



Die Zusammenfassung vom 29. Mai 2017 wurde mit dem Stand der Umsetzung der Massnahmen bzw. den Erkenntnissen aus vertieften Abklärungen ergänzt (kursiv).

Berichte der Finanzkontrolle zur Sonderprüfung bei Stadtwerk Winterthur

Zusammenfassung der Berichte, Gewichtung durch den Stadtrat, ergriffene Massnahmen und Gesamtwürdigung; aktuell ergänzt durch den Stand der Umsetzung.

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Administrativuntersuchung zur Wärme Frauenfeld AG im Jahr 2016 hatte zur Folge, dass bei Stadtwerk Winterthur eine umfassende Sonderprüfung durchgeführt wurde. Mit der Prüfung beauftragt wurde die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur. Diese unabhängige Instanz kam im Rahmen der Sonderprüfung zu insgesamt 75 Feststellungen, die aus Sicht des Stadtrates von unterschiedlichem Gewicht sind.

Die Finanzkontrolle konnte im Wesentlichen nachweisen, dass es im Bereich von verschiedenen Beteiligungen von Stadtwerk Winterthur und im generellen Handeln zu diversen Kompetenzüberschreitungen und Fehlverhalten kam. Die Finanzkontrolle stellte unter anderem fest, dass die fehlende Governance hinsichtlich der Beteiligungen zu einem mangelhaften Informationsfluss führte. Sie machte des Weiteren geltend, es seien Verstösse gegen das städtische Personalstatut begangen, die eigenen Sponsoring-Richtlinien nicht eingehalten, submissionsrechtliche Vorgaben nicht beachtet oder Projekte fehlerhaft finanziert worden.

Unter dem Strich musste der Stadtrat mit Befremden zur Kenntnis nehmen, dass die Feststellungen der Finanzkontrolle das gezeichnete Bild der Administrativuntersuchung bestätigen: Eigenmächtiges, teilweise kompetenzwidriges Verhalten war unter der alten Stadtwerkführung feststellbar und wichtige Informationen wurden zurückgehalten.

Festzuhalten ist aber auch, dass unmittelbar nach Übernahme der Geschäftsführung durch die interimistische Leitung von Stadtwerk und die vorübergehende Leitung durch das Departement Sicherheit und Umwelt wichtige Veränderungen angestossen wurden mit dem Ziel, dass die städtischen Regeln und Vorgaben eingehalten werden – was heute der Fall ist.

Aus den Feststellungen in der Sonderprüfung hat der Stadtrat eine ganze Reihe von Massnahmen abgeleitet, damit festgestellte Verstösse inskünftig vermieden werden können. Zentral dabei ist die Einführung einer stadtweiten Richtlinie über die Beteiligungspolitik, dank der Lücken im Bereich der Governance der städtischen Beteiligungen wirksam gefüllt werden.

Bis Ende 2018 wird das Departement Technische Betriebe zusammen mit Stadtwerk Winterthur dem Stadtrat einen Controlling-Bericht über den Stand der Umsetzung der beantragten Massnahmen unterbreiten.

2. Ausgangslage

Ende September 2016 hat der Winterthurer Stadtrat die Ergebnisse der Administrativuntersuchung betreffend Wärme Frauenfeld AG veröffentlicht. Abgeleitet davon wurden verschiedene Massnahmen eingeleitet. Dazu gehörte unter anderem eine Sonderprüfung bei Stadtwerk Winterthur durch die Finanzkontrolle.

Diese Sonderprüfung teilte sich in zwei Elemente auf: Zum einen beauftragte das Departement Sicherheit und Umwelt die Finanzkontrolle zu prüfen, ob es im Bereich von anderen Beteiligungen von Stadtwerk Winterthur ebenfalls – wie bei der Wärme Frauenfeld AG – zu Kompetenzüberschreitungen oder anderweitigen Ungereimtheiten gekommen war (Sonderprüfung I).

Andererseits beschloss der Stadtrat, zusätzlich eine weitere, noch umfassendere Prüfung bei Stadtwerk Winterthur durchführen zu lassen. Diese konzentrierte sich auf das interne Kontrollsystem (IKS), das Risikomanagement sowie die internen Regelungen bei Stadtwerk Winterthur. Zudem sollte generell nach weiteren Kompetenzüberschreitungen gesucht sowie der Umgang mit allen weiteren Beteiligungen überprüft werden (Sonderprüfung II).

