Zürich, 12. November 2020

Beilage 1 zu STRB Nr. 1062/2020

Beteiligungsmanagement

Beteiligungsstrategie Stadt Zürich 2020 – 2023

1. Ausgangslage und Zweck

Die Stadt Zürich führt öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse in der Regel selber aus. Ergänzend werden solche Aufgaben auch von rechtlich selbständigen Dritten ausgeführt. Dies erfolgt oft in Form eines Leistungsauftrags oder mittels einer Subvention. In spezifischen Fällen beteiligt sich die Stadt an bestehenden oder neu geschaffenen Drittinstitutionen. Städtische Beteiligungen an diesen Institutionen sind oftmals sowohl strategisch wie finanziell sehr bedeutsam sowie in ihrer Gesamtheit sehr vielfältig, weshalb mittels einer übergeordneten Beteiligungsstrategie allgemeine Regeln über deren Aufgabenstellung und Steuerung festgelegt werden sollen. Die Richtlinien des Stadtrats zum Beteiligungsmanagement («Richtlinien») vom 30. Oktober 2019 (STRB Nr. 941/2019) sehen in Artikel 7 vor, dass die Stadt über eine Beteiligungsstrategie verfügt. Der Stadtrat legt dem Gemeinderat die Beteiligungsstrategie alle vier Jahre zur Kenntnis vor (Richtlinien, Art. 12 Abs. 4).

Die Beteiligungsstrategie stellt den übergeordneten politischen Rahmen für das Beteiligungsmanagement dar. Sie enthält wichtige Eckwerte und dient damit als Entscheidungshilfe für Fragen im Zusammenhang mit dem Eingehen, der Ausgestaltung und dem Fortbestand der städtischen Beteiligungen an Drittinstitutionen. Die Strategie unterstützt damit auch die periodische Überprüfung des gesamten Beteiligungsportfolios auf die Zweckmässigkeit der einzelnen Positionen.

2. Beteiligungen der Stadt an Drittinstitutionen

2.1. Allgemeines

Die Stadt Zürich besitzt eine grosse Anzahl an finanziellen Beteiligungen an rechtlich selbständigen Institutionen. Das Portfolio ist historisch gewachsen und sowohl in Bezug auf die Bedeutung der einzelnen Beteiligungen, das jeweilige finanzielle Engagement als auch die Rechtsform und die Steuerung sehr heterogen. Selten handelt es sich um klassische Ausgliederungen von definierten öffentlichen Aufgaben; meist fallen darunter finanzielle Engagements bei Institutionen, an deren Aktivitäten die Öffentlichkeit Interesse bekundet.

2.2. Beteiligungen an Drittinstitutionen von hoher Bedeutung im Fokus



Der Stadtrat hat die städtischen Beteiligungen an Drittinstitutionen gemäss Beilage 3 in die Kategorien A – C unterteilt (A = hohe Bedeutung, B = mittlere Bedeutung, C = übrige). Die Differenzierung erfolgt aufgrund einer Gesamtbeurteilung und berücksichtigt das finanzielle Engagement (Wert, Anteil, Beiträge, Risiko) einerseits sowie die politisch-gesellschaftliche Relevanz (Politik, Risiko). Der Stadtrat überprüft die Zuordnung mindestens alle vier Jahre.

Im Fokus des Stadtrats liegen insbesondere die gewichtigen Beteiligungen der Kategorie A. Diese bedürfen in jedem Fall einer standardisierten Eigentümer- bzw. einer Trägerstrategie bei Stiftungen (Richtlinien, Art. 8 Abs. 1). Häufig ist der Stadtrat in den jeweiligen strategischen Leitungsorganen vertreten. Der Steuerung und Aufsicht durch den Stadtrat kommt hier eine zentrale Bedeutung zu. Die Beteiligungen der Kategorien A und B sind im Anhang aufgelistet.

