn durch den Stadtrat eine entsprechende Quote verteilt wird. Ausserordentliche Anpassungen sind nicht erlaubt.

Schlussfolgerung

Dass individuelle Lohnanpassungen unter Missachtung des Personalstatus erfolgen, ist nur schwer nachvollziehbar. Die jeweilige Mitteilung an die Mitarbeitenden wurde durch XX und XX sowie für die ersten zwei Positionen durch XX unterzeichnet. Aus Sicht der Finanzkontrolle hat hier keine der involvierten Stellen ihre Kontrollfunktion wahrgenommen.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, einen Prozess zu implementieren, der sicherstellt, dass das Personalstatut sowie die Vollzugsverordnung zum Personalstatut eingehalten werden. Die Mitarbeitenden, insbesondere XX, [...], sind entsprechend zu schulen. In der Zukunft dürfen keine Lohnmassnahmen in Abweichung zum Personalstatut mehr gesprochen werden.

2.4.7. Einmalzulage

Sachverhalt

Gemäss § 53 Personalstatut dürfen besondere Leistungen mit Einmalzulagen belohnt werden. Die Anstellungsinstanz ist befugt, Einmalzulagen bis max. CHF 4'000 im Einzelfall zu gewähren. Sie hat dabei die Departementsleitung zu informieren (§ 7 Vollzugsverordnung zum Personalstatut).

Feststellung

Am 21. April 2016 wurde dem XX eine Einmalzulage über CHF 4'000 ausbezahlt. Dies ist schwer nachvollziehbar, da im Geschäftsjahr 2015 Forderungen gegenüber der Wärme Frauenfeld AG von rund CHF 2.5 Mio. abgeschrieben werden mussten. Wären diese dem [...] belastet worden, wie dies korrekterweise hätte gemacht werden müssen, wäre das Geschäftsergebnis von [...] rund CHF 2.5 Mio. unter Budget ausgefallen. Von einer besonderen Leistung für das Geschäftsjahr, welche eine Einmalzulage rechtfertigen würde, kann deshalb nicht die Rede sein. Zudem wurde am 13. April 2016 vom Stadtrat entschieden, eine Administrativuntersuchung in Sachen Wärme Frauenfeld AG durchzuführen. Teil dieser Administrativuntersuchung war auch das Geschäftsgebaren des XX.

Schlussfolgerung

[...]

Eine Einsicht ist nicht erkennbar. So wurde im Rahmen einer schriftlichen Anfrage im September 2016 die Frage, ob die Einmalzulage an den XX gerechtfertigt und damit ordnungs- und rechtmässig war, von XX wie auch seinem Vorgesetzten XX mit Ja beantwortet. Und auch zum heutigen Zeitpunkt ist XX der Meinung, dass XX nur hätte intervenieren müssen, wenn XX über die Tragweite der Administrativuntersuchung Kenntnis gehabt hätte.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, diesen Fall mit XX nochmals zu besprechen, [...].

2.4.8. Naturalgeschenk

Sachverhalt

Der Bereich Marketing und Kommunikation bei Stadtwerk verfügt über eine Kreditkarte, um Onlinedienste und Bilder aus Fotodatenbanken nutzen zu können.

Feststellung

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass in 2015 für einen Teamevent in einem Sportgeschäft sechs Sportjacken im Wert von CHF 2'399 gekauft wurden. Diese wurden mit der Kreditkarte bezahlt und sechs XX geschenkt.

Gemäss Auskunft der XX, handelt es sich bei diesen Jacken um Ausgaben zu Werbezwecken, welche im Auftrag des XX beschafft wurden. Die Jacken haben dementsprechend die Farbe Orange, sind aber nicht mit dem Logo versehen.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle kann keinen geschäftsmässig begründeten Aufwand für die Sportjacken erkennen. Da sie zudem den XX geschenkt wurden, handelt es sich um ein Naturalgeschenk, für welche die Vorgaben des Stadtrates zu berücksichtigen sind. Konkret muss eine besondere Leistung des Mitarbeitenden vorliegen und die Departementsleitung muss darüber informiert sein.

2.4.9. Sponsoring

Sachverhalt

Stadtwerk betreibt regelmässig Sponsoring. Für die Vergabe des Sponsorings gelten die von Stadtwerk aufgestellten Sponsoring-Richtlinien. In diesen Sponsoring-Richtlinien sind die Kriterien aufgelistet, welche für eine Vergabe berechtigten. Unter anderem wird festgehalten, dass das Sponsoring im Versorgungsgebiet stattfinden sollte, und dass kein Sponsoring an Einzelpersonen ausgerichtet wird. Ziel von Stadtwerk ist sich zu positionieren. Sportförderung ist gemäss Aussage der XX explizit nicht geplant.

Feststellungen

Im Zusammenhang mit Sponsoring sind drei Fälle hervorzuheben:

[...]

Von Seiten Stadt wurden mit SK-Nr. 96-0029 Richtlinien für das Sponsoring erlassen. In diesen ist unter anderem aufgeführt, dass Sponsor-Verträge ab Leistungswerten von CHF 10'000 pro Jahr bzw. pro Anlass oder von besonderer politischer Tragweite dem Stadtrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Für das von Stadtwerk durchgeführte Sponsoring, welches diesen Betrag übersteigt, ist nicht für jedes Sponsoring ein entsprechender Beschluss vorhanden. Auch gibt es keinen Stadtratsbeschluss, welcher das Sponsoring von Stadtwerk im Detail regelt.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Einhaltung des Beschluss SK-Nr. 96-0029 und das Sponsoring durch Stadtwerk über CHF 10'000 pro Jahr bzw. pro Anlass oder Sponsoring von besonderer politischer Tragweite dem Stadtrat künftig zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Finanzkontrolle empfiehlt zudem, einen Stadtratsbeschluss zu erwirken, welcher das Sponsoring von Stadtwerk regelt. Es ist zudem zu regeln, wie mit Gegenleistungen durch Sponsor-Nehmer umzugehen ist.

Des Weiteren sollte ab sofort schriftlich dokumentiert werden, wenn Sponsorings ohne Einverständnis des Bereiches Kommunikation getätigt werden. Sollten solche Situation wieder eintreffen, ist der Sachverhalt dem / der nächst höheren Vorgesetzten zu melden.