Im Rahmen einer Stadtratssitzung im März 2017 hat die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur dem Stadtrat beide Berichte gemeinsam vorgestellt und erläutert. Der Stadtrat hat die beiden Berichte zur Kenntnis genommen und das zuständige Departement beauftragt, geeignete Massnahmen zu erarbeiten, um festgestellte Mängel zu beheben.

Im Folgenden werden die aus der Sicht des Stadtrates wichtigsten Feststellungen der Finanzkontrolle dargestellt und damit gleichsam gewichtet. Zudem sind die ergriffenen, zugehörigen Massnahmen aufgelistet. Abschliessend erfolgt die Gesamtwürdigung.

3. Sonderprüfung I: Beteiligungsgovernance und Beteiligungen

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass in der Stadt Winterthur keine Beteiligungsgovernance-Richtlinien vorhanden sind. So bestehen zum Beispiel weder Vorgaben bezüglich des Verhaltens an Abstimmungen in der Beteiligungsgesellschaft noch über die Berichterstattung an den Stadtrat. Zudem zeigte sich, dass der Stadtrat über wichtige Sachverhalte aus dem Verwaltungsrat nicht zeit- und adressatengerecht informiert wurde. Folgendes Beispiel verdeutlicht die Problematik der fehlenden Governance:

Im Zusammenhang mit einer Beteiligung wurde der Stadtrat insbesondere zwischen März 2011 und Januar 2016 nicht über die kontinuierliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Beteiligung orientiert. Selbst dann nicht, als Stadtwerk 2015 zwei Offerten für den Verkauf der Aktien dieser Unternehmung erhielt und der Verkauf in der Kompetenz des Stadtrates lag. Die Offerten wurden durch Stadtwerk ausgeschlagen, und der Stadtrat wurde weder vorgängig noch nachträglich korrekt hierüber informiert.

Neben der unmittelbaren Governance-Problematik müssen auch bezüglich der Werthaltigkeitsberechnung oder des Finanzierungsmodells bei einzelnen Beteiligungen Verbesserungen vorgenommen oder nachträglich bewilligt werden:

Bei einer weiteren Beteiligung ist Stadtwerk als Aktionär verpflichtet, einen jährlichen Beitrag zu zahlen sowie allfällige Projekt- oder Zusatzfinanzierungen zu leisten. In den Jahren 2011 bis 2016 zahlte Stadtwerk über 400 000 Franken an das Unternehmen. Im Verhältnis zum sehr tiefen Aktienkapital der Unternehmung wird dieses Finanzierungsmodell kritisch beurteilt. Zudem müssen jährlich wiederkehrende Beiträge über 30 000 Franken vom Grossen Gemeinderat bewilligt werden. Diese Ausgabenbewilligung wurde nicht eingeholt.

Weiter wurde festgestellt, dass sich Stadtwerk bei der Bewertung der Beteiligung an einem weiteren Unternehmen im Jahr 2015 auf diskontierte (geschätzte) Dividendenzahlungen der kommenden 50 Jahre abgestützt hat. Dies führte zu einer Überbewertung der Beteiligung. Um zu einer exakten Beurteilung der Werthaltigkeit zu gelangen, sollten zumindest die entsprechende Vorlage des Gemeindeamtes Zürich und bei Bedarf weitere Methoden angewendet werden.

Massnahmen:

Mit der stadtweiten Richtlinie über die Beteiligungspolitik sollen die Lücken im Governance-Bereich geschlossen werden. Mit der Richtlinie sollen die von der Finanzkontrolle und im Rahmen der Administrativuntersuchung festgestellten Mängel behoben werden. Sie beinhaltet den ganzen «Lebenszyklus» einer Beteiligung. So werden die Grundsätze für die Vorbereitungsarbeiten vor dem Erwerb und der eigentliche Erwerb festgelegt. Zudem werden Anforderungen an das Beteiligungscontrolling inklusive der laufenden Berichterstattung und der Aufsicht formuliert und schliesslich die Grundsätze für die städtischen Vertreter in den beteiligten Gesellschaften festgelegt.

Stadtwerk Winterthur hat ausserdem im Bereich der Beteiligungen unter der Interimsleitung bereits verschiedene Sofortmassnahmen eingeführt, damit der Stadtrat heute zeitnah und umfassend über die Beteiligungen und ihre allfälligen Schwierigkeiten informiert ist. Zudem wurde Stadtwerk Winterthur beauftragt, bis Ende 2017 alle relevanten Unterlagen zu einer Beteiligung (Aktionärsbindungsvertrag, Statuten, Organisationsreglement, Unterlagen zur Generalversammlung, Unterlagen zu Verwaltungsratssitzungen, Schreiben im Rahmen der Beteiligung etc.) im städtischen Archivsystem systematisch abzulegen.

Des Weiteren werden im Zusammenhang mit der erwähnten Bewertungsproblematik bis spätestens zum Jahresabschluss 2017 weitere Bewertungsmethoden geprüft, von einer Wertberichtigung wird aktuell noch abgesehen.

Stadtwerk Winterthur wurde zudem beauftragt, bis Ende 2017 eine Weisung an den Grossen Gemeinderat auszuarbeiten, welche die jährlichen Zahlungen an die grossen Branchenverbände legitimiert.

Umsetzung

Stadtwerk Winterthur legt alle relevanten Dokumente zu den Beteiligungen (Aktionärsbindungsverträge, Statuten, Unterlagen zu Generalversammlungen, Unterlagen zu Verwaltungsratssitzungen etc.) systematisch im städtischen Archivierungssystem ERMS.d3 ab. Die Grundstruktur dazu wurde gelegt und wird laufend ergänzt.

Stadtwerk Winterthur hat in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle die Bewertungsproblematik einer Beteiligung diskutiert und geprüft. Aufgrund der Vorschriften des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) des Kantons Zürich war die Stadt Winterthur gezwungen, die Beteiligung um 1,8 Millionen Franken abzuschreiben. Da sich die Firma, an der die Stadt Winterthur beteiligt ist, noch immer im Aufbau befindet und das eingezahlte Kapital, das in neue Stromproduktionsanlagen (Wind- und Wasserkraft) investiert wurde, erst in den nächsten Jahren volle Gewinne abwerfen wird, greift diese Bewertung nach HRM2 indes zu kurz. Diese rein finanzielle Bewertung stellt nicht den effektiven inhaltlichen bzw. künftigen Wert der Gesellschaft dar. Ausserdem handelt es sich bei der Beteiligung nicht um eine Finanzanlage, sondern um eine strategische Beteiligung, mit der langfristig in erneuerbare Energien investiert wird. So haben die anderen Aktionäre (u.a. andere Energieversorgungsunternehmen) bis heute keine Wertberichtigung ihrer Beteiligung an dieser Firma vorgenommen.

Bei der Erarbeitung der Weisung an den Grossen Gemeinderat über die jährlich wiederkehrenden Zahlungen an grosse Branchenverbände wurde festgestellt, dass auch bei anderen Verbandsmitgliedschaften (u.a. Mitgliedschaft im Städteverband) der Stadt Winterthur die notwendige Ausgabenbewilligung fehlt. Infolgedessen hat die Stadtkanzlei eine Weisung für alle Verbandsbeiträge der Stadt Winterthur erarbeitet; der Grosse Gemeinderat hat am 5. November 2018 den Anträgen betreffend Verbandsmitgliedschaften zugestimmt.

4. Sonderprüfung II

4.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Finanzkontrolle prüfte, ob das IKS von Stadtwerk dem operativen Risiko angepasst ist und die IKS-Kontrolle im Fall der Wärme Frauenfeld AG allenfalls versagt hat.

Sie kommt zum Schluss, dass die Risikoeinschätzungen in den einzelnen Profitcenters grundsätzlich plausibel erscheinen. Namentlich im Bereich Energie-Contracting sind gemäss Finanzkontrolle die notwendigen Prozesse hinsichtlich Offerten, Verträge und Rechnungen definiert und sinnvolle Kontrollen sind implementiert. Hingegen wurden in der Vergangenheit die Kontrollen im Zusammenhang mit der Wärme Frauenfeld AG bewusst übersteuert. Die Mitarbeitenden haben die Instruktionen entsprechend ausgeführt und hatten keinen Grund, an den Vorgaben zu zweifeln, da das Management hinter diesem Entscheid stand.

Massnahmen:

Im Rahmen von Sofortmassnahmen hat die interimistisch zuständige Stadträtin umgehend den Auftrag erteilt, die Finanzkompetenzen bei Stadtwerk Winterthur aufzuarbeiten. Alle Mitglieder der Geschäftsleitung von Stadtwerk Winterthur haben die geltenden Finanzkompetenzen zur Kenntnis genommen, wurden in der Anwendung geschult und haben dies mit ihrer Unterschrift bestätigt. Es sind keine weiteren Massnahmen nötig.