3. Grundsätze zum Halten und Eingehen von Beteiligungen an Drittinstitutionen

3.1. Allgemeines

Der Entscheid, sich an einer rechtlich selbständigen Institution zu beteiligen oder bisher durch die Stadtverwaltung erbrachte Leistungen an Dritte auszulagern, bedarf einer gesamtheitlichen Betrachtung und entsprechender Kriterien. Für städtische Beteiligungen an Drittinstitutionen wird vorausgesetzt, dass deren Leistungen

- von bedeutendem öffentlichem Interesse sind und
- mittels wirtschaftlichem Mitteleinsatz erfolgen.

Der Mitteleinsatz der Stadt für die Aufgabenerfüllung durch diese Institutionen darf zudem nicht höher sein, als wenn diese Leistungen durch die Stadtverwaltung erbracht würden. Mit ihrem Engagement steht die Stadt überdies nach Massgabe ihrer Beteiligung bzw. ihres Einflusses in der (Mit-) Verantwortung für eine adäquate Leistungserbringung durch diese Drittinstitutionen.

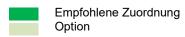
3.2. Kriterien für das Eingehen und die Überprüfung von Beteiligungen

Mit der Leistungserbringung durch Dritte werden z. B. die Vorteile einer grösseren Flexibilität und Handlungsfähigkeit oder kürzere Entscheidungswege verbunden. Demgegenüber können sich zusätzliche Transaktions- und Koordinationskosten oder ein potentieller Konflikt zwischen wirtschaftlichem Erfolg und (politischer) Erfüllungsverantwortung auch negativ auswirken, z. B. im Energie- oder im Gesundheitsbereich. In diesem Zusammenhang sind überdies die Implikationen, die sich aus dem Beschaffungsrecht ergeben, zu nennen (keine Direktvergaben). Für die Beurteilung, ob Aufgaben zweckmässigerweise durch die Stadt selber oder allenfalls



durch Dritte ausgeführt werden sollen, erlauben insbesondere folgende, indikative Beurteilungskriterien im Sinne einer Entscheidungshilfe eine gute Grundlage:

Empfehlung Kriterium	Stadtverwaltung	Öffentlich-rechtliche Institution (100% Beteiligung)	Rechtlich selbständige Institution mit <u>Mehrheitsbeteiligung</u> Stadt	Rechtlich selbständige Institution mit <u>Minderheitsbeteiligung</u> Stadt
Politischer Steuerungsbedarf (hoch)				
Koordination mit Kernverwaltung (hoch)				
Hoheitlichkeit (Durchsetzungs- recht)				
Versorgungs- und Entsorgungssicher- heit (wichtig)				
Abhängigkeit Steuermittel (hoch)				
aAgilität (hoch)				
Markt, Wettbewerb (vorhanden)				
Partnerschaften kommunal/privat z.B. zwecks Innova- tionsförderung				
Partnerschaften zw. kommunalen Träger- schaften z. B. Keh- richtverbrennungen				



Letztlich wird jeder Entscheid in diesem Kontext massgeblich von der konkreten Situation und dem Umfeld abhängig sein. Als Alternative zu einer Beteiligung an einer Drittinstitution kann sich situativ ein vertraglich vereinbarter Leistungsbezug bei einer Drittanbieterin als vorteilhaft erweisen.

3.3. Kriterien für die rechtliche Ausgestaltung

Wird eine Leistung durch eine rechtlich selbständige Institution erbracht, stellt sich die Frage nach der geeigneten Rechtsform. Dabei steht in der Regel die Gewichtung der zentralen Kriterien «Nähe zur Politik» (Auftrag, Steuerung) und «Nähe zum Markt» (Unabhängigkeit, Einbezug Dritte) im Fokus. Während bei einer starken Gewichtung der politischen Steuerung die öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund steht, stellt die privatrechtliche Aktiengesellschaft bei einer höheren Gewichtung der Unabhängigkeit meist die adäquate Lösung dar. In diesem



Fall wird das Gros der Leistungen meist am Markt erbracht, ist die Eigenwirtschaftlichkeit gewährleistet und besteht kein hoheitliches Handeln. Unter spezifischen Umständen können sich weitere Rechtsformen gemäss Gesellschaftsrecht anbieten (z. B. Genