

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 30. Oktober 2019

**941.**

**Finanzverwaltung, Richtlinien zum Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance), Erlass und Umsetzung**

**IDG-Status: öffentlich**

## **1. Ausgangslage und Zweck der Vorlage**

Öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse werden nicht nur durch die Verwaltung, sondern auch durch rechtlich selbstständige Dritte ausgeführt. Es handelt sich um eine schweizweite und langjährige Tradition, dass solche Leistungen durch rechtlich unabhängige Institutionen im Auftrag des Gemeinwesens erbracht werden. An diesen Institutionen ist die öffentliche Hand vielfach finanziell beteiligt. Diese Beteiligungen, die zum Teil sehr hohe Vermögenswerte darstellen, können von gewichtiger strategischer Bedeutung sein und substantielle Risiken in sich bergen.

Gemäss Inventar der städtischen Vermögensverwaltung besitzt die Stadt Zürich per Ende 2018 rund 180 Beteiligungen mit einem Buchwert von knapp 1 Milliarde Franken. Das Portfolio ist historisch gewachsen und sowohl in Bezug auf die Bedeutung der einzelnen Beteiligungen, das jeweilige finanzielle Engagement als auch die Rechtsform sehr heterogen. Nicht immer handelt es sich um klassische Ausgliederungen von definierten öffentlichen Aufgaben; oft fallen darunter auch finanzielle Engagements bei Institutionen, an deren Aktivitäten die Öffentlichkeit ein gewisses Interesse bekundet (z. B. Flughafen Zürich AG).

Die einzelnen Beteiligungen werden heute dezentral und unterschiedlich betreut. Im Rahmen des Projekts «Führungsmodell Stadtrat Zürich» wurden 2007 verschiedene Instrumente zur Vereinheitlichung des Beteiligungsmanagements erarbeitet (z. B. Prozessablauf beim Eingehen / Errichten von Beteiligungen, eine Checkliste zur Beurteilung, eine einheitliche Datenerfassung oder ein Merkblatt für Abgeordnete), die im Accounting Manual der Stadt Eingang fanden. In der Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD, AS 177.300) sind Bestimmungen zur Bestellung sowie den Verpflichtungen dieser Personen geregelt. Im Merkblatt «Stellung der städtischen Delegierten in privatrechtlichen Institutionen» des Rechtskonsulenten vom 11. März 2008 finden sich sodann verschiedene Bestimmungen zum rechtlichen Status der städtischen Vertretungen in strategischen Leitungsorganen. Departementsspezifische Regelungen ergänzen die vorgenannten Grundlagen.

Die öffentliche Hand behält bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Dritte wichtige Verpflichtungen. Ergänzend zum sorgsamem Umgang mit den Vermögenswerten ist v. a. die Gewährleistung der korrekten und zielgerichteten Aufgabenerfüllung zu nennen. Damit kommt der Steuerung der betreffenden Institutionen und Unternehmen eine zentrale Rolle zu. Auch im jüngst publizierten Bericht von Rechtsanwalt Poledna zur Administrativuntersuchung ERZ vom 31. Januar 2019 wird die Bedeutung einer aktiven Steuerung der Beteiligungen mittels Eigentümerstrategien und -zielen hervorgehoben. Verschiedene Vorkommnisse bei grossen privat- und öffentlich-rechtlichen Unternehmen haben in den vergangenen Jahren die Bedeutung einer nicht oder nur ungenügend wahrgenommenen (Public) Corporate Governance unterstrichen.

Nachdem das Beteiligungsmanagement in den letzten Jahren aufgrund der Bedeutung und Risikoexposition einzelner Engagements punktuell in einzelnen Departementen bereits vertieft wurde, soll der Umgang mit Beteiligungen nun auch in der Stadt Zürich einheitlich geregelt werden.

Mit dem Postulat, GR Nr. 2017/51 forderte der Gemeinderat, die Schaffung einer Richtlinie über die Public Corporate Governance zu prüfen. Darin sollten einheitliche Kriterien und Vorgaben für die Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen festgehalten werden. Mit den vorliegenden Richtlinien wird das Postulat erfüllt.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Stadtrat das Finanzdepartement am 20. Dezember 2017, Richtlinien für ein einheitliches, verbindliches und transparentes Beteiligungsmanagement auszuarbeiten. Diese Richtlinien sollen insbesondere dazu beitragen, dass

- wichtige Aufgaben, die durch Dritte wahrgenommen werden, im Interesse der Stadt und in ihrem Sinne erfüllt werden;
- die Risikoexposition der städtischen Beteiligungen optimiert wird;
- das Beteiligungsmanagement in Bezug auf die Instrumente und Prozesse standardisiert sowie transparent erfolgt.

## **2. Bedeutung des Beteiligungsmanagements**

### **2.1 Einflussnahme durch die Stadt**

Rechtlich selbstständige Leistungserbringer lassen sich nicht gleich steuern wie klassische Verwaltungseinheiten, selbst wenn sie sich in vollständigem Eigentum der öffentlichen Hand befinden.

Bei Anstalten kann das öffentliche Organisationsrecht der Stadt die konkrete Ausgestaltung regeln und der Stadt als Eigentümerin spezifische Einfluss- und Informationsrechte einräumen. Bei den privatrechtlichen Aktiengesellschaften beispielsweise stehen dagegen nur jene Kompetenzen zur Verfügung, die das Aktienrecht vorsieht. Eine grundsätzliche Einflussnahme erfolgt im Rahmen der Aktionärsrechte an der Generalversammlung. Abhängig von den Mehrheitsverhältnissen kann die Stadt ihre politische und verwaltungsrechtliche Verantwortung konkret über die Zusammensetzung der Organe, ihre Kontrollmöglichkeiten (Einsichtsrecht) und – falls erwünscht – im strategischen Leitungsorgan wahrnehmen. Die Steuerung ihrer Beteiligungen durch den Stadtrat soll strategisch und im Rahmen definierter Steuerungsinstrumente erfolgen.

### **2.2 Begriff der (Public) Corporate Governance**

Der Begriff der Corporate Governance kann wie folgt umschrieben werden: *«Die Corporate Governance bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens. Regelungen zur Corporate Governance haben grundsätzlich die Aufgabe, durch geeignete rechtliche und faktische Arrangements die Spielräume und Motivationen der Akteure für opportunistisches Verhalten einzuschränken.»* (Gabler Wirtschaftslexikon, Springer Verlag). Als wichtigste Governance-Prinzipien gelten: Transparenz, Verantwortlichkeiten, Vermeidung von Interessenkonflikten, Effizienz, Sicherstellung der Qualifikation der Organmitglieder sowie die Kontrolle.

Bei ihren Beteiligungen steht auch die Stadt in der Pflicht, ihre Eigentümerinteressen insbesondere mit Blick auf die Aufgabenerfüllung aktiv einzubringen und ihre Verantwortung wahrzunehmen. Der Begriff der *Public Corporate Governance* wird gemeinhin mit dem Beteiligungsmanagement gleichgesetzt und umfasst die Führung, Steuerung und Aufsicht von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und öffentlicher Beteiligung.

Die vorliegenden städtischen Richtlinien orientieren sich an den Leitsätzen der OECD zur Public Corporate Governance (OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Paris 2015), an den Grundsätzen des Corporate-Governance-Berichts des

Bundes (Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, Bern 2006) sowie an der einschlägigen Lehre und Praxis. Neben dem Bund haben in den vergangenen Jahren auch andere Gemeinwesen, namentlich viele Kantone, ähnliche Erlasse / Richtlinien beschlossen, so auch der Kanton Zürich mit den «Richtlinien über die Public Corporate Governance» (vom 29. Januar 2014).