4.2 Kompetenzüberschreitungen allgemein

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass die Ausgabenkompetenzen in vielen Bereichen bekannt sind, aber bisher keine Anpassung der DTB-Kompetenzordnung an die städtische Kompetenzordnung stattfand. Im SAP sind zwar die kompetenten Personen, nicht aber die zulässigen Höchstbeträge für die entsprechenden Zahlungsanweisungen definiert. Damit kann beispielsweise ein/e Abteilungsleiter/in eine Zahlung über 5 Millionen Franken anweisen, obwohl sie gemäss der bestehenden Verfügung nur bis zu einem Betrag von 100 000 Franken berechtigt wäre.

Massnahmen:

Das Department Technische Betriebe analysiert zusammen mit Stadtwerk Winterthur bis Ende 2018 die Situation erneut und wird gegebenenfalls eine Anpassung des Systems vornehmen. Die Umsetzung bedarf allerdings technischer Anpassungen im SAP, weshalb eine fixe Terminierung der Umsetzung noch nicht vorgenommen werden kann.

Umsetzung

Stadtwerk Winterthur hat mit dem Lieferanten des SAP Rechnungsprüfungsmoduls die Situation analysiert. Es gibt Möglichkeiten, den Betrag bei Zahlungsanweisungen nach Kompetenzstufen zu limitieren, was jedoch in summa zu einem Mehraufwand für die Organisation führen würde. Bei der Analyse des Prozesses wurde eine Möglichkeit der Verbesserung identifiziert. Diese bedarf allerdings einer grösseren Anpassung im Computersystem und einer Umstellung des Prozesses. Das Projekt dazu wurde im zweiten Halbjahr 2018 gestartet, bedarf aber noch einer längeren Analysephase, da von der Umstellung die gesamte Organisation von Stadtwerk Winterthur betroffen ist und diverse Spezialfälle berücksichtigt werden müssen.

4.3 Kompetenzüberschreitungen / Feststellungen aus Geschäftsleitungsprotokollen

4.3.1 Glasfasernetzbetrieb

Stadtwerk offerierte einer Gemeinde Dienstleistungen im Glasfasernetzbetrieb. Ziele waren: Investitionen von 180 000 Franken, eine Amortisation über 5 Jahre, ein Gewinn innerhalb von 10 Jahren von 644 000 Franken. Gegenüber dem Stadtrat wurde kommuniziert, dass kein finanzielles Risiko für Stadtwerk bestehe. Aufgrund verschiedener Probleme mit einer weiteren involvierten Partei belaufen sich die Projektkosten per Januar 2017 auf 360 000 Franken. Das

Projekt ist noch nicht lanciert. Erträge blieben bis heute aus. Der Projektverlust per Januar 2017 beläuft sich auf 265 000 Franken. Die ursprünglich erwarteten Erträge erscheinen nicht mehr plausibel.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur erarbeitet zusammen mit der betreffenden Gemeinde das neue Betriebsmodell und handelt einen Betriebsvertrag aus. Der Vertrag wird im 3. Quartal 2017 dem Stadtrat vorgelegt. Der Antrag hat folgenden Inhalt: Information über das Betriebsmodell; Übersicht über laufende und geplante Kosten und Erträge; Genehmigung und Kompetenzregelung des Betriebsvertrags.

Umsetzung

Im zweiten Halbjahr 2017 hat der Stadtrat die entsprechenden Verträge mit den Gemeinden und das zugrundeliegende Betriebsmodell genehmigt.

4.3.2 Gegengeschäfte

Im Mai 2014 wurde von Seiten Stadtwerk bei der Fachstelle für öffentliches Beschaffungswesen angefragt, ob Gegengeschäfte erlaubt wären. Die Abklärung resultierte darin, dass Gegengeschäfte in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich nicht erlaubt sind. Im März 2015 wurden entgegen der Empfehlung der Fachstelle die Geschäftsleitungsmitglieder gebeten, ihre Lieferanten darauf hinzuweisen, dass ein Bezug von Strom oder anderen Produkten/Dienstleistungen bei Stadtwerk im Rahmen von Vergaben positiv wahrgenommen wird. Im Mai 2016 war das Thema erneut protokolliert. Es wurde diskutiert, dass eine Liste mit Lieferanten erstellt und diejenigen mit Potenzial für Gegengeschäfte herausgefiltert werden sollen. Während der Sonderprüfung haben alle Geschäftsleitungsmitglieder bestätigt, dass sie bis heute keine Gegengeschäfte getätigt haben.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur erarbeitet bis Mitte 2018 eine interne Regelung zur Thematik «Gegengeschäft». Diese Regelung ist der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vorzulegen.