2.4.10. Umbau Schöntal - Projekt Controlling

Sachverhalt

Die Projektverantwortung für den Umbau Schöntal wurde bis Mitte 2016 durch den XX wahrgenommen. Dieser wurde durch einen Steuerungsausschuss unterstützt. Im Rahmen der Planung wurden einige In-

vestitionen, unter anderem auch in der Geschäftsleitung diskutiert, deren Sinn in Frage gestellt werden muss. So war unter anderem geplant, eine Gastküche für die Mitarbeitenden zu bauen oder zwei Kundenparkplätze mit Ladestationen für Elektroautos auszurüsten, obwohl bekannt war, dass diese von Kunden grundsätzlich nicht genutzt werden, aufgrund deren kurzen Parkdauer. Im Rahmen der Projektüberprüfung im Sommer 2016 wurden diese Vorhaben wieder gestrichen. Es zeigt jedoch, mit welcher Grosszügigkeit der Umbau und das Projekt angegangen wurden.

Feststellung

Im Sommer 2016 wurde festgestellt, dass das Projekt eine massive Kostenüberschreitung erfahren wird. Während im Projektausschuss vom 26. Mai 2016 noch eine Endkostenüberschreitung von knapp 8 % (vor Teuerungsberichtigung) prognostiziert war, wurde die Endkostenüberschreitung per 1. September 2016 aufgrund neuer Erkenntnisse auf rund 22 % (vor Teuerungsberichtigung) korrigiert.

Von Seiten Vorsteherin Stadtwerk ad interim sowie vom Direktor ad interim wurde in Auftrag gegeben, Sofortmassnahmen zu ergreifen und die Kostenüberschreitung zu minimieren. Die Sofortmassnahmen haben die Überprüfung von Nachträgen und von Vorhaben ohne vertragliche Vereinbarung sowie deren allfällige Stornierung beinhaltet. Ebenso wurde ein Prüfauftrag an ein externes Unternehmen vergeben, um die Projekt- / Kostenentwicklung und das Nachtragswesen zu analysieren. Per 8. Dezember 2016 wird eine Endkostenüberschreitung von rund 15 % (vor Teuerungsberichtigung) erwartet.

Grund für die massive Kostenüberschreitung war, dass die Kontrollorgane ihre Aufgabe teilweise nicht wahrgenommen und die Kontroll-Mechanismen versagt haben. Der Steuerungsausschuss hat beispielsweise nicht entscheidend interveniert, als durch den XX keine Kostenberechnung vorgelegt wurde, sondern nur darauf hingewiesen wurde, dass alles gut läuft. Weiter war das Kostenmanagement ungenügend und es fehlte eine Endkostenprognose. Ebenso hat es der XX verpasst, entsprechende fachliche Unterstützung beizuziehen. Aus Sicht Stadtwerk hat die damalige fachliche Unterstützung nicht über genügend Kompetenz verfügt. Eine entsprechende fachliche Unterstützung wäre sinnvoll gewesen, da dem XX das nötige Baufachwissen für dieses Grossprojekt fehlte.

Im Rahmen des Kreditantrages wurde es versäumt eine Reserve für Unvorhergesehenes zu berücksichtigen. Gemäss § 61 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur werden bei Verpflichtungskrediten zu Lasten der Investitionsrechnung bei Umbauten 10 % der Gebäudekosten als Reserve für Unvorhergesehenes ausgewiesen.

Mit der Übernahme der Projektverantwortung durch den XX im Sommer 2016 wurde erstmals eine vollständige Kostenrechnung und Endkostenprognose erstellt. Bei den Ausbauten bei denen noch keine Verträge unterzeichnet waren, wurde nach Möglichkeit der Ausbau gestrichen, um die Kostenüberschreitung des Projektes zu reduzieren. Eine verbleibende Kostenüberschreitung von rund 15 % respektive CHF 2.9 Mio. (vor Teuerungsberichtigung, Stand Dezember 2016) wird dennoch erwartet, für welche die versäumte Einberingung einer 10 % Reserve nun hilfreich wäre. Ein entsprechender Stadtratsantrag ist in Ausarbeitung.

Schlussfolgerung

Für das Projekt sind die Kosten weiterhin zu überwachen und die Endkostenprognose ist laufend zu aktualisieren. Ebenso sollte weiterhin das Fachwissen und die Unterstützung der externen Projektleitung in Anspruch genommen werden.

Für zukünftige Hochbauprojekte ist zu beurteilen, ob auch internes Know-How, bspw. vom Amt für Städtebau, beigezogen werden könnte.

2.4.11. Umbau Schöntal - Submissionsrecht

Sachverhalt

Im Rahmen des Umbaus Schöntal wird mit Verfügung des XX vom 7. Juni 2016 das Projektteam durch eine externe Projektleitung sowie Assistenz unterstützt. Das Kostendach beträgt CHF 194'500 für die Projektleitung und CHF 179'300 für die Assistenz.

Feststellung

Die Vergabe wurde freihändig getätigt mit der Begründung, dass § 10 Abs. 1 lit. c) Submissionsverordnung (SVO) zur Anwendung kommen kann. Dienstleistungen zwischen 150'000 und 249'999 müssten im Normalfall mittels Einladungsverfahren vergeben werden.

Der Stadtrat hat am 20. Januar 2016 (SR.16.52-1) beschlossen, dass die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vor jeder Vergabe, welche unter Berücksichtigung von § 10 SVO vergeben wird, zu kontaktieren ist, um die Rechtmässigkeit des Ausnahmetatbestandes zu überprüfen.

Schlussfolgerung

Weder hat der XX die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen kontaktiert, noch hat der XX die Verfügung mit dem entsprechenden Hinweis zurückgewiesen. Somit wurde der Stadtratsbeschluss missachtet.

Es ist sicherzustellen, dass der Stadtratsbeschluss SR.16.52-1 ab sofort eingehalten wird und die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vor jeder Vergabe, welche unter Berücksichtigung von § 10 SVO vergeben wird, kontaktiert wird.

Die Finanzkontrolle empfiehlt zudem, diejenigen Submissionen, bei welchen die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen involviert werden muss, über eine zentrale Stelle bei Stadtwerk abzuwickeln, welche auch die entsprechende Dokumentation ablegt.

2.4.12. Rückforderungen

Sachverhalt

Netzanschlüsse im Zusammenhang mit fossiler und erneuerbarer Energie können ab dem Einspeisepunkt Netzverstärkungen notwendig machen. Diese sind gemäss Artikel 22 Absatz 3 der Stromversorgungsverordnung Teil der Systemdienstleistungen der nationalen Netzgesellschaft.

Die nationale Netzgesellschaft vergütet den Netzbetreibern gestützt auf eine Bewilligung der Eidgenössischen Elektrizitätskommission EICom die Kosten für die notwendigen Netzverstärkungen.

Feststellung

Stadtwerk hatte bisher sehr wenige Rückforderungsanträge gestellt, da das Bewusstsein gefehlt hat, was zurückgefordert werden kann und was nicht. Auch ist bisher keine Grenze definiert, ab wann der Prozess (Einreichung eines Rückforderungsantrages bei der EICom) in Gang gesetzt werden soll. Aufgrund der Anfrage im Rahmen der Sonderprüfung findet zurzeit eine Überprüfung der Fälle statt, bei denen allenfalls Rückforderungsanträge gestellt werden können. Es handelt sich dabei um sechs Projekte, welche im Detail angeschaut werden. Die allfällige Summe der Rückforderungen liegt bei CHF 300'000 bis CHF 400'000. Das Ziel ist es, diese bis Ende 2017 zurückzufordern.

Da bisher kein Prozess für die Einreichung von Rückforderungsanträgen bei der EICom implementiert ist, besteht das Risiko, dass Stadtwerk Aufwände trägt, welche zurückgefordert werden könnten.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, eine entsprechende Grenze hinsichtlich Rückforderungsanträge zu definieren und sicherzustellen, dass ein Prozess implementiert ist für die Einreichung eines Rückforderungsantrages.

2.4.13. Umlagen

Sachverhalt

Innerhalb von Stadtwerk werden die Profitcenter Direktion, Finanzen und Dienste, Vertrieb/Marketing und Umlagestelle Gas/Wasser nach definierten Schlüsseln umgelegt. Die Umlage erfolgt dabei meist über mehrere Stufen, das heisst über mehrere Profitcenter bis die Umlage beim finalen Profitcenter, Auftrag oder Produkt verbucht wird.

Feststellung

Die Überprüfung hat gezeigt, dass die Umlagen nicht verursachergerecht sondern auf Basis der wirtschaftlichen Stärke eines Profitcenters verbucht werden. So wird beispielsweise das Profitcenter Verteilung Elektrizität, welches die grössten Gebühreneinnahmen verbucht, in den meisten Fällen am stärksten belastet. Dem Profitcenter Haustechnik hingegen, welches über viele Jahre Verluste einfuhr, werden gar keine Umlagen belastet.

Schlussfolgerung

Die Umlagen innerhalb von Stadtwerk sind auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Sie sollten verursachergerecht und einheitlich sein.

2.4.14. XX AG

Sachverhalt

Stadtwerk ist Partner der XX AG. Die XX AG ist ein Gemeinschaftsunternehmen lokaler und regionaler Energieversorger in der Schweiz. Sie handelt für ihre Aktionäre und Partner Verträge mit national tätigen, lizenzierten Telekommunikationsanbietern wie zum Beispiel XX und privaten oder öffentlichen Unternehmen aus.

Um das finanzielle Risiko im Falle nicht erfolgreicher Geschäftsentwicklung der XX AG zu minimieren, hat man sich gegen eine Beteiligung an dieser Firma entschieden. Stattdessen wurden verschiedene Verträge mit der XX AG abgeschlossen.

Feststellung

Die Zusatzvereinbarung für die Nutzung des Glasfasernetzes durch XX wurde dem Stadtrat am 20. April 2016 vorgelegt und durch diesen zur Kenntnis genommen (SR.16.364-1). Im Stadtratsbeschluss ist aufgeführt, dass Stadtwerk Winterthur/Direktion ermächtigt wird, den Vertrag zu unterzeichnen. Der Vertrag wurde jedoch abweichend vom Stadtratsbeschluss durch den XX und den XX mit Datum 28. April 2016 unterzeichnet.

Zum selben Zeitpunkt wurde auch eine Vereinbarung betreffend neuer Kostenaufteilung zwischen der XX AG und der Stadt Winterthur durch den XX und den XX unterzeichnet. Darüber wurde jedoch weder der Departementsvorsteher noch der Stadtrat informiert.

Die Kostenaufteilung wird durch den Verwaltungsrat der XX AG bestimmt. Da die Stadt Winterthur in diesem nicht vertreten ist und nur Partner und nicht Aktionär der XX AG ist, hat sie bezüglich der Entscheidung Kostenaufteilung keine Einflussmöglichkeiten. Im Jahr 2016 sind Betriebskosten von rund CHF 135'800 (exkl. MwSt.) angefallen. Die Kosten werden im Rahmen des Budgets durch den Grossen Gemeinderat abgenommen.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, mit der Stadtkanzlei abzuklären, ob die Zusatzvereinbarung für die Nutzung des Glasfasernetzes durch XX rechtsgültig von Seiten Stadt unterschrieben wurde.

Der Stadtrat ist nachträglich über die Kostenaufteilung und die damit verbundenen Kosten zu informieren.

Zudem sind die Vorgaben erfüllt, dass die jährlich wiederkehrenden Ausgaben durch den Grossen Gemeinderat mit Einzelbeschluss zu bewilligen sind (§ 28 Ziff. 10 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur). Die Finanzkontrolle empfiehlt, mit der Stadtkanzlei abzuklären, ob ein Beschluss des Grossen Gemeinderates einzuholen ist. Dabei soll berücksichtigt werden, dass mit Anträgen an den Grossen Gemeinderat unter Umständen auch sensitive Vertragsgegenstände und Namen der Gegenpartei öffentlich bekannt gemacht würden.

2.4.15. Beteiligungen und Mitgliedschaften in Verbänden, Vereinigungen, Vereinen oder ähnliches

Sachverhalt

Stadtwerk ist bei den folgenden Verbänden, Vereinigungen, Vereinen oder ähnliches Mitglied.

- [...]

Feststellung

An die folgenden drei Körperschaften fliessen jährliche Beiträge zwischen CHF 40'000 und CHF 120'000. Es ist zu beachten, dass jährlich wiederkehrende Ausgaben über CHF 30'000 und bis zu CHF 500'000 gemäss § 28 Ziff. 10 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. November 1989 durch den Grossen Gemeinderat (GGR) mit Einzelbeschluss zu bewilligen sind.

XX

Jahr	Bezeichnung	Betrag (exkl. MWST)
2016	Beitrag [...]	48'515.00
2016	Jahresbeitrag	
	- Grundbeitrag	1'500.00
	- Distributionsbeitrag*	69'018.64
2015	Beitrag [...]	48'927.00
2015	Jahresbeitrag	
	- Grundbeitrag	1'500.00
	- Distributionsbeitrag*	66'540.72
2014	Beitrag [...]	43'136.65
2014	Jahresbeitrag	
	- Grundbeitrag	1'500.00
	- Distributionsbeitrag*	65'980.40

* Der Distributionsbeitrag ist abhängig vom [...] des Werkes.