### 2.3 Unterschiedliche Rollen der Stadt

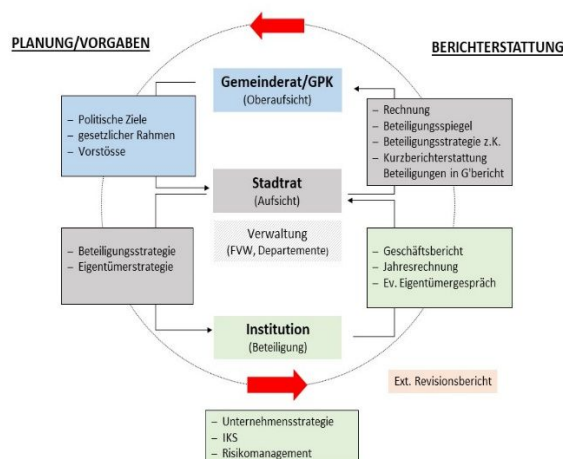
Wenn die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben durch Dritte erfolgt, nimmt die Stadt häufig verschiedene Rollen wahr. Sie setzt unter Umständen den rechtlichen Rahmen und ist gleichzeitig (Mit-)Eigentümerin, Bestellerin, Gewährleisterin und Aufsichtsorgan. Wichtig ist, dass sich die Stadt und ihre Vertretungen dieser verschiedenen Rollen im Kontext der Governance bewusst sind. Im Bestreben, Transparenz zu gewähren und potenziellen Risiken adäquat zu begegnen, kann die Rollenvielfalt Interessen- oder Zielkonflikte auslösen. Heikel ist z. B. der Umstand, dass eine Vertretung der Stadt im strategischen Leitungsorgan tätig ist, dafür entschädigt wird und gleichzeitig noch die Aufsicht über diese Beteiligung ausübt, sich also gewissermassen selber beaufsichtigt. Interessenkonflikte können insbesondere auch im Rahmen des sogenannten doppelten Pflichtenexus auftreten, wenn städtische Vertretungen gemäss Aktienrecht (Sorgfalts- und Treuepflicht) der Gesellschaft und gleichzeitig ihrer Arbeitgeberin zur Loyalität verpflichtet sind und sich so in bestimmten Themen unter Umständen gegen die Stadt stellen müssen. Interessenkonflikte sollten möglichst vermieden und in jedem Fall offengelegt werden.

Potenzielle Konflikte können entschärft werden, wenn die Zielsetzungen der Politik in einer Eigentümerstrategie festgehalten sind. In der Praxis können zudem unterschiedliche Verantwortlichkeiten der öffentlichen Hand personell sowie teilweise organisatorisch voneinander getrennt werden. Ob solche Ansätze im Sinne einer dualen Betreuung mit konsensualen Positionen durch zwei verschiedene Organisationseinheiten auch in der Stadt opportun sind, wird die weitere Entwicklung des Beteiligungsmanagements zeigen.

## 3. Steuerung der Beteiligungen

### 3.1 Kreislauf mit Einbezug des Gemeinderats

Das Beteiligungsmanagement als Ganzes umschliesst vorab die drei Ebenen Gemeinderat, Stadtrat und die Institutionen mit einer finanziellen Beteiligung der Stadt («Beteiligung») entsprechend ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs. Der Einbezug in den Steuerungsprozess wird mit den Richtlinien wie folgt standardisiert:



Der generelle politische und rechtliche Rahmen in der Stadt wird weitgehend durch den Gemeinderat vorbestimmt, auch mit Auswirkungen auf das Beteiligungswesen. Der Stadtrat ist alsdann verantwortlich für die einzelnen Beteiligungen. Er formuliert zu diesem Zweck eine generelle Beteiligungsstrategie und legt in Absprache mit den Beteiligungen mittels Eigentümerstrategien seine Ziele und Erwartungen an diese Institutionen fest. Diese Vorgaben sollen schliesslich, insbesondere bei Mehrheitsbeteiligungen, in die Unternehmensstrategien der Beteiligungen einfließen. In deren obersten strategischen Leitungsorganen nehmen, falls möglich und im öffentlichen Interesse, auch Vertretungen der Stadt Einsitz. Aufgrund der Berichterstattung der Beteiligungen prüft der Stadtrat oder die zuständige Stelle die Erfüllung der in den Eigentümerstrategien festgehaltenen Eigentümerziele (Controlling). Der Stadtrat informiert den Gemeinderat (Oberaufsicht) jährlich im Rahmen des Geschäftsberichts über wichtige Entwicklungen und Veränderungen insbesondere bei den Beteiligungen von grosser Bedeutung. Er unterbreitet dem Gemeinderat überdies alle vier Jahre die städtische Beteiligungsstrategie sowie die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen zur Kenntnisnahme. Die Dokumente sind grundsätzlich öffentlich. Damit ist der Gemeinderat bei Bedarf in der Lage, diese Informationen in seine Politik einfließen zu lassen. Die Gesamtkoordination obliegt dem Finanzdepartement bzw. der Finanzverwaltung.

### **3.2 Beteiligungscontrolling**

Das Beteiligungscontrolling ist im Steuerungskreislauf integriert und besteht im Wesentlichen aus den Vorgaben der Beteiligungsstrategie und den Eigentümerstrategien einerseits sowie der Berichterstattung andererseits. Letztere basiert auf dem mit der städtischen Jahresrechnung jährlich publizierten Beteiligungsspiegel und den neuen, elektronisch anzulegenden Faktenblättern mit den wichtigsten Angaben zur jeweiligen Beteiligung (z. B. Kategorie, Zweck und strategische Bedeutung, finanzielles Engagement, betriebliche Schlüsselzahlen, Beurteilung Zielerreichung Eigentümerstrategie, Risikoeinschätzung). Verantwortlich für die Inhalte sind die zuständigen Departemente / Dienstabteilungen. Die Finanzverwaltung führt den Gesamtprozess. Ergänzend fließen weitere Informationen aus Geschäftsberichten und bilateralen Kontakten in die Berichterstattung ein. Die Departemente bezeichnen für ihre Beteiligungen eine zentrale, interne Koordinations- und Kontaktstelle zuhanden der Finanzverwaltung.

## **4. Instrumente der Beteiligungssteuerung**

Die Beteiligungsstrategie beinhaltet strategische Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen und bildet damit die strategische Grundlage für das gesamte Beteiligungsmanagement. Der Stadtrat kann darin wichtige politische Akzente setzen, insbesondere für bestimmte Bereiche, in denen er Handlungsbedarf sieht. Er berücksichtigt darin Vorgaben und Anliegen des Gemeinderats. Im Rahmen der Aktualisierung seiner Beteiligungsstrategie überprüft der Stadtrat zudem die Zweckmässigkeit der Zusammensetzung des Beteiligungsportfolios.

Die strategischen Ziele für die einzelnen Beteiligungen, basierend auf der Beteiligungsstrategie, sind alsdann in formal standardisierten, inhaltlich jedoch spezifischen Eigentümerstrategien festzuhalten. Sie stellen das zentrale Steuerungsinstrument gegenüber den Beteiligungen dar und beinhalten politische sowie strategische Ziele. Diese Ziele sind ausdrücklich nicht operativer Natur und sollen den Institutionen genügend unternehmerischen Spielraum lassen. Die städtischen Strategien, die nach Möglichkeit unter Einbezug des strategischen Leitungsorgans der Beteiligung definiert werden, geben den Institutionen den von der Stadt vorgesehenen Entwicklungsrahmen, also die Stossrichtung vor. Der Stadtrat verabschiedet die Eigentümerstrategien für die Beteiligungen mit hoher Bedeutung, die Departemente jene von mittlerer Bedeutung. Die übrigen Beteiligungen verfügen in der Regel über keine Eigentü-

merstrategien. Klare Zielsetzungen in den Eigentümerstrategien können möglichen Interessenkonflikten vorbeugen. Eigentümerstrategien sind mindestens alle vier Jahre zu überprüfen und, falls erforderlich, zu aktualisieren. Die Strategien sind öffentlich und tragen damit zur Transparenz bei. Vertrauliche (insbesondere wettbewerbsrelevante) Inhalte werden nicht publiziert.

Bestehen Leistungsvereinbarungen, erfolgt auch über dieses Instrument unter Umständen ein massgeblicher Steuerungseffekt. Leistungsvereinbarungen werden nur dann erstellt, wenn die Stadt spezifische und quantifizierbare Leistungen gegen ein Entgelt beschafft.