Umsetzung

Stadtwerk Winterthur hat die interne Weisung bezüglich der Finanzkompetenzen mit dem Verweis auf Vergabekompetenzen mit dieser Thematik ergänzt. Die Regelung wurde der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vorgelegt.

4.3.3 Heiligbergstollen

Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung unterliegen strengen kreditrechtlichen Vorgaben. Für den Bau des Heiligbergstollens sind Kosten im Umfang von rund 12 Millionen Franken angefallen. Sie wurden einem Sammelkredit belastet. Ein Objektkredit ist nicht vorhanden, dementsprechend wurden die budgetierten Kosten nicht transparent dargestellt. Die Ausgabenbewilligung erfolgte lediglich im Rahmen der jährlichen Budgetgenehmigung durch den Grossen Gemeinderat. Investitionsausgaben von über 5 Millionen Franken, die nicht gebunden sind, sind durch das Volk zu bewilligen. Die Gebundenheit dieser Kosten wurde nicht geltend gemacht.

Massnahmen:

Das Departement Technische Betriebe wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement bis Ende 2017 das Projekt Heiligbergstollen kreditrechtlich zu überprüfen und Anweisungen für künftige Ausbauten dieses Geschäftsfeldes zu erlassen. Das Departement ist zudem beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei bis Ende 2017 die Rechtmässigkeit von reduzierten Preisen für Grösstkunden für den Bezug von Fernwärme zu prüfen.

Umsetzung

Damit der Quartierwärmeverbund «Sulzer Stadtmitte» an das Fernwärmenetz angeschlossen werden konnte, baute Stadtwerk Winterthur eine Verbindungsleitung unter dem Heiligberg und den Bahngleisen auf Höhe der Wylandbrücke sowie eine Übergabestation unter dem Katharina-Sulzer-Platz. Der Bau des Stollens unter dem Heiligberg wurde als wirtschaftlich beste Variante evaluiert. Der Bau des Heiligbergstollens wurde im Februar 2014 begonnen und dauerte bis Dezember 2014 (Gesamtprojektdauer 2011 bis 2015). Die Überprüfung des kreditrechtlichen Vorgehens durch das Departement Technische Betriebe ergab, dass die kreditrechtlichen Vorgaben eingehalten wurden, jedoch die notwendige Gebundenerklärung durch den Stadtrat fehlte. Diese wurde am 20. Dezember 2017 durch den Stadtrat beschlossen.

Mit der neuen ab 1. Januar 2019 gültigen Tarifordnung betreffend Abgabe von Fernwärme hat der Stadtrat am 28. November 2018 die rechtliche Grundlage für den Tarif für Grosskundinnen und -kunden gelegt. Dieser war in der bisherigen Tarifordnung ungenügend abgebildet.

4.3.4 Individuelle Lohnmassnahmen

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass per 1. Januar 2016 Lohnerhöhungen für drei Mitarbeitende erlassen wurden, obwohl sich der Stadtrat und in einem Fall auch die Funktionsbewertungskommission dagegen ausgesprochen hatten. Dies lag nicht in der Kompetenz der Auftraggeber und ist ein Verstoß gegen das Personalstatut sowie die Vorgaben des Grossen Gemeinderates.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur prüft zusammen mit dem Departement Technische Betriebe eine Anpassung der Organisation von Stadtwerk Winterthur, die gegebenenfalls eine bessere Einbettung des Personalbereichs zur Folge hat. Der Direktor von Stadtwerk prüft in Zusammenarbeit mit der Vorsteherin Departement Sicherheit und Umwelt personalrechtliche Massnahmen.

Umsetzung

Das Departement Technische Betriebe hat eine Anpassung der Organisation (insbesondere die organisatorische Einbettung des Personalbereichs ins Departement) eingehend geprüft. Die Personalleitung von Stadtwerk Winterthur wird künftig stärker in die Departementsführung eingebunden (Teilnahme an allen Geschäftsleitungssitzungen des DTB und alle zwei Wochen bilaterale Sitzungen mit dem Departementsvorsteher). Die HR-Leitung von Stadtwerk Winterthur übernimmt mit ca. 10 % Aufgaben der HR-Leitung DTB.