XX

Jahr	Bezeichnung	Betrag (exkl. MWST)
2016	Mitgliederbeitrag "[...]"	41'229.42
2015	Mitgliederbeitrag "[...]"	41'299.42
2014	Mitgliederbeitrag "[...]"	39'807.33
2016	Mitgliederbeitrag "[...]"	42'226.40
2015	Mitgliederbeitrag "[...]"	43'522.18
2014	Mitgliederbeitrag "[...]"	44'645.40

XX

Jahr	Bezeichnung	Betrag (exkl. MWST)
2016	Mitgliederbeitrag	44'169.40
2015	Mitgliederbeitrag	38'198.45
2014	Mitgliederbeitrag	39'118.50

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, einen GGR Beschluss für die jährlich wiederkehrenden Ausgaben an die Verbände und den Verein einzuholen. Zudem empfiehlt die Finanzkontrolle, die Mitgliedschaften auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

2.4.16. Rechtsfall mit der XX AG*Sachverhalt*

Stadtwerk hatte im 2008 einen 20-jährigen Abnahmevertrag von Photovoltaik Herkunftsnachweisen mit der XX AG mündlich vereinbart. Dabei hat Stadtwerk den in der Offerte aufgeführten hohen Preis jahrelang anstandslos gezahlt, ohne dass ein schriftlicher Vertrag unterzeichnet worden ist. Im Herbst 2016 ist es zu einem Rechtsfall mit der XX AG gekommen.

Feststellung

Im Rechtsfall mit der XX AG wurde ein Vergleich von CHF 550'000 beschlossen, genehmigt vom Stadtrat am 14. September 2016. Von Seiten XX AG wird nun reklamiert, dass auf diesem Betrag auch die MwSt. von 8 % (CHF 44'000) zu zahlen sei. Dies bringt Potential für eine weitere Auseinandersetzung mit sich. Gemäss Aussage des XX sind keine weiteren Verträge bekannt, die mündlich abgeschlossen wurden.

Schlussfolgerung

Der Abschluss von mündlichen Verträgen kann nicht als professionell bezeichnet werden und bringt Reputationsrisiken für Stadtwerk und die Stadt Winterthur mit sich. Es ist sicherzustellen, dass keine weiteren mündlichen Verträge abgeschlossen werden. Die schriftliche Form ist auf jeden Fall einzuhalten.

Bei Rechtsfällen, bei denen der Stadtrat Entscheidungen getroffen hat, ist dieser zu informieren, falls es zu weiteren Auseinandersetzungen und damit verbundenen Zahlungen kommt. Im konkreten Fall wurde dies bereits umgesetzt.

2.4.17. Offene Rechtsfälle*Sachverhalt*

Innerhalb von Stadtwerk bestand bis kurz vor Ende der Sonderprüfung kein definiertes Vorgehen im Umgang mit offenen Rechtsfällen. Dadurch besteht das Risiko, dass Rechtsfällen zu wenig Beachtung geschenkt wurde, oder dass die finanziellen Risiken Ende Jahr nicht entsprechend abgebildet sind.

Feststellung

[...]

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, sicherzustellen, dass die Departementsleitung über die Rechtsfälle in Kenntnis gesetzt wird. Im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses ist zu beurteilen, ob Rückstellungen für die Rechtsfälle gebildet werden müssen und entsprechend zu begründen.

Damit die Geschäftsleitung einen Überblick über laufende Rechtsfälle hat, empfiehlt die Finanzkontrolle eine Liste zu erstellen. Diese sollte die folgenden Punkte abdecken:

- Stadtwerk Winterthur tritt als Kläger oder als Beklagter auf
- Gegenpartei
- Kurze Beschreibung der Klage
- Aktueller Stand der Klage
- Wahrscheinlichkeit des Ausganges des Rechtsfalles
- Höhe des maximalen Schadens
- Höhe des minimalen Schadens
- Höhe der aufgelaufenen Kosten (bspw. Rechtsanwaltskosten)
- Behandelnde Instanz
- Ansprechperson innerhalb von Stadtwerk
- Allfällige Bemerkungen

2.4.18. Nicht gestellte Rechnung

Sachverhalt

Mit einer Firma wurde vereinbart, dass sie ihren Netzkostenbeitrag in drei Tranchen bezahlen kann.

Feststellung

Die Rechnungsstellung für die erste und zweite Tranche erfolgte gemäss Vereinbarung. Die dritte Tranche über CHF 36'000 exkl. MwSt. hätte per 30. Juni 2016 in Rechnung gestellt werden sollen, was allerdings nicht erfolgt ist. Die Rechnung wurde erst per Mitte Dezember aufgrund der Sonderprüfung fakturiert.

Schlussfolgerung

Es ist zu prüfen, ob Stadtwerk weitere Erträge zustehen, die bisher nicht in Rechnung gestellt wurden. Zudem ist ein Prozess zu implementieren, der sicherstellt, dass alle erbrachten Leistungen vollständig in Rechnung gestellt werden.

2.4.19. XX AG

Sachverhalt

Die XX AG XX wurde in 2013 gegründet. Stadtwerk Winterthur hält [...] der Beteiligung. Die weiteren Aktionäre sind XX, XX, XX sowie die XX vertreten durch XX. Der Tätigkeitsbericht der XX umfasst unter anderem die Betreuung der XX-Kunden, die Logistik, die übergeordnete Revisionsplanung, das gemeinsame Betriebscontrolling sowie Ausbildung und Leistungseinkauf.

Feststellung

Mit der XX wurde eine Dienstleistungsvereinbarung hinsichtlich des XX unterzeichnet. Aus dieser resultieren sowohl Aufwände wie auch Erträge für Stadtwerk. Die Vereinbarung hat eine Laufzeit von 10 Jahren und wurde in 2014 vom XX und XX unterzeichnet. Kosten können auch dann entstehen, wenn die XX Verträge abschliesst, welche bei den Aktionären wirksam sind. Dadurch hat Stadtwerk keine aktive Kontrolle über Kosten und Erträge.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, abzuklären, durch welche Instanz diese Verträge zu bewilligen sind. Ebenso sind die bereits unterzeichneten Verträge der entsprechenden Instanz nachträglich zur Genehmigung vorzulegen.

2.4.20. XX

Sachverhalt

Ende Januar 2013 hat der Stadtrat beschlossen auf eine Beteiligung am Windpark XX zu verzichten (SR.13.121-1). Am 5. Februar 2013 wird in verschiedenen Schweizer Tageszeitungen über den Verzicht berichtet. [...]

Feststellung

Im Rahmen der Sonderprüfung wurde festgestellt, dass in 2010 der vom Volk genehmigte Betrag von CHF 4.5 Mio. für den Kauf der Beteiligung in Euro getauscht wurde. Bis Anfang Februar 2013 war aufgrund der Transaktion ein Kursverlust von rund CHF 402'000 entstanden. Desweiteren wurde festgestellt, dass Zahlungen im Zusammenhang mit Einstiegskosten und Due Diligence an die XX GmbH von rund CHF 66'700 geflossen sind.