Vertretungen der Stadt im strategischen Leitungsorgan der Beteiligung unterstützen die Umsetzung der Eigentümerstrategie aktiv. Die Stadt kennt bei Aktiengesellschaften zwei Formen der Bestimmung ihrer Vertretungen: einerseits vom Stadtrat aufgrund einer statutarischen Bestimmung *abgeordnete* Verwaltungsratsmitglieder und andererseits Mitglieder, welche auf Vorschlag der Stadt durch die Generalversammlung *gewählt* werden. Das Merkblatt des Rechtskonsulenten der Stadt Zürich vom 11. März 2008 zeigt die unterschiedlichen rechtlichen Stellungen auf (siehe auch Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, 2009, Rz. 547 ff.). Diese Unterschiede haben wesentlichen Einfluss auf das Verhalten der betreffenden Vertretungen gegenüber der Stadt, insbesondere in Bezug auf das Stimmverhalten, die Auskunftsbereitschaft und die Haftung. Will die Stadt bei Aktiengesellschaften über ihre Delegierten unmittelbaren Einfluss nehmen, sind Abordnungen zu bevorzugen. Soll jedoch der unternehmerische Spielraum und damit verbunden die Unabhängigkeit des Verwaltungsrats, wie bei Aktiengesellschaften üblich, gross sein, können die städtischen Delegierten – auf Vorschlag des Stadtrats – analog anderen Mitgliedern des Verwaltungsrats durch die Generalversammlung gewählt werden. Diese gewählten Mitglieder können vom Stadtrat nicht vorzeitig abberufen werden. Im Gegensatz dazu ist bei Abordnungen eine allfällige Abberufung eines städtischen Delegierten durch den Stadtrat jederzeit möglich.

Die regelmässigen Berichterstattungen der Institutionen (Geschäftsbericht usw.) unterstützen die strategische Steuerung.

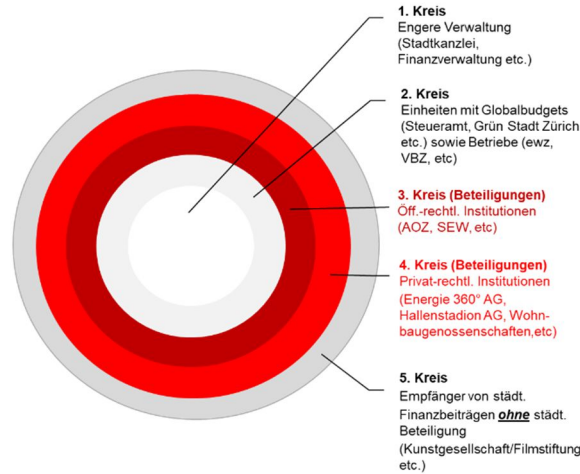
Die konkrete Steuerung und Einflussnahme auf Beteiligungen kann stark variieren. Eine strategische, aktive Steuerung wie oben ausgeführt, ist v. a. für politisch und wirtschaftlich bedeutende Beteiligungen angezeigt und/oder bei hohen Risiken.

## **5. Beteiligungen der Stadt**

### **5.1 Geltungsbereich der Richtlinien**

Die Steuerung der städtischen Leistungserbringung ist stark abhängig von der organisatorischen Einbettung der Leistungserbringenden. In Anlehnung an das damalige 4-Kreise-Modell des Bundes können diese, in Abhängigkeit von deren Autonomie, einzelnen Kreisen zugeordnet werden (vgl. Darstellung). Da auch bedeutende Institutionen ohne städtische Beteiligung öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse gegen eine finanzielle Abgeltung wahrnehmen, kann das Modell zwecks besserem Verständnis hier um einen 5. Kreis ergänzt werden.

Kreise-Modell

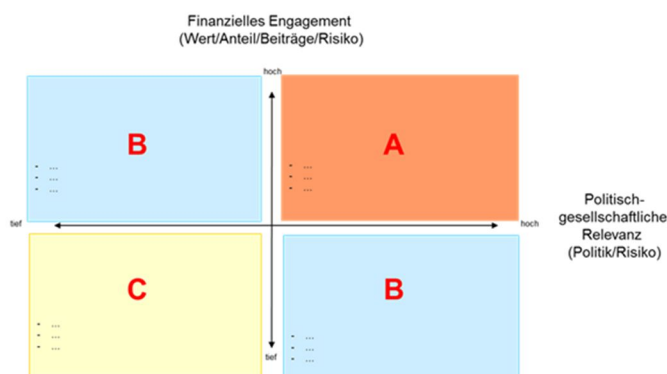


Der Geltungsbereich der vorliegenden Richtlinien zum Beteiligungsmanagement umfasst ausschliesslich den 3. und 4. Kreis. Für die städtischen Betriebe (2. Kreis) sowie für die Institutionen gemäss 5. Kreis sollen im Nachgang zur Umsetzung der vorliegenden Richtlinien ebenfalls Regeln im Sinne der Corporate Governance ausgearbeitet werden.

**5.2 Kategorisierung der Beteiligungen**

Das Beteiligungsportfolio setzt sich aus sehr unterschiedlichen Beteiligungen zusammen, die im Einzelnen ebenso einer unterschiedlichen Steuerung und Aufmerksamkeit bedürfen. Die Beteiligungen werden deshalb in drei Kategorien A, B und C unterteilt, abhängig von deren Bedeutung. Im Fokus des Stadtrats stehen die Beteiligungen von hoher Bedeutung (Kat. A). Diese bemisst sich einerseits am finanziellen Engagement (Wert, Anteil, Beiträge, Risiko) und an der politisch-gesellschaftlichen Relevanz (Politik, Risiko). Die Kategorisierung der Beteiligungen erfolgt durch den Stadtrat. Für die Beteiligungen der Kategorie A verabschiedet der Stadtrat die jeweiligen Eigentümerstrategien. Diese Beteiligungen stehen im Zentrum der jährlichen Berichterstattung an den Stadtrat und den Gemeinderat (im Geschäftsbericht).

Städtische Beteiligungen in Kategorien



**5.3 Einbezug der gemeinnützigen Wohnbauträger**

Unter dem Titel der Wohnbauförderung ist die Stadt Zürich bei rund 80 Wohnbauträgern, vorab Genossenschaften, mit insgesamt 16,4 Millionen Franken beteiligt. Diese Wohnbauträger gel-

ten aufgrund der städtischen Anteile als Beteiligungen im Sinne der Richtlinien zum Beteiligungsmanagement. Im Vergleich zur Mehrheit der anderen Beteiligungen nehmen sie allerdings eine Sonderstellung ein.

Die städtischen Anteile gehen in der Regel mit verschiedenen anderen Wohnbauförderinstrumenten der Stadt (Land im Baurecht, Subventionsdarlehen, Darlehen aus Mitteln der Pensionskasse) einher. Die generellen Rahmenbedingungen sind im städtischen Wohnbauförderungsrecht festgehalten (Kostenmiete, Rechnungslegung, Belegungsvorschriften usw.). Es besteht eine präventive Aufsicht (Prüfung der Jahresberichte und -rechnungen, Kontrolle der Einhaltung von Belegungs- und anderen Vorgaben der Wohnbauförderung, Mietzinskontrollen) sowie eine reaktive (Behandlung von Mietzinsanfechtungen) durch das Büro für Wohnbauförderung im Finanzdepartement.

Die Wohnbauträger fallen im Kontext der Richtlinien aufgrund der geringen direkten Einflussmöglichkeiten der Stadt hinsichtlich Organisation und Strategien der Trägerschaften in die Kategorie C («übrige»). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Stadt im Bereich der Wohnbauförderung über die hohe Regelungsdichte, aber auch über die städtischen Vertretungen (Abgeordnete) in den Vorständen einen gewissen Einfluss auf die unterstützten Wohnbauträger ausübt. Die Auflage, dass fortan auch für C-Beteiligungen strategische Ziele zu formulieren sind (in den sogenannten Faktenblättern / Beteiligung), gilt ebenso für gemeinnützige Wohnbauträger, womit hier in Bezug auf eine aktivere Steuerung ein konkreter Handlungsbedarf besteht.

## **6. Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement im Überblick**

Die Bestimmungen sind in die fünf Abschnitte «Allgemeines» (u. a. Geltungsbereich), «Steuerung der Beteiligungen» (v. a. Instrumente), «Aufgaben und Zuständigkeiten» (Stadtrat, Departemente), «Beteiligungen» sowie «Übergangs- und Schlussbestimmungen» (Inkrafttreten und schrittweise Umsetzung) unterteilt. Sowohl strukturell wie inhaltlich orientieren sich die vorliegenden Richtlinien weitgehend an den Bestimmungen über das Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) anderer Gemeinwesen in der Schweiz.