4.3.5 Einmalzulage

Am 13. April 2016 hat der Stadtrat entschieden, eine Administrativuntersuchung in Sachen Wärme Frauenfeld AG durchzuführen. Am 21. April 2016 wurde einem in die Administrativuntersuchung Involvierten eine Einmalzulage von 4000 Franken ausbezahlt. Gemäss Personalstatut dürfen besondere Leistungen mit Einmalzulagen belohnt werden, und die Anstellungsinstanz ist befugt, Einmalzulagen bis max. 4000 Franken im Einzelfall zu gewähren. Sie hat dabei die Departementsleitung zu informieren. Beträge über 4000 Franken werden vom Stadtrat bewilligt.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur prüft zusammen mit dem Departement Technische Betriebe eine Anpassung der Organisation von Stadtwerk Winterthur, die gegebenenfalls eine bessere Einbettung des Personalbereichs zur Folge hat.

Umsetzung

Vgl. Ziffer 4.3.4. Die Einmalzulagen des ganzen Departements werden in einer GL-Sitzung des Departements besprochen und nur einmal jährlich ausbezahlt.

4.3.6 Sponsoring

Für die Vergabe des Sponsorings gelten die von Stadtwerk aufgestellten Sponsoring-Richtlinien. Unter anderem wird darin festgehalten, dass das Sponsoring im Versorgungsgebiet stattfinden soll, dass kein Sponsoring an Einzelpersonen ausgerichtet wird und dass ab einer Höhe von 10 000 Franken die Sponsoringverträge dem Stadtrat vorzulegen sind. In den Jahren 2015 und 2016 konnte die Finanzkontrolle drei Fälle feststellen, die gegen eines der genannten Kriterien verstossen.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur wird bis Ende 2017 ein neues Sponsoring-Konzept ausarbeiten, das folgende Punkte beinhaltet:

- Welche Art von Sponsoring wird von Stadtwerk Winterthur gemacht
 - Regelung der Kompetenzen für Sponsoring
 - Dokumentation der Sponsoring-Aktivitäten
- Dieses Konzept ist vom Stadtrat zu genehmigen.

Umsetzung

Der Stadtrat hat am 12. September 2018 das Sponsoringkonzept und die Richtlinie für Sponsoring durch Stadtwerk Winterthur genehmigt.

4.3.7 Rückforderungen

Die nationale Netzgesellschaft vergütet den Netzbetreibern die Kosten für notwendige Netzverstärkungen. Stadtwerk hatte bisher kaum Rückforderungsanträge gestellt, da das Bewusstsein gefehlt hat, was zurückgefordert werden kann. Aufgrund der Sonderprüfung findet zurzeit eine Überprüfung von sechs Projekten statt. Die erwartete Summe der Rückforderungen liegt bei 300 000 bis 400 000 Franken. Ziel ist es, diese bis Ende 2017 zurückzufordern.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur wird bis Ende 2017 eine interne Regelung erstellen, wie mit solchen Rückforderungsmöglichkeiten umzugehen ist.

Umsetzung

Der Prozess «Vergütung von Kosten für notwendige Netzverstärkungen durch Elcom» wurde definiert und eingeführt. Sämtliche Projekte, die aufgrund des Anschlusses einer Rücklieferanlage (vorwiegend Fotovoltaikanlagen) eine Netzverstärkung benötigen, werden gemäss der Elcom-Weisung «Netzverstärkung»¹, auf Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Netzanschlusspunkt beurteilt. Werden diese Aspekte alle positiv beurteilt und der mögliche Rückforderungsbetrag übersteigt 10 000 Franken, wird der Prozess gestartet und ein Rückforderungsantrag bei der Elcom eingereicht. Der Schwellenwert wurde auf 10 000 Franken gesetzt, da der Aufwand für die Erstellung der Dokumentation der Rückforderungsanträge sehr gross ist und er deshalb darunter unverhältnismässig wäre.

Die sechs Projekte wurden überprüft und die entsprechenden Rückforderungsanträge gestellt. Bis Ende 2017 sind rund 326 000 Franken zurückvergütet worden.