Schlussfolgerung

Mit der geplanten Beteiligung an XX sind deutlich mehr als „ein paar 10'000 Franken“ Verlust entstanden. Zudem war auch Geld geflossen.

2.4.21. XX AG

Sachverhalt

Die XX AG wurde ursprünglich durch die Städte Winterthur, Schaffhausen und Frauenfeld gegründet. Sie ist eine unabhängige Kontrollfirma für die Überprüfung [...].

Im 2015 wurde die XX AG in Übereinstimmung mit dem Stadtratsbeschluss SR.15.500-1 an die XX verkauft. Gemäss Aktienkaufvertrag sind die drei ehemaligen Aktionäre an den zukünftigen Jahresgewinnen der Jahre 2015, 2016 und 2017 zu 50 % beteiligt. Für die Stadt Winterthur entstehen aus dem Vertrag keine Verbindlichkeiten.

Feststellungen

Die XX AG führt Arbeiten für sämtliche Departemente, mit Ausnahme der Stadtkanzlei, durch. Die folgende Tabelle zeigt die Fakturierungen, Stand 2016, durch die XX AG seit 2008.

Departement	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total pro Dept.
DKD	1'800	1'775	-	594	-	5'335	281	-	410	10'196
BAU	7'082	12'962	12'703	11'519	4'536	31'475	6'426	17'744	21'001	125'449
DFI	635	6'439	377	1'296	-	1'868	886	281	756	12'538
DSU	570	1'636	2'367	-	540	967	-	151	9'504	15'735
DSO	4'691	8'494	3'095	2'053	1'620	2'851	13'751	50'688	10'616	97'859
DSS	-	-	-	-	-	-	-	2'311	2'484	4'795
DTB (ohne STWW)	194	1'935	-	-	980	1'847	8'716	-	1'415	15'085
DTB nur STWW	287'064	190'016	227'796	300'579	375'465	146'787	122'718	137'383	113'451	1'901'258
SK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Total pro Jahr	302'036	223'257	246'337	316'041	383'141	191'130	152'777	208'558	159'637
-----------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Auftragsvergabe mit der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen zu analysieren, da es sich um wiederkehrende Aufträge handelt, welche kumuliert über die Jahre die Grenze für die freihändige Vergabe von Dienstleistungen überschreiten.

2.4.22. Fahrzeugbeschaffung*Sachverhalt*

Im Zeitraum von 2011 bis 2016 hat Stadtwerk für ca. CHF 3.75 Mio. Fahrzeuge beschafft. Davon wurden rund CHF 2.25 Mio. freihändig vergeben, was 60 % entspricht.

Feststellung

Von diesem Betrag wurden für rund CHF 1.31 Mio. bei zwei Anbietern (XX AG und XX AG) beschafft. Bei den Beschaffungen würden die Einzelwerte grundsätzlich zu einer freihändigen Vergabe berechtigen. Es wurden aber teilweise mehrere Fahrzeuge innerhalb desselben Zeitraums beschafft, deren Werte zusammen den Schwellenwert für eine freihändige Vergabe überschritten haben.

Mit Stadtratsbeschluss SR.16.758-2 wurde entschieden, dass Stadtwerk zwölf Elektrofahrzeuge im Gesamtwert von CHF 300'000 für das Jahr 2016 im offenen Verfahren beschafft, mit der Möglichkeit im 2017 sechs weitere Fahrzeuge freihändig zu beschaffen.

Schlussfolgerung

Es muss sichergestellt werden, dass zukünftige Beschaffungen jeweils unter Einhaltung des Submissionsrechtes getätigt werden. Bei der Ausschreibung der Elektrofahrzeuge im 2016 wurde dies bereits umgesetzt. Im Zweifelsfalle ist die Fachstelle öffentliche Beschaffungswesen zu kontaktieren.

Die Finanzkontrolle empfiehlt zudem, diejenigen Submissionen, bei welchen die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen involviert werden muss, über eine zentrale Stelle bei Stadtwerk abzuwickeln, welche auch die entsprechende Dokumentation ablegt.

2.4.23. Rahmenvertrag mit XX AG*Sachverhalt*

Der Rahmenvertrag mit XX AG XX wurde Anfang 2015 durch den XX unterzeichnet.

Die Durchsicht des Kreditorenkontos zeigt, dass seit 2012 Dienstleistungen durch XX erbracht werden und die folgenden Beträge in Rechnung gestellt wurden.

Jahr	Betrag (in CHF)
2012	ca. 49'000
2013	ca. 507'000
2014	ca. 855'000
2015	ca. 525'000
2016	In 2016 wurden keine Leistungen durch XX erbracht. Dies ist dadurch begründet, dass fast alle Mitarbeitenden, mit welchen Stadtwerk Geschäfte abgewickelt hatte, Ende 2015 zu der XX gewechselt sind. Von Seiten XX wurden im 2015 und 2016 Leistungen im Umfang von rund CHF 160'000 erbracht.

Im Zeitraum von 2012 bis 2015 wurden somit ca. CHF 1'936'000 durch XX in Rechnung gestellt. Die Leistungen betrafen hauptsächlich verschiedene Projekte (Einführung Risikomanagement, Projekt Fit für den Markt, Beratung für Markteinbindung (Beschaffung), Beratung Zukunft Energie-Contracting, Einführung Robotron (Tool Stromhandel) und weitere) sowie das Interimsmanagement bei Vertrieb und Beschaffung im Jahr 2015.

Feststellung

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Rahmenvertrages war bekannt, dass in den Jahren 2013 und 2014 schon mehr Leistungen bezogen wurden, als sie in der Kompetenz des XX lagen. Ebenso wurden

die submissionsrechtlichen Limits überschritten. Somit hätte eine Beurteilung erfolgen müssen, ob die Leistungen ausgeschrieben werden müssen.

Schlussfolgerung

Eine nachträgliche Anpassung ist nicht mehr möglich. Die Finanzkontrolle empfiehlt aber, einen Prozess zu implementieren, welcher sicherstellt, dass die Vorgaben des Submissionsrechts eingehalten sind. Im Zweifelsfall ist die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen zu kontaktieren.

Hinsichtlich der von XX in Anspruch genommenen Leistungen ist zu beurteilen, ob in Zukunft weitere Leistungen in Anspruch genommen werden. Die Leistungen sind unter der Einhaltung des Submissionsrechts zu vergeben. Sollte die Vergabe unter Anwendung von § 10 Submissionsverordnung erfolgen, ist die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vorgängig zu kontaktieren.