Die Richtlinien entsprechen rechtlich einer behördenverbindlichen Weisung des Stadtrats. Sie bewegen sich im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung der Stadt. Begründete Ausnahmen gegenüber den Richtlinien sind möglich, indes ausdrücklich zu begründen («comply or explain»). Nach Vorliegen erster Erfahrungen soll die Anwendung der Bestimmungen regelmässig evaluiert und auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Zu einem gegebenen Zeitpunkt ist auch die Frage der Anpassung (eventuell Nachführung) der Rechtsgrundlagen zu prüfen. Die Gesamtkoordination für das Beteiligungsmanagement gemäss den vorliegenden Richtlinien obliegt als neue Aufgabe der Finanzverwaltung.

Eine Arbeitsgruppe unter Führung der Finanzverwaltung und Mitwirkung von Vertretungen des Präsidialdepartements, des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements und des Departements der Industriellen Betriebe hat den Richtlinienentwurf vorbereitet. Dr. Urs Bolz (bolz + partner consulting ag) sowie Prof. Dr. Andreas Lienhard (Kompetenzzentrum für Public Management, Uni Bern) haben die Arbeiten als Experten situativ begleitet. Die Vernehmlassung des Richtlinienentwurfs von Anfang Jahr in allen Departementen hat eine breite Zustimmung ergeben.

Die Richtlinien sind Teil der Handlungsfelder «Kooperative Interessensvertretung» und «Interne Organisation» der Strategien Zürich 2035 und entsprechen den jeweiligen strategischen Zielen «Die Interessen der Stadt Zürich sind wirkungsvoll vertreten» und «Strukturen und Prozesse der Verwaltung sind optimal ausgerichtet auf ihre Aufgaben».

## 7. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Da die zu erlassenden Richtlinien zum städtischen Teilnehmungsmanagement allenfalls in die Amtliche Sammlung Eingang finden, muss die Anwendung des Leitfadens für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts vom 21. November 2012 geprüft werden (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des RFA-Leitfadens). Gemäss Art. 3.1 des RFA-Leitfadens soll die RFA die voraussichtliche Belastung für die KMU bei neuen Erlassen so gering wie möglich halten.

Da die vorliegenden Richtlinien einerseits keine unmittelbaren Aussenwirkungen entfalten und andererseits den Vollzug von übergeordnetem Recht regeln, ist eine allgemeine Betrachtung der Folgen und der Verhältnismässigkeit nicht mehr notwendig (vgl. Art. 3.2 des RFA-Leitfadens).

## 8. Richtlinien des Teilnehmungsmanagements im Einzelnen

### Ingress

Ingress	<i>Der Stadtrat</i> gestützt auf § 49 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 und Art. 49 GO <i>beschliesst:</i>
---------	---

Die Zuständigkeit des Stadtrats für den Erlass der Richtlinien zum Teilnehmungsmanagement ergibt sich insbesondere aus dem § 49 Abs. 2 Gemeindegesetz (LS 131.1) sowie aus Art. 49 Gemeindeordnung (AS 101.100). Der Stadtrat trägt die Verantwortung zur Gewährleistung der öffentlichen Aufgaben, welche zur Erfüllung an die Teilnehmungen übertragen sind. Es ist daher zwingend, dass der Stadtrat die Vorgehensweise zur Steuerung und Kontrolle der Teilnehmungen festlegt. Der Stadtrat informiert den Gemeinderat als Oberaufsicht regelmässig im Rahmen des Geschäftsberichts über die Teilnehmungen.

Die Richtlinien sind rechtlich eine Verwaltungsverordnung und für den Stadtrat sowie die Verwaltung verbindlich, nicht aber für Dritte. Abweichungen sind bei Bedarf und begründet möglich («comply or explain»), da jede Teilnehmung individuell zu beurteilen ist und eine sachgerechte Lösung im Vordergrund steht.

Bei allfälligen Differenzen zu spezifischen Rechtserlassen einzelner Teilnehmungen gehen diese der vorliegenden Verwaltungsverordnung vor.

### A. Allgemeines

#### Art. 1

Gegenstand und Zweck der Richtlinien	<sup>1</sup> Diese Richtlinien regeln das Verhältnis zwischen der Stadt und den rechtlich selbstständigen Institutionen, an denen sie finanziell beteiligt ist (Teilnehmungen). <sup>2</sup> Sie bezwecken eine angemessene Steuerung und Kontrolle der Teilnehmungen. <sup>3</sup> Folgende Ziele werden dabei berücksichtigt: a. Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Interessen; b. Wahrung der Eigentümerinteressen; c. Abstimmung von Eigentümer- und Unternehmensinteressen; d. Optimierung der Risikoexposition der Stadt; e. Standardisierung der Instrumente und Prozesse; f. Förderung der Transparenz über die Teilnehmungen; g. periodische Prüfung des Teilnehmungsportfolios. <sup>4</sup> Die Richtlinien werden regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.
--------------------------------------	--



Zu Abs. 1 und 2: Der Begriff «Beteiligungsmanagement» ist breit zu verstehen und umfasst die Führung, Steuerung und Aufsicht von Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und öffentlicher Beteiligung. Eine Beteiligung dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse. Eine bewusste, systematische Steuerung und Kontrolle über das gesamte Portfolio stehen im Zentrum. Dies soll angemessen erfolgen, d. h. angepasst an die konkrete Situation und die tatsächlichen Erfordernisse. Die Beteiligungen am Gesellschaftskapital müssen in Geld- oder Sachwerten (z. B. Immobilien) erfolgen.

Neben den Gesellschaften des Obligationenrechts (v. a. AG und GmbH) gelten vorliegend auch die im Zivilgesetzbuch geregelten Stiftungen als Beteiligungen. Die Stadt ist in diesem Fall mit dem Stiftungskapital nicht Eigentümerin, sondern «Stifterin» oder «Trägerin». Öffentlich-rechtliche Anstalten sind grundsätzlich rechtlich selbstständige Institutionen. Ist die Stadt an einer solchen Anstalt finanziell beteiligt, liegt ebenfalls eine Beteiligung im Sinne dieser Richtlinie vor und die Richtlinie findet Anwendung. Die Instrumente, die in der jeweiligen Spezialgesetzgebung der öffentlich-rechtlichen Anstalten aufgeführt sind (z. B. Verselbstständigungsgesetze), sind in den vorliegenden Richtlinien teilweise ebenso enthalten und stehen daher grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Spezialgesetzgebung. Bei Abweichungen und Unklarheiten gehen die spezifischen Erlasse selbstredend vor (vgl. Erwägungen zum Ingress).

Nicht als Beteiligung gelten Verwaltungseinheiten mit Globalbudgets oder Eigenwirtschaftsbetriebe. Gleiches gilt für Drittinstitutionen, die zwar bedeutende Finanzbeiträge und/oder Darlehen der Stadt erhalten und diese statutarisch sogar einen Sitz im obersten Leitungsorgan zugesichert hat (z. B. Filmstiftung), aber über kein (Mit-)Eigentum am Gesellschaftskapital verfügen. Zu Abs. 3: Die Ziele basieren auf den wesentlichen Grundsätzen der Corporate Governance gemäss Bericht des Bundesrats (2006), adaptiert auf die städtische Ebene.

Zu Abs. 4: Die Bestimmungen der vorliegenden Richtlinien müssen gestützt auf deren Umsetzung, die Zielerreichung oder veränderte Bedürfnisse periodisch überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden.

#### Art. 2

Einhaltung der Richtlinien	<sup>1</sup> Die Richtlinien sind behördenverbindlich. <sup>2</sup> Abweichungen von den Richtlinien sind in begründeten Ausnahmefällen möglich.
----------------------------	---

Zu Abs. 1: Die Richtlinien sind verbindlich für Stadtrat und Verwaltung, nicht jedoch für Dritte (Verwaltungsverordnung).

Zu Abs. 2: Es gilt der Grundsatz «comply or explain», d. h. Abweichungen müssen möglich sein, sie sind aber explizit zu begründen und festzuhalten, insbesondere in den Anträgen an den Stadtrat.

#### Art. 3

Mehrheitsbeteiligung	<sup>1</sup> Der Stadtrat sorgt bei städtischen Mehrheitsbeteiligungen für die zweckmässige Umsetzung der Richtlinien. <sup>2</sup> Die Vertretungen im strategischen Leitungsorgan sowie an der Eigentümerversammlung sollen die städtischen Vorgaben in den jeweiligen Gremien einbringen und für deren Umsetzung sorgen. <sup>3</sup> Die Stadt und ihre Vertretungen wahren die Rechte der Minderheitseigentümerinnen und -eigentümer.
----------------------	--

Zu Abs. 1 und 2: Die Beteiligungsanteile spielen in Bezug auf die Durchsetzung der Richtlinien eine zentrale Rolle. Die Art. 3 und 4 weisen deshalb bewusst auf die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Stadtvertretung an den Eigentümerversammlungen hin und unterstreichen die Verbindlichkeit der Richtlinien bei dominierten Beteiligungen.