4.3.8 Umlagen

Innerhalb von Stadtwerk werden die Profitcenter Direktion, Finanzen und Dienste, Vertrieb/ Marketing und Umlagestelle Gas/Wasser nach definierten Schlüsseln umgelegt. Die Überprüfung hat gezeigt, dass die Umlagen vor wenigen Jahren von verursachergerecht auf Wirtschaftlichkeit angepasst wurden. So wird beispielsweise das Profitcenter Verteilung

¹ Weisung 2/2015 der ElCom: Netzverstärkungen vom 19. November 2015;
<https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/dokumentation/weisungen.html> (besucht am 16.11.2018)

Elektrizität, das die grössten Gebühreneinnahmen verbucht, in den meisten Fällen am stärksten belastet. Dem Profitcenter Haustechnik hingegen, das über viele Jahre Verluste einfuhr, werden gar keine Umlagen belastet.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur überprüft bis Mitte 2018 die aktuellen Umlageschlüssel auf ihre Aktualität. Bei Anpassungsbedarf werden die Schlüssel in der Geschäftsleitung im zweiten Halbjahr 2018 besprochen und verabschiedet, so dass eine Anpassung auf das Rechnungsjahr 2019 möglich wäre. Gleichzeitig sind auch die städtischen Umlageschlüssel gegenüber Stadtwerk Winterthur auf ihre Richtigkeit zu überprüfen.

Umsetzung

Stadtwerk Winterthur hat im 2018 eine umfangreiche Analyse des bestehenden Umlagesystems durchgeführt. Die Ermittlung der neuen Schlüssel wurde verursachergerecht durchgeführt und vom Bereich Finanzen und Dienste von Stadtwerk Winterthur überprüft.

Die Einführung der neuen Schlüssel wird auf das Rechnungsjahr 2019 oder das Rechnungs-/Budgetjahr 2020 erfolgen.

Die städtischen Umlageschlüssel gegenüber Stadtwerk Winterthur wurden von Stadtwerk Winterthur analysiert. Das Departement Technische Betriebe wird das Thema weiterverfolgen.

4.3.9 Mitgliedschaften in Verbänden, Vereinigungen, Vereinen oder Ähnlichem

Stadtwerk ist bei rund 25 Verbänden, Vereinigungen, Vereinen oder ähnlichen Körperschaften Mitglied. An drei Körperschaften fliessen jährliche Beiträge von 40 000 bis 120 000 Franken. Der dafür notwendige Einzelbeschluss von Seite Grosser Gemeinderat liegt nicht vor.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur wurde beauftragt, bis Ende 2017 eine Weisung an den Grossen Gemeinderat auszuarbeiten, der die jährlichen Zahlungen an die grossen Branchenverbände legitimiert.

Umsetzung

Vgl. Ziffer 3

4.3.10 Windpark

Ende Januar 2013 hat der Stadtrat beschlossen, auf eine Beteiligung an einem Windpark zu verzichten. 2010 wurden 4,5 Millionen Franken für den Kauf der Beteiligung in Euro getauscht. Bis Anfang Februar 2013 war ein Kursverlust von rund 402 000 Franken entstanden. Zudem wurden Zahlungen im Zusammenhang mit Einstiegskosten und Due Diligence von rund 66 700 Franken getätigt. In der öffentlichen Darstellung jedoch wurde von Kosten in der Höhe von «ein paar 10 000 Franken» gesprochen und festgehalten, dass kein Geld geflossen sei.

Massnahmen:

Es sind keine weiteren Massnahmen nötig.

4.3.11 Rahmenvertrag mit einem Beratungsunternehmen

In den Jahren 2012 bis 2015 wurden Beratungsaufträge im Umfang von 1,936 Millionen Franken an diese Unternehmung vergeben. Die submissionsrechtlichen Vorgaben wurden nicht eingehalten.

Massnahmen:

Im Rahmen der Neuorganisation des Prozesses zur Erarbeitung von Stadtratsgeschäften wird sichergestellt, dass alle Anträge, die eine Beschaffung beinhalten, mit der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen vorgängig besprochen bzw. ihr im Rahmen des Mitberichtsverfahrens vorgelegt werden. Bezüglich departementalen oder direktoralen

Verfügungen, die eine Beschaffung beinhalten, wird Stadtwerk Winterthur bis Mitte 2018 eine interne Weisung erarbeiten, die festhält, dass vorgängig jeweils die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen begrüsst werden muss. Zudem wird ein Ablagesystem für departementale oder direktorale Verfügungen eingeführt.

Umsetzung

Alle Verfügungen des Direktors und die Verfügungen des Vorsteher DTB werden im städtischen Geschäftsverwaltungssystem «iGEKO» abgelegt. Die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen und die Abteilung Einkauf von Stadtwerk Winterthur stehen bezüglich Beschaffungen von Stadtwerk Winterthur in engem Austausch.