2.5. Prüfung von Stichproben im Zusammenhang mit den Beteiligungen

Sachverhalt

Stadtwerk ist an insgesamt elf Gesellschaften beteiligt (siehe Anhang 1).

Feststellung

Die Beurteilung der Werthaltigkeit erfolgt mittels Vorlage des Gemeindeamtes Zürich (GAZ), welche seit der Umstellung auf HRM2 zwingend anzuwenden ist. Dabei wird das Eigenkapital der Gesellschaft mit dem Beteiligungsgrad multipliziert. Die Bewertung erfolgt auf Basis des letzten verfügbaren Jahresabschlusses, was in der Regel der Jahresabschluss des Vorjahres ist. Nebst der Verwendung von nicht aktuellen Eigenkapitalzahlen, sagt diese Art der Bewertung auch nichts über die Zukunft aus. So kann bei einer guten Eigenkapitalbasis aber sehr düsteren und bekannten Zukunftsprognosen die Beteiligung trotzdem als „werthaltig“ beurteilt werden.

Aus der Durchsicht der Verwaltungsrats- und Generalversammlungsprotokolle ist bei vielen Beteiligungen ersichtlich, dass der Departementsvorsteher resp. Stadtrat über diverse wichtige Punkte wie „Budget“ und „Finanzplan“, „Strategie“ oder „Produktionsbericht“ nicht informiert wurde.

Bei den wenigsten Beteiligungen wurden die Traktanden der Generalversammlungen dem Stadtrat vorgelegt. Somit ist der Stadtrat unter anderem auch nicht über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates informiert.

Aus den Anträgen des Stadtrats und Weisungen des Grossen Gemeinderats, beispielsweise im Rahmen der Kapitalerhöhung im 2016 bei der XX AG (XX AG) ist nicht immer ersichtlich, wer als Vertreter der Stadt Winterthur beauftragt und ermächtigt wird, die Aktien zu zeichnen und allfällige Dokumente zu unterzeichnen.

Bei den vertraglichen Vereinbarungen kann nicht immer nachvollzogen werden, ob der Stadtrat darüber in Kenntnis gesetzt wurde. Zudem gibt es teilweise Abweichungen zwischen den Mitarbeitenden die beauftragt und ermächtigt wurden den Vertrag zu unterzeichnen und den Mitarbeitenden, die den Vertrag effektiv unterzeichnet haben. So wurden gemäss Stadtratsbeschluss der XX und XX beauftragt und ermächtigt den Aktionärsbindungsvertrag mit der Wärme Frauenfeld AG zu unterschreiben. Effektiv wurde der Vertrag vom XX sowie vom XX unterschrieben.

Die Stadt Winterthur ist eine von zehn Minderheitsaktionären der XX AG, welche sich vier Verwaltungsratssitze teilen. Aktuell ist die Stadt Winterthur nicht direkt im Verwaltungsrat vertreten.

Schlussfolgerung

In Bezug auf die Beurteilung der Werthaltigkeit sollen bei grossen Beteiligungen [...] auch weitere Methoden wie beispielsweise Discounted Cash Flow (mit dem Free Cash Flow der kommenden fünf Jahre), Market Multiples, Ertragswert, Substanzwert etc. hinzugezogen werden.

Betreffend Informationsfluss an den Stadtrat sollen gesamtstädtische Richtlinien erarbeitet werden, welche das Verhalten gegenüber Beteiligungen klären, insbesondere die Verantwortlichkeiten, die Instruktionen des Stadtrates sowie den Informationsfluss. Die Stadtkanzlei ist zurzeit in der Ausarbeitung solcher Richtlinien. Zudem ist sicherzustellen, dass wichtige Informationen aus den Generalversammlungen sowie Verwaltungsratssitzungen zeit- und adressatengerecht kommuniziert werden.

In Zusammenhang mit der Umsetzung von Vorgaben des Stadtrates ist sicherzustellen, dass künftig alle Traktanden der Generalversammlungen dem Stadtrat zur Kenntnisnahme und Beschlussfassung vorgelegt werden. Zudem ist empfehlenswert, dass im Anschluss an eine Generalversammlungsabstimmung eine Rückmeldung an den Stadtrat erfolgt, mindestens dann, wenn vom Stadtratsbeschluss abweichende Entscheidungen getroffen werden. Eine Teilnahme an den Generalversammlungen wird empfohlen, um das Stimmrecht wahrzunehmen. Zwecks Einschätzung der wirtschaftlichen Situation der Beteiligungen ist ein stadtweites Beteiligungscontrolling notwendig. Ein entsprechender Vorschlag wurde von Stadtwerk erarbeitet und liegt nun bei der Stadtkanzlei zur weiteren Überarbeitung.

Weiter ist abzuklären, ob die Verträge, welche durch andere Personen als im Stadtratsbeschluss definiert unterschrieben wurden, rechtsgültig sind. Bei den bestehenden Verträgen ist zu überprüfen, welche dem Stadtrat nachträglich zur Kenntnis gebracht werden müssen. In den Stadtratsbeschlüssen oder Weisungen des Grossen Gemeinderates ist immer festzulegen, wer beauftragt und ermächtigt wird die Verträge zu unterzeichnen. Ebenso könnte beschlossen werden, wie bei Anpassungen zu den vertraglichen Vereinbarungen vorzugehen ist.

Wenn die Stadt Winterthur Minderheitsaktionärin ist und über einen Minderheitsaktionärs-Pool indirekt im Verwaltungsrat vertreten ist, sollte sichergestellt werden, dass die Verwaltungsratsprotokolle und Informationen aus dem Verwaltungsrat an die Stadt Winterthur fließen.

3. Feststellungen im Bereich des Vertragsmanagements

Der Stadtrat hat im Zusammenhang mit dem Thema Vertragsmanagement die folgenden, konkreten Prüfungshandlungen in Auftrag gegeben:

- Prüfen, ob es im Bereich des Vertragsmanagements Vorgaben gibt und, ob diese angemessen sind (Kapitel 3.1)
- Auf Basis von 25 Stichproben prüfen, ob Verträge im Bereich des Energie-Contractings Risiken aufweisen (Kapitel 3.2)

3.1. Vorgaben im Zusammenhang mit dem Vertragsmanagement

Sachverhalt

Innerhalb von Stadtwerk gibt es keine Vorgaben im Zusammenhang mit dem Vertragsmanagement. Die Bewirtschaftung findet dezentral statt und dementsprechend verwaltet jeder Bereich seine Verträge selber und lässt diese bei Bedarf auch eigenständig durch einen Juristen prüfen.

Feststellung

Die Ablage der Verträge erfolgt teilweise zentral. Wie in Kapitel 2.1. aufgeführt, richten sich die Unterschriftenkompetenzen im Zusammenhang mit Verträgen nach den Finanzkompetenzen. Für Verträge aus denen Rechte (Ertrag) für Stadtwerk resultieren, gibt es keine Regelung. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass Verträge teilweise von einer, teilweise von zwei Personen unterschrieben werden.

In den Stadtratsbeschlüssen ist nicht immer geregelt, wer beauftragt und ermächtigt wird, die Verträge zu unterzeichnen oder die Unterzeichnung weicht vom Stadtratsbeschluss ab. Es besteht das Risiko, dass die Verträge dadurch nicht rechtsgültig von Seiten Stadtwerk resp. Stadt Winterthur unterschrieben wurden.

Schlussfolgerung

Die Finanzkontrolle empfiehlt, Richtlinien zu erstellen, aus welchen hervorgeht, welche Verträge zentral abgelegt werden müssen.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, analog wie in Kapitel 2.1., die Vorgaben hinsichtlich Vertragsunterzeichnung im Detail zu regeln, sowohl für Vertragsverpflichtungen als auch für Verträge aus denen Rechte (Ertrag) für Stadtwerk resultieren. Neben der Kompetenz sollte auch zwingend definiert werden, dass Kollektivunterschriften und nicht Einzelunterschriften erfolgen sollen, vorbehalten der Beschlüsse durch den Stadtrat oder Grossen Gemeinderat.

3.2. Überprüfung von 25 Stichproben im Bereich Energie-Contracting

Energie-Contracting bietet Dienstleistungen rund um die Energieversorgung an. Im Rahmen vom Anlagenausbau trägt das Profitcenter Energie-Contracting das Finanzierungs- und Betriebsrisiko. Mit den Kunden werden bspw. Wärme- oder Kältelieferungsverträge abgeschlossen. In den Verträgen sind unter anderem die durch Stadtwerk zu erbringende Leistung sowie der Preis für die Leistung geregelt.

Es wurden insgesamt 25 Stichproben ausgewählt und hinsichtlich der Themen Kompetenzeinhaltung, Submissionsrecht sowie Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit beurteilt. Nachfolgend sind die Projekte aufgeführt, bei denen Feststellungen gemacht wurden.

3.2.1. Projekt Aquifer

Sachverhalt

Am 14. Juni 2015 hat das Winterthurer Stimmvolk den Rahmenkredit von 70 Millionen Franken für Energie-Contracting gutgeheissen. Der Stadtrat hat dem Grossen Gemeinderat am 23. März 2016 zwei Weisungen zur Finanzierung des Projektes Aquifer überwiesen. Inhalt der Weisungen waren einerseits ein Objektkredit über CHF 60 Mio. sowie die Übertragung von CHF 4 Mio. Betriebsreserven vom Gashandel und Gasnetz zum Energie-Contracting, um die Vorschriften zur Eigenfinanzierung zu erfüllen. Im Oktober

2016 hatte der Stadtrat beschlossen, die zwei Weisungen zurückzuziehen. Er sieht wegen geänderter Rahmenbedingungen die Wirtschaftlichkeit des Wärmeverbundes im Quartier Neuwiesen gefährdet. Gründe dafür sind einerseits veränderte Voraussetzungen und andererseits die Sistierung des Projektes aufgrund der Administrativuntersuchung zur Wärme Frauenfeld AG. Dabei ist folgendes anzumerken: Stadtwerk stellte im Juli 2016 einen Antrag an den Stadtrat gewisse Vorleistungen des Projektes Aquifer im Wert von rund CHF 1.15 Mio. aus Synergiegründen mit dem Tiefbau vorzufinanzieren und den entsprechenden Bauauftrag zu geben. Mit Stadtratsbeschluss SR.16.656-1 vom 13. Juli 2016 wurde dieser Antrag durch den Stadtrat abgelehnt.

Feststellung

Mit Datum 8. Februar 2016 haben zwei Mitarbeiter des Energie-Contractings eine Aktennotiz zuhanden des XX sowie des XX verfasst. Diese behandelt vorzuziehende Leitungsbauten für das Projekt Aquifer. In der Notiz wird explizit erwähnt, dass der Objektkredit für das Projekt Aquifer noch nicht vorliegt. Trotzdem würde es sich aufdrängen einzelne Arbeiten schon jetzt in Auftrag zu geben. Es handelte sich dabei um Bauten, die mit den Projekten des Tiefbauamtes realisiert werden können. Es wurde ein Fazit gezogen, dass bei einem verzögerten Abstimmungstermin bis Ende 2016 ca. CHF 1.5 Mio. Kosten auflaufen würden. Die Aktennotiz wurde durch den XX und XX zustimmend zur Kenntnis genommen und mit Unterschrift per 22. Februar resp. 29. Februar 2016 bestätigt. Das Management sowie die Mitarbeitenden haben somit bewusst Arbeiten in Auftrag gegeben resp. Arbeiten begonnen, ohne dass die entsprechende Kreditbewilligung und somit Ausgabenbewilligung durch den Grossen Gemeinderat gesprochen worden ist.

Die im Rahmen dieser Vorprojekte bis Ende Dezember 2016 aufgelaufenen Kosten beziffern sich auf CHF 865'000. Dabei ist zu erwähnen, dass hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit dieses Projektes grundsätzlich Unklarheiten bestehen, weshalb es zurzeit neu beurteilt wird.

Schlussfolgerung

Sollte sich zeigen, dass das Projekt nicht rentabel ist, sind die bereits getätigten Arbeiten über CHF 865'000 auf ihre Werthaltigkeit zu prüfen und allenfalls komplett abzuschreiben.

Verschiedene Stellen haben bewusst entschieden, die Kompetenzordnung zu missachten und Ausgaben zu tätigen, ohne dass die entsprechende Ausgabenbewilligung vorliegt. Weder haben sich die Mitarbeitenden an die Kompetenzordnung gehalten noch wurden sie durch die leitenden Stellen angewiesen, dass die Vorgehensweise nicht rechtens ist. Die Kompetenzordnung ist den Mitarbeitenden zur Kenntnis zu bringen und von allen Stellen einzuhalten. Die Vorgehensweise ist mit dem XX sowie dem XX zu besprechen, da sie Schlüsselfunktionen innerhalb des internen Kontrollsystems einnehmen. In ihrer Leitungsfunktion sind sie auch Vorbild für ihre Mitarbeitenden und geben mit diesem Vorgehen falsche Anreize.