Zu Abs. 2: Gemäss Art. 717 Abs. 1 OR gilt für Aktiengesellschaften der Grundsatz, dass die Interessen der Gesellschaft zu wahren sind. Vertretungen der Stadt, die gestützt auf die Statuten durch den Stadtrat abgeordnet sind, können im Ermessensbereich und auf Weisung hin die Interessen der Stadt vertreten. Im Bereich der unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben (Art. 716a OR) gehen die Interessen der Gesellschaft stets vor. Bei Weisungen sind mögliche Haftungsfolgen für die Stadt zu beachten (vgl. Merkblatt Rechtskonsulent vom 11. März 2008 «Städtische Delegierte in privatrechtlichen Institutionen»).

Zu Abs. 3: Im Obligationenrecht wird dem Minderheitenschutz unter verschiedenen Titeln Rechnung getragen. Bei städtischen Mehrheitsbeteiligungen ist insbesondere darauf zu achten, dass Minderheitseigentümerinnen und -eigentümern Zugang gewährt wird zu den erforderlichen Informationen über den Geschäftsgang und zur aktuellen Situation des Unternehmens (Transparenz).

#### Art. 4

Minderheitsbeteiligung	<p><sup>1</sup> Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass die Richtlinien auch bei städtischen Minderheitsbeteiligungen umgesetzt werden.</p> <p><sup>2</sup> Die Vertretungen im strategischen Leitungsorgan sowie an der Eigentümerversammlung sollen die städtischen Vorgaben in den jeweiligen Gremien einbringen sowie im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen umsetzen lassen.</p>
------------------------	--

Zu Abs. 1 und 2: Auch bei Minderheitsbeteiligungen sollen die Richtlinien im Rahmen des «rechtlich und tatsächlich Möglichen» umgesetzt werden bzw. sollen die städtischen Vertretungen eine aktive Rolle spielen. Während die städtischen Vertretungen bei Mehrheitsbeteiligungen die Anliegen der Stadt grundsätzlich durchsetzen können, ist dies bei Minderheitsbeteiligungen nicht möglich. Dort können und sollen die Anliegen der Stadt aber adäquat zur Diskussion und gegebenenfalls zur Abstimmung eingebracht werden.

In vielen Fällen haben andere Minderheitseigentümerinnen und Minderheitseigentümer ähnliche Vorstellungen. Insbesondere bietet sich dabei eine Abstimmung mit anderen Eigentümerinnen und Eigentümern des Gemeinwesens an.

#### Art. 5

Kategorien von Beteiligungen	<p><sup>1</sup> Es bestehen drei Kategorien von Beteiligungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kategorie A: hohe Bedeutung;</li> <li>b. Kategorie B: mittlere Bedeutung;</li> <li>c. Kategorie C: Übrige.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Die Zuordnung erfolgt durch den Stadtrat nach folgenden Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. finanzielles Engagement;</li> <li>b. politisch-gesellschaftliche Relevanz.</li> </ul> <p><sup>3</sup> Der Stadtrat prüft regelmässig, mindestens alle vier Jahre, die Erfüllung der Kriterien gemäss Abs. 2 und die Zuordnung.</p> <p><sup>4</sup> Zu jeder Beteiligung besteht ein Faktenblatt, das mindestens jährlich auf seine Aktualität hin überprüft und bei Bedarf aktualisiert wird.</p>
------------------------------	---

Zu Abs. 1: Die Vielfalt der rund 180 städtischen Beteiligungen erfordert eine unterschiedliche Aufmerksamkeit und Steuerung, weshalb der Stadtrat eine Kategorisierung vornimmt. Er regelt

für jede Beteiligung die Zuständigkeit in der Verwaltung und weist diese einer der drei Kategorien zu gemäss Abs. 1. Im politischen Fokus, strategisch und finanziell, stehen einige wenige Beteiligungen von hoher Bedeutung. Die Kleinstbeteiligungen und die Wohnbauträger gehören der Kategorie C an.

Zu Abs. 2: Das Kriterium «Finanzielles Engagement» umfasst die Komponenten Wert, Anteil, Beiträge und (finanzielles) Risiko. Mit dem zweiten Kriterium «politisch-gesellschaftliche Relevanz» wird insbesondere dem politischen Aspekt sowie der politischen Risikoexposition Rechnung getragen. Die definitive Zuteilung erfolgt allein aufgrund der Gesamtbeurteilung durch den Stadtrat, also nicht nach einer fixen Formel.

Zu Abs. 3: Zusammen mit der Genehmigung / Aktualisierung der Beteiligungsstrategie überprüft der Stadtrat in der Regel alle vier Jahre, ob die Kriterien einer Anpassung bedürfen.

Zu Abs. 4: In den jeweiligen (elektronischen) Faktenblättern pro Beteiligung führen die sachzuständigen Departemente / Dienstabteilungen die wichtigsten Eckwerte der Beteiligungen zusammen. Insbesondere werden darin die Begründung für die einzelne städtische Beteiligung, die Ziele und die Zielerreichung (gemäss Eigentümerstrategie) sowie die Risikosituation aufgeführt. Die entsprechenden, erweiterten Angaben sind in der (noch anzupassenden) Applikation BeMa.net durch die zuständigen Departemente / Dienstabteilungen zu hinterlegen.

## B. Steuerung

### Art. 6

Grundsätze der Beteiligungssteuerung	<p><sup>1</sup> Die Beteiligungssteuerung umfasst insbesondere folgende Instrumente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Beteiligungsstrategie;</li> <li>b. Eigentümerstrategien;</li> <li>c. Besetzung strategische Leitungsorgane;</li> <li>d. Mandatierung an Eigentümerversammlungen;</li> <li>e. Berichterstattung.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Leistet die Stadt für die Erfüllung einer städtischen Aufgabe durch eine Beteiligung zusätzlich einen finanziellen Beitrag, schliesst das sachzuständige Departement mit dem strategischen Leitungsorgan ergänzend eine Leistungsvereinbarung ab.</p> <p><sup>3</sup> Die Beteiligungssteuerung orientiert sich im Einzelfall an der Kategorie der Beteiligung sowie an den Möglichkeiten zur Einflussnahme.</p>
--------------------------------------	--

Zu Abs. 1: Die Aufzählung umfasst die wichtigsten Instrumente in der zeitlichen Abfolge, die in den folgenden Artikeln näher umschrieben sind.

Zu Abs. 2: Ein wichtiges Element ist die Leistungsvereinbarung. Sie kann grossen Einfluss haben auf die Steuerung und Aufsicht der Institution. Inhalt dieser Vereinbarungen sind konkrete Bestellungen und deren Finanzierung. Die Rollen der Besteller und der Eigentümer sollen sinnvollerweise auseinandergelassen werden, da sie Potenzial für Interessenkonflikte beinhalten.

Zu Abs. 3: Die Intensität der Steuerung und der Einsatz dieser Instrumente hängen im Einzelnen von der konkreten Beteiligung ab. Von besonderer Relevanz sind die Instrumente bei den Beteiligungen der Kategorien A und B.

### Art. 7

Beteiligungsstrategie	<p><sup>1</sup> Die Beteiligungsstrategie des Stadtrats definiert den ordnungspolitischen Rahmen für Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben sowie die Beteiligung an Institutionen, die Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen.</p>
-----------------------	---

	<p><sup>2</sup> Die Strategie verweist auf wesentliche strategische Veränderungen im Beteiligungsportfolio sowie im Beteiligungsmanagement und enthält eine materielle Übersicht über die Beteiligungen der Kategorie A.</p> <p><sup>3</sup> Die Beteiligungsstrategie wird mindestens alle vier Jahre auf ihre Aktualität hin überprüft und bei Bedarf aktualisiert; sie ist öffentlich.</p>
--	---

Zu Abs. 1: Mit der Strategie umschreibt der Stadtrat seine generelle Beteiligungspolitik und führt potenzielle Anpassungen in bestimmten Bereichen auf. Er fokussiert auf die bedeutenden Beteiligungen. Dabei kann der Stadtrat Anstösse aus dem Gemeinderat aufnehmen. Zudem wird eine Gesamtsicht über das ganze Beteiligungsportfolio vermittelt. Die Beteiligungsstrategie stellt den übergeordneten politischen Rahmen für das Beteiligungsmanagement dar. Sie dient auch der Überprüfung des Beteiligungsportfolios auf die Zweckmässigkeit der einzelnen Positionen (aktive Bewirtschaftung).