4.4 Vertragsmanagement

4.4.1 Effektive Zinsen versus indexierte Zinsen

Wärme- und Kältelieferungsverträge im Bereich Energie-Contracting haben eine Laufzeit von 20 bis 30 Jahren. Unter anderem ist in den Verträgen geregelt, welche Kapital- und Betriebskosten zu zahlen sind. Da sich diese von Jahr zu Jahr ändern, sind die Kosten an eine Formel gebunden. In der Formel wird die Veränderung der Zinsen mit effektiven Werten (Z.B. 2% geteilt durch 3%) anstelle von indexierten Werten (Z.B. 102 geteilt durch 103) gerechnet. Dies führt dazu, dass Zinsveränderungen grosse Preisänderungen zur Folge haben. Da die Zinsen in den vergangenen Jahren stark gesunken sind, hatte die Formel einen stark negativen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte. In einem Fall besteht per Ende 2016 ein kumulierter Projektverlust von rund 240 000 Franken. Wären die Zinsen indexiert gewesen, hätte man einen Projektgewinn von 25 000 bis 40 000 Franken ausweisen können.

Massnahmen:

Stadtwerk Winterthur indexiert die Zinsen seit Mitte 2016 in Verträgen des Energie-Contractings nicht mehr auf Basis der Bundesobligationen sondern anhand der Hypothekarzinssätze.

Umsetzung

Die Massnahme wurde umgesetzt.

5. Würdigung der Ergebnisse der Sonderprüfung durch den Stadtrat

Die Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG (WFAG) und die Ergebnisse aus der Administrativuntersuchung haben den Stadtrat veranlasst, die Ordnungsmässigkeit der Geschäftstätigkeit bei Stadtwerk Winterthur durch die Finanzkontrolle überprüfen zu lassen.

Dem Stadtrat war es stets ein Anliegen, mit den nun erfolgten Sonderprüfungen durch eine unabhängige Instanz Klarheit über das Ausmass der Verfehlungen zu erhalten sowie davon abgeleitete, wirksame Massnahmen möglichst rasch in die Wege leiten zu können.

Der Stadtrat hat die beiden Berichte der Finanzkontrolle mittlerweile zur Kenntnis genommen und die erarbeiteten Massnahmen gutgeheissen. Wichtig ist ihm dabei – analog zur seinerzeitigen Administrativuntersuchung – volle Transparenz auch in der Öffentlichkeit zu schaffen, weshalb die beiden Berichte publiziert wurden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bereits unter der interimistischen Leitung von Stadtwerk grosse Veränderungen insbesondere im Bereich des Selbstverständnisses und der Einhaltung der städtischen Vorgaben und Regeln eingeleitet wurden. Stadtwerk Winterthur ist heute ein Bereich der Stadtverwaltung in dem die städtischen Regeln, Verordnungen und Erlasse eingehalten werden.

Nach Einschätzung des Stadtrats sind die Feststellungen der Finanzkontrolle von unterschiedlichem Gewicht. Neben weniger wichtigen Ungereimtheiten musste der Stadtrat auch Fehlleistungen zur Kenntnis nehmen, für die er kein Verständnis aufbringen kann.

Dazu gehören unter anderem die Verstösse betreffend Beteiligungen und verschiedene Kompetenzüberschreitungen. Besonders stossend findet der Stadtrat die Verstösse gegen das Personalstatut (individuelle Lohnmassnahmen), nicht nachvollziehbare Einmalzulagen, das Nichteinhalten der eigenen Sponsoring-Richtlinien, die Missachtung von Ausgabenkompetenzen höherer Instanzen oder auch das Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Heiligbergstollen.

Der Stadtrat musste mit Befremden zur Kenntnis nehmen, dass die Feststellungen der Finanzkontrolle das gezeichnete Bild der Administrativuntersuchung bestätigen: Eigenmächtiges, teilweise kompetenzwidriges Verhalten war unter der alten Stadtwerkführung feststellbar und wichtige Informationen wurden zurückgehalten.

Der Stadtrat ist jedoch überzeugt, dass mit den bereits eingeleiteten und noch umzusetzenden Massnahmen Stadtwerk Winterthur in eine gute Zukunft unterwegs ist.

Bis Ende 2018 wird das Departement Technische Betriebe zusammen mit Stadtwerk Winterthur dem Stadtrat einen Controlling-Bericht über den Stand der Umsetzung der beantragten Massnahmen unterbreiten. Somit erhält der Stadtrat einen Überblick über den Stand der Umsetzungen.