3.2.2. Grundpreisformel und Projekt XX

Sachverhalt

Der Bereich Energie-Contracting schliesst Wärme- oder Kältelieferungsverträgen mit einer Laufzeit von rund 20 bis 30 Jahren ab. Darin ist unter anderem geregelt, welcher Arbeitspreis (Energieverbrauch in kWh) und welcher Grundpreis (Kapital- und Betriebskosten) zu zahlen ist. Da sich die Kapital- und Betriebskosten bei Stadtwerk von Jahr zu Jahr ändern, ist der Grundpreis an eine Formel gebunden (nachfolgend „Grundpreis-Formel“) welche die Veränderungen der Kapital- und Betriebskosten bei Stadtwerk abbilden sollen. Dies wird erreicht, in dem eine Grundpauschale mit der gewichteten Veränderung der Zinsen sowie der gewichteten Veränderung des Schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreises („Landesindex“) multipliziert wird.

Mit der XX wurde in 2009 ein Wärmeliefervertrag für eine Dauer von 20 Jahren, abgeschlossen. In der Grundpreis-Formel ist die Zinsentwicklung mit 85 % gewichtet, die Entwicklung des Landesindex mit 15 %.

Feststellung

In der Grundpreis-Formel wird die Veränderung der Zinsen mit effektiven Werten (bspw. 2 % geteilt durch 3 %) anstelle von indextierten Werten (bspw. 102 geteilt durch 103) gerechnet. Das führt dazu, dass Zinsveränderungen grosse Preisänderungen zur Folge haben, obwohl die effektiven Kapitalkosten von Stadtwerk nicht so stark geändert haben.

Der Einfluss der Zinsentwicklung auf den Grundpreis zeigt sich besonders stark im Falle des Projektes XX. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses lag der Referenzzinssatz bei 2.93 %. Seit 2009 ist der Zinssatz nun kontinuierlich gesunken. Das heutige Zinsniveau von rund 0 % hat dazu geführt, dass der heute verrechnete Grundpreis 74 % tiefer liegt als bei Vertragsabschluss. In Zahlen ist dies ein Rückgang des Grundpreises von jährlich rund CHF 103'000 auf jährlich rund CHF 27'000. Dies führt zu einem per Ende 2016 kumulierten Projektverlust von rund CHF 240'000. Sollten sich die heutigen Zinsen im selben Rahmen bis zum Vertragsende im Jahr 2030 bewegen, würde sich der Verlust auf rund CHF 600'000 erhöhen.

Wären die Zinsen in der Formel indexiert gewesen, wie dies bei Formeln mit Zinsveränderungen üblich ist, so würde das Projekt per Ende 2016 statt eines Verlustes einen Gewinn von rund CHF 25'000 bis CHF 40'000 ausweisen.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass im gegenteiligen Fall (die Zinsen steigen und Stadtwerk macht aufgrund der Formel einen grossen Gewinn) der Endkunde kaum einverstanden sein wird, wenn sein Grundpreis plötzlich übermässig stark ansteigt. Im Beispiel von XX würde dieser bei einem Zinsanstieg von 2 % (von 2.93 % auf 4.93 %) von rund CHF 103'000 pro Jahr auf rund CHF 186'000 pro Jahr ansteigen.

Seit Mitte 2015 steht Stadtwerk mit der XX in Verhandlung, den künftigen Grundpreis auf ein für beide Seiten faires kostenbasiertes Niveau zu bringen. Bis heute ist es noch zu keinem Abschluss gekommen.

Schlussfolgerung

Die Grundpreis-Formel ist zu überprüfen. Die Finanzkontrolle empfiehlt die Zinsen zu indexieren, damit die Veränderungen eine kleinere Auswirkung auf den Grundpreis haben und den effektiven Kosten von Stadtwerk besser entsprechen. Dadurch würden die Preisschwankungen minimiert und sowohl von Seiten Energie-Contracting, bei fallenden Zinsen, wie von Seiten Endkunde, bei steigenden Zinsen, würde Sicherheit hinsichtlich der Preisentwicklung über die lange Vertragslaufzeit gewonnen.

Bei bestehenden Projekten und Projekten in Bau, bei welchen entsprechende Verträge bereits abgeschlossen wurden, ist die Wirtschaftlichkeit neu zu berechnen und allfällige Massnahmen sind in die Wege zu leiten.

Hinsichtlich des Projektes XX ist aufgrund des heute bekannten Verlustes mit der Anlage zudem die Bewertung in der Buchhaltung zu prüfen und entsprechend abzuschreiben. Weiter ist empfehlenswert bei der XX darauf hinzuwirken, dass ein neuer Vertrag unterzeichnet wird oder darauf hinzuwirken, vorzeitig aus dem Vertrag auszusteigen. Dabei ist auch zu überprüfen, wie viel die Stadt Winterthur bereit wäre, der XX für eine vorzeitige Vertragsauflösung zu zahlen.

3.2.3. XX

Sachverhalt

Mit der Gegenpartei wurde ein Energiedienstleistungs-Vertrag in 2016 über eine Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen. Bestandteil des Vertrages ist die Projektierung, Finanzierung, Erstellung und Betreuung einer Wärmepumpenheizzentrale.

Feststellung

Im Rahmen des Projektes ist es zu baulichen Schwierigkeiten gekommen, welche Mehrkosten in der Höhe von rund CHF 70'000 verursacht haben. Aufgrund der geringen Marge des Ausgangsprojektes haben die Mehrkosten einen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit. Das Projekt weist nun einen Verlust von rund CHF 40'000 aus.

Schlussfolgerung

Aufgrund des heute bekannten Verlustes mit der Anlage ist die Bewertung in der Buchhaltung zu prüfen und entsprechend abzuschreiben.

3.2.4. XX

Sachverhalt

Die Finanzierung des Projektes erfolgt über den CHF 40 Mio. Rahmenkredit, welcher vom Volk am 17. Juni 2012 genehmigt wurde.

Über die Aufteilung des Rahmenkredites in die Objektkredite entscheidet

- der Grosse Gemeinderat bei einer Vertragssumme über 6 Millionen Franken,
- der Stadtrat bei einer Vertragssumme bis 6 Millionen Franken und
- Stadtwerk Winterthur bei einer Vertragssumme bis 900 000 Franken jeweils pro Objekt.

Feststellung

Im Januar 2014 hat der XX einen Objektkredit über CHF 900'000 für das Projekt Sunnewies beschlossen. Die effektiven Kosten liegen bei rund CHF 911'000 und der Betrag würde dementsprechend in die Kompetenz des Stadtrates fallen.

Schlussfolgerung

Der Stadtrat ist über das Projekt zu informieren. Es ist zudem abzuklären, ob die Kreditabrechnung nachträglich durch den Stadtrat zu genehmigen ist.

Anhang 1: Übersicht aller Beteiligungen von Stadtwerk

[...]