Zu Abs. 2: Der Stadtrat berücksichtigt die politische, wirtschaftliche Dynamik und gewährt Transparenz.

Zu Abs. 3: Politische Einflüsse und Schwerpunkte unterliegen ebenso wie Dritteinflüsse (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt usw.) einer gewissen Dynamik, weshalb eine periodische Überprüfung und Aktualisierung der Beteiligungsstrategie unerlässlich ist. Auch das Beteiligungsportfolio verändert sich im Lauf der Zeit.

#### Art. 8

Eigentümerstrategie	<p><sup>1</sup> Für die Beteiligungen der Kategorie A erlässt der Stadtrat auf Basis der Beteiligungsstrategie Eigentümerstrategien.</p> <p><sup>2</sup> Die Eigentümerstrategie hat in der Regel folgende Inhalte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ausgangslage;</li> <li>b. strategischer Rahmen;</li> <li>c. Ziele Eigentümer;</li> <li>d. Erwartungen zu Führung, Organisation, Aufgabenerfüllung;</li> <li>e. Berichterstattung.</li> </ol> <p><sup>3</sup> Für die Beteiligungen der Kategorie B erlassen die sachzuständigen Departemente in der Regel ebenfalls Eigentümerstrategien.</p> <p><sup>4</sup> Für Beteiligungen der Kategorie C werden die Ziele in vereinfachter Form festgehalten.</p> <p><sup>5</sup> Der Stadtrat und die sachzuständigen Departemente prüfen jährlich den Stand der Umsetzung der Eigentümerstrategien. Das Ergebnis findet Eingang in die Berichterstattung.</p> <p><sup>6</sup> Die Eigentümerstrategien sind grundsätzlich öffentlich und werden mindestens alle vier Jahre auf ihre Aktualität hin überprüft sowie bei Bedarf aktualisiert.</p>
---------------------	--

Zu Abs. 1–6: Die (längerfristigen) Eigentümerstrategien sind das Kernelement der Beteiligungssteuerung, stets abgestimmt mit der übergeordneten Beteiligungsstrategie. Hier werden die mittelfristige strategische Ausrichtung und die politischen Ziele des Eigentümers und Gewährleisters mindestens alle vier Jahr transparent festgehalten. Man erkennt, weshalb die Stadt diese Beteiligung hält und was ihre Erwartung ist. Die Eigentümerstrategien respektieren den unternehmerischen Freiraum und beinhalten ausdrücklich keine operativen Ziele. Sie bilden mitunter die Basis für die Unternehmensstrategien. Der Detaillierungsgrad hängt von der Bedeutung und der Risikosituation ab. Für vergleichbare Institutionen können eigentliche Dachstrategien definiert werden, z. B. für die Wohnbauträger oder im Energiebereich. Dies bedingt jedoch einen gewissen Konkretisierungsgrad der Dachstrategien.

Wenn der Rahmen und die Absichten / Ziele der Institution z. B. durch Spezialrecht oder übergeordnetes Recht in genügendem Masse geregelt sind oder wenn keine nennenswerten Risiken bestehen, kann auf eine formelle Eigentümerstrategie verzichtet werden. In diesem Fall ist im Faktenblatt eine Begründung zu hinterlegen.

Auch für C-Beteiligungen sind seitens der Departemente Vorgaben festzuhalten (z. B. strategische Bedeutung und Ziele Stadt); dies erfolgt auf den elektronischen Faktenblättern.

Bei den Stiftungen werden die Strategien als «Trägerstrategien» bezeichnet.

Die Eigentümerstrategien stellen die Grundlage und Anleitung dar für das Stimmverhalten der städtischen Vertretungen im strategischen Leitungsorgan und an der Eigentümerversammlung.

Zu Abs. 5: Zwecks Überprüfung oder Klärung allenfalls offener Fragen im Zusammenhang mit Eigentümerstrategien können bei Bedarf ergänzend zur üblichen Berichterstattung sogenannte Eigentümergespräche mit den obersten Organen erfolgen.

Zu Abs. 6: Auch die Eigentümerstrategien sollen dem Gemeinderat alle vier Jahre zur Kenntnisnahme vorgelegt werden und sind grundsätzlich öffentlich. Vertrauliche, also z. B. wettbewerbsrelevante Inhalte / Passagen werden selbstredend nicht offengelegt. Diese Elemente können z. B. in einem getrennten, vertraulichen Anhang aufgeführt werden.

#### Art. 9

Besetzung strategische Leitungsorgane	<p><sup>1</sup>Für die Besetzung der strategischen Leitungsorgane gilt die Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD).</p> <p><sup>2</sup> Städtische Vertretungen können insbesondere dann Einsitz im strategischen Leitungsorgan nehmen, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. ein bedeutendes öffentliches und/oder politisches Interesse besteht, oder</li> <li>b. betriebliche Gründe dies erfordern.</li> </ul>
---------------------------------------	---

Zu Abs. 1: Zahlreiche relevante Regelungen sind in der VVD festgehalten wie z. B. zur Auswahl der Personen, zu Transparenz und Informationspflicht, zur Ausstandspflicht oder zu Vergütungen.

Zu Abs. 2: Mit den vorgenannten Steuerungsinstrumenten kommt einer Vertretung in den strategischen Leitungsorganen fortan nicht mehr die gleiche Bedeutung zu wie bisher. Aufgrund potenzieller Interessenkonflikte, knapper Ressourcen und einer gewissen Entpolitisierung der Verwaltungsräte usw. sollen die strategischen Leitungsorgane mit Vertretungen der Stadt ganz gezielt besetzt werden. Vertretungen sollen vorab dort vorgesehen werden, wo die Stadt ein bedeutendes politisches, strategisches und finanzielles Interesse bekundet sowie besondere Informations- und Auskunftsrechte erforderlich sind. Sinnvoll können Vertretungen auch sein in Partnerinstitutionen, deren Leistungen betrieblich eng mit jenen der Stadt verbunden sind.

Bei der Besetzung dieser Organe mit mehreren städtischen Vertretungen ist darauf zu achten, dass keine hierarchischen Abhängigkeiten, Interessenkonflikte oder Überbeanspruchung personeller Ressourcen entstehen. Wo wesentliche Interessenkonflikte bestehen, können die städtischen Interessen durch fachkompetente Dritte wahrgenommen werden (vgl. VVD).

In Bezug auf die rechtliche Stellung von städtischen Vertretungen in Verwaltungsräten wird auf die Erläuterungen zu Art. 3 verwiesen.

## Art. 10

Mandatierung an Eigentümersammlungen	<p><sup>1</sup> Die Departementsvorstehenden mandatieren und instruieren die städtischen Vertretungen für die Eigentümersammlungen bei Beteiligungen der Kategorie A.</p> <p><sup>2</sup> Die Departementsvorstehenden können dem Stadtrat bei wichtigen Fragestellungen Antrag auf Erteilung einer Instruktion stellen, insbesondere, wenn von den Anträgen des strategischen Leitungsorgans abgewichen werden soll.</p> <p><sup>3</sup> Die sachzuständigen Dienstabteilungen instruieren und mandatieren die städtischen Vertretungen bei den Beteiligungen der Kategorien B und C. Sie sprechen sich mit den Departementsvorstehenden ab.</p>
--------------------------------------	---

Zu Abs. 1 und 2: Die Wahrnehmung der Eigentümerrechte an Eigentümersammlungen bei den Beteiligungen der Kategorie A ist eine klassische Exekutivaufgabe (Aufsicht), welche den Departementsvorstehenden zugeordnet werden soll. Bei Bedarf bzw. besonderer politischer und/oder finanzieller Relevanz kann das Departement beim Stadtrat Instruktionen einholen. Über die personelle Wahrnehmung der Vertretung an den Eigentümersammlungen oder eine allfällige schriftliche Stimmrechtsabgabe entscheidet das sachzuständige Departement.

Zu Abs. 3: Die zuständigen Dienstabteilungen entlasten die Departementsvorstehenden, indem sie bei den Kategorien B und C Mandatierung und Instruktion übernehmen. Die Departementsvorstehenden müssen in Kenntnis sein über die wesentlichen Geschäfte und sie müssen sich bei Bedarf einbringen können.

## Art. 11

Berichterstattung	<p><sup>1</sup> Der Stadtrat überprüft jährlich Stand und Entwicklungen seiner Beteiligungen gestützt auf einen Beteiligungsbericht des Finanzdepartements.</p> <p><sup>2</sup> Der Stadtrat berichtet jährlich in seinem Geschäftsbericht über wichtige Entwicklungen bei den Beteiligungen.</p> <p><sup>3</sup> Er unterbreitet mit der Jahresrechnung einen Beteiligungsspiegel; dieser beinhaltet pro Beteiligung insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Rechtsform;</li> <li>b. Gesellschaftskapital;</li> <li>c. Beteiligungshöhe der Stadt.</li> </ul> <p><sup>4</sup> Er unterbreitet dem Gemeinderat alle vier Jahre die Beteiligungsstrategie mit Einschluss der Eigentümerstrategien der Kategorie A zur Kenntnisnahme.</p>
-------------------	---

Zu Abs. 1: Das Finanzdepartement informiert den Stadtrat jährlich über das Beteiligungsmanagement. Die Berichterstattung enthält eine Übersicht über die Gesamtheit der städtischen Beteiligungen sowie Hinweise zu wichtigen Entwicklungen, zur Risikobeurteilung und kann vertrauliche Informationen beinhalten.

Zu Abs. 2 und 3: Eine stufengerechte Berichterstattung trägt zu den zwei Kernelementen der Corporate Governance, Sicherstellung von Transparenz sowie ausgewogenem Verhältnis von Führung und Kontrolle (vgl. Steuerungskreislauf), massgebend bei. Im Geschäftsbericht ist fortan ein Überblick über die Entwicklung der Beteiligungen der Kategorie A enthalten. Der Beteiligungsspiegel wird dem Gemeinderat wie bisher – nach den Vorschriften der Rechnungslegung für Gemeinden – mit der Jahresrechnung unterbreitet.

Zu Abs. 4: Dem Gemeinderat werden alle vier Jahre sowohl die Beteiligungsstrategie als auch die Eigentümerstrategien der Beteiligungen der Kategorie A (hohe Bedeutung) mittels Weisung zur Kenntnisnahme unterbreitet. Situativ können die Strategien bei Bedarf vorzeitig aktualisiert werden, ohne dass sie dem Gemeinderat erneut vorgelegt werden.

## C. Aufgaben und Zuständigkeiten

### Art. 12

Stadtrat	<p><sup>1</sup> Der Stadtrat nimmt im Zusammenhang mit seinen Beteiligungen insbesondere folgende Aufgaben wahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Gesamtverantwortung für die Aufsicht und Steuerung der städtischen Beteiligungen;</li> <li>b. Beschluss zur Beteiligungsstrategie;</li> <li>c. Beschluss zu den Eigentümerstrategien der Beteiligungen der Kategorie A;</li> <li>d. Beschluss, wo eine städtische Vertretung im strategischen Leitungsorgan vorzusehen ist;</li> <li>e. Ausübung der Wahl-, Wahlvorschlags- oder Abordnungsrechte bei der Besetzung der strategischen Leitungsorgane;</li> <li>f. Bezeichnung des sachzuständigen Departements pro Beteiligung.</li> </ul>
----------	---

Die Gesamtverantwortung steht über allem und impliziert, dass diese Verantwortung auf Exekutivstufe angesiedelt ist. Die Oberaufsicht des Gemeinderats bezieht sich allein auf die korrekte Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten durch den Stadtrat.

### Art. 13

Sachzuständiges Departement	<p><sup>1</sup> Das sachzuständige Departement nimmt gegenüber der Beteiligung die Federführung wahr.</p> <p><sup>2</sup> In dieser Funktion fallen dem sachzuständigen Departement insbesondere folgende Aufgaben zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. prüfen der Gewährleistung der Aufgabenerfüllung;</li> <li>b. vorbereiten der Geschäfte des Stadtrats über die jeweilige Beteiligung;</li> <li>c. beurteilen der Umsetzung der Beteiligungsstrategie, der Eigentümerstrategien sowie der Risikosituation der Beteiligungen;</li> <li>d. erstellen interner Dokumente und direkter Verkehr mit den Beteiligungen;</li> <li>e. weiterleiten relevanter Informationen an den Stadtrat und die Finanzverwaltung;</li> <li>f. unterstützen der städtischen Vertretung in den strategischen Leitungsorganen.</li> </ul> <p><sup>3</sup> Das sachzuständige Departement holt für Stadtratsgeschäfte zu den Beteiligungen einen Mitbericht der Finanzverwaltung ein.</p>
-----------------------------	--

Zu Abs. 1–3: Die Steuerung sowie die Kontrolle der einzelnen Beteiligungen und damit die Federführung im engeren Sinne erfolgt durch die sachzuständigen Departemente und Dienstabteilungen. Sie pflegen die Kontakte mit den Institutionen und nehmen insbesondere die Aufgabe der Sicherstellung der Leistungen wahr («Gewährleistung»). Unter Einbezug der Finanzverwaltung bereiten sie die Geschäfte für den Stadtrat vor. Dazu gehören z. B. Eigentümerstrategie, Leistungsvereinbarung und Wahlbeschlüsse einschliesslich Anforderungsprofile. Die Departemente sind überdies für die Inhalte der Faktenblätter verantwortlich. Jedes Departement bezeichnet eine zentrale Ansprechstelle für das Beteiligungsmanagement, die für die Koordination mit der FVW zuständig ist.

### Art. 14

Finanzdepartement	<p><sup>1</sup> Das Finanzdepartement ist für die Gesamtkoordination des Beteiligungsmanagements zuständig. Das Finanzdepartement weist die Aufgabe der Finanzverwaltung zu.</p> <p><sup>2</sup> In dieser Funktion nimmt die Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit den sachzuständigen Departementen und Dienstabteilungen insbesondere folgende Aufgaben wahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. beraten des Stadtrats und der sachzuständigen Departemente;</li> <li>b. erarbeiten der Beteiligungsstrategie;</li> <li>c. jährliche Berichterstattung an den Stadtrat;</li> <li>d. erfassen der hauptsächlichen Risiken der Beteiligungen mit Auswirkungen auf die Stadt;</li> </ul>
-------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Dokumentation des Beteiligungscontrollings;</li> <li>f. festlegen der übergeordneten Methodik, der Prozesse, der Dokumentation sowie die Weiterentwicklung des Beteiligungsmanagements.</li> </ul>
--	--

Zu Abs. 1 und 2: Die FVW ist die zentrale Anlaufstelle für das städtische Beteiligungsmanagement. Sie berät, unterstützt, koordiniert und führt das Controlling. Die Tätigkeiten der FVW erfolgen unter Mitwirkung der Departemente / Dienstabteilungen und basieren auf deren materiellen Angaben.

Das angedachte Beteiligungscontrolling umfasst grundsätzlich den ganzen Bereich der Aufsicht und Steuerung. Beteiligungsspiegel und elektronische Faktenblätter für jede Beteiligung (beide Instrumente basieren auf den Angaben der Dienstabteilungen via Software BeMa.net), versehen mit einem Ampelsystem in Bezug auf die Umsetzung der Eigentümerstrategie und die Risikosituation, bilden die Grundlagen. Die Inhalte werden dem Stadtrat in konzentrierter Form unterbreitet.

Wesentliche Inhalte Faktenblatt: Institution (Kategorie A, B, C) und Zweck, strategische Bedeutung und Ziele Stadt, finanzielles Engagement (Buchwert / Nettoinvestition, Gesamtkapital / Anteil Stadt), personelle Vertretung Stadt im strategischen Leitungsorgan, betriebliche Schlüsselzahlen (Personal, Finanzen), Beurteilung Zielerreichung Eigentümerstrategie und Risikosituation mittels Ampelsystem, Kommentare / Ausblick / Massnahmen.

#### D. Beteiligungen

Die städtischen Vertretungen setzen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten gemäss den Art. 3 und 4 dieser Richtlinien für die Umsetzung der folgenden Art. 15–19 in den jeweiligen Institutionen ein.

#### Art. 15

Informationen	<p><sup>1</sup> Die sachzuständigen Departemente veranlassen, dass die Institutionen mit städtischer Beteiligung diejenigen Informationen und Unterlagen, die zur Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Aufsichtspflichten erforderlich sind, unter Vorbehalt abweichender übergeordneter Regelungen oder Geheimhaltungspflichten, an sie übermitteln.</p> <p><sup>2</sup> Dazu zählen in der Regel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jahresrechnung und Geschäftsbericht;</li> <li>b. Unternehmensstrategie und andere Strategien;</li> <li>c. Finanzplanung und Berichte der Revisionsstelle;</li> <li>d. Unterlagen zur Beurteilung der Risikosituation;</li> <li>e. weitere für die Steuerung relevante Informationen.</li> </ul> <p><sup>3</sup> Von den Beteiligungen wird ein kontinuierlicher und transparenter Informationsaustausch mit den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie der Öffentlichkeit erwartet. Bei Sachverhalten von besonderer Bedeutung und städtischem Bezug soll sich die Beteiligung mit der Stadt absprechen.</p> <p><sup>4</sup> Die Beteiligungen sollen die Grundsätze guter Unternehmensführung befolgen.</p>
---------------	--

Zu Abs. 1 und 2: Eine angemessene Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen ist nur möglich, wenn die hierfür erforderlichen Informationen für die Eigentümerinnen und Eigentümer vorliegen. Diese Informationen sind teilweise öffentlich, weshalb die sachzuständigen Departemente zusammen mit den städtischen Vertretungen in den strategischen Leitungsorganen einerseits und der Beteiligung andererseits den Zugang der relevanten Informationen verbindlich klären (Termine, Prozesse). Diese sollen in die Berichterstattung an den Stadtrat einfließen. Die konkreten Informationsbedürfnisse unterscheiden sich nach Kategorien der Beteiligungen und der Risikosituation.



Zu Abs. 3: Von den Beteiligungen wird erwartet, dass sie die Stadt als Eigentümerin bei Sachverhalten, die für die Stadt und die Öffentlichkeit von gewisser Relevanz sind, vorgängig informieren und sich nach Möglichkeit abstimmen. Hierfür ist ein gewisses Sensorium erforderlich und bedingt einen engen personellen Bezug der Beteiligung zum sachzuständigen Departement.

Zu Abs. 4: Die zuständigen Stellen in der Stadt sollen sicherstellen, dass ihre Beteiligungen den Kernelementen einer guten Corporate Governance Rechnung tragen (verantwortungsvolle Tätigkeit der personell getrennten operativen und strategischen Leitungsorgane, effektive Kontrollprozesse, transparente Veröffentlichungsregeln, eindeutige Eigentümerrechte, Bekenntnis zur Corporate Governance). In der Privatwirtschaft ist der «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance» – der Leitfaden des Wirtschaftsdachverbands Economie-suisse – am Weitesten verbreitet.

**Art. 16**

Risikomanagement und Internes Kontrollsystem	Die Beteiligungen sollen ein der Institution angemessenes Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) führen.
--	--

Die Ausprägung des Risikomanagements orientiert sich an der konkreten Risikoexposition, der Komplexität und Grösse der jeweiligen Institution sowie den Usancen in der entsprechenden Branche (best practice).

**Art. 17**

Organisation	<sup>1</sup> Die Organe der Beteiligungen sollen voneinander personell unabhängig sein. <sup>2</sup> In strategischen Leitungsorganen sollen insgesamt die fachlichen und persönlichkeitsbezogenen Kompetenzen ausgewogen und nach Massgabe der sich stellenden Aufgaben vertreten sein. <sup>3</sup> Für die Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans gilt ein Richtwert von mindestens 35 Prozent für beide Geschlechter.
--------------	---

Zu Abs. 1: Die *personelle* Unabhängigkeit ist ein Kernelement der Corporate Governance und soll offensichtliche Interessenkonflikte vermeiden.

Zu Abs. 2: Ein Verwaltungsrat soll mithin über einen Mix von Kompetenzen verfügen, der auf die zu führende Gesellschaft zugeschnitten ist, z. B. Branchenkenntnis, technisches Wissen, Corporate Finance, HR usw.

Zu Abs. 3: In Präzisierung von Art. 5 Abs. 2 VVD («angemessene Vertretung») ist vorgesehen, für die Geschlechtervertretung im Sinne der Zielsetzung für die Besetzung der Kaderpositionen in der Stadtverwaltung eine Zielvorgabe von mindestens 35 Prozent festzulegen.

**Art. 18**

Vergütung der Leitungsorgane	<sup>1</sup> Die Bestimmungen des Obligationenrechts für börsenkotierte Unternehmen sollen sinngemäss auch für die städtischen Beteiligungen Gültigkeit haben, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. die Genehmigung aller Vergütungen des strategischen Leitungsorgans und der Geschäftsleitung durch die Eigentümerversammlung;</li> <li>b. der Ausweis aller Vergütungen im Geschäftsbericht, zugunsten der Mitglieder des strategischen Leitungsorgans und zugunsten der Geschäftsleitung im Total, unter Angabe der höchsten Vergütung.</li> </ul> <sup>2</sup> Für die Ablieferung von Entschädigungen gilt die Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD).
------------------------------	--

Die Bestimmungen dienen vorab der Transparenz in einem heiklen Thema, insbesondere auch im Kontext öffentlicher Unternehmen.

Bei Beteiligungen ohne eigentliche Eigentümerversammlung sind die Zuständigkeiten für Vergütungen in gesonderten Erlassen wie Verordnungen oder Statuten geregelt. Auch in diesen Fällen sollen die Vergütungen in den Geschäfts- oder Jahresberichten grundsätzlich offengelegt werden.

**Art. 19**

Interessenwahrung und Ausstandspflicht	Für die Interessenwahrung und die Ausstandspflicht gilt die Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD).
--	--

Im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Rollen, die Mitarbeitende der Stadt wahrnehmen, können immer wieder Interessenkonflikte vorkommen. Hier gilt es wachsam zu sein und die Regelungen der VVD konsequent und nachweislich einzuhalten.

**E. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

**Art. 20**

Übergangsbestimmungen	<sup>1</sup> Die aktuellen Eigentümerstrategien gemäss Art. 8 bleiben mit Inkrafttreten der vorliegenden Richtlinien in Kraft. Sie sind spätestens bis am Ende der laufenden Legislatur zu überprüfen und zu aktualisieren. <sup>2</sup> Neu zu erarbeitende Eigentümerstrategien sind vom zuständigen Organ bis am Ende der laufenden Legislatur zu genehmigen. <sup>3</sup> Der Stadtrat prüft die Voraussetzungen zur Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen gemäss Art. 9 und vollzieht allfällige Anpassungen spätestens zu Beginn der neuen Legislatur. <sup>4</sup> Die Berichterstattung an den Gemeinderat gemäss Art. 11 Abs. 2 wird frühestens mit dem Geschäftsbericht für das Jahr 2020 erfolgen.
-----------------------	--

Die Umsetzung der Richtlinien erfolgt schrittweise und räumt damit den Departementen einen gewissen zeitlichen Spielraum ein.

**Art. 21**

Inkrafttreten	Diese Richtlinien treten am 1. Dezember 2019 in Kraft.
---------------	--

**9. Weiteres Vorgehen**

Mit den Richtlinien wird der Rahmen für das Beteiligungsmanagement gelegt. Zwecks operativer Umsetzung müssen nachfolgend weitere Schritte erfolgen:

- Kategorisierung der Beteiligungen
- Ausarbeitung und Verabschiedung der Beteiligungsstrategie
- Bereitstellung der Instrumente wie Muster-Eigentümerstrategie und Faktenblatt
- Erstellung und Genehmigung der Eigentümerstrategien, prioritär für Beteiligungen der Kategorie A (Ziel: bis Ende 2020)
- Jährliche Berichterstattung an Stadtrat und Gemeinderat im Geschäftsbericht ab dem Geschäftsjahr 2020.

Der Vorsteher des Finanzdepartements stellt die vorliegenden Richtlinien dem Büro des Gemeinderats vor.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es werden Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement gemäss Beilage (Entwurf vom 28. Oktober 2019) erlassen.
2. Die Richtlinien treten am 1. Dezember 2019 in Kraft.
3. Die Finanzverwaltung wird beauftragt, die weiteren Arbeiten gemäss Kapitel 9 auszulösen.
4. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die vorliegenden Richtlinien dem Büro des Gemeinderats vorzustellen.
5. Mitteilung je unter Beilage an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und die Finanzverwaltung.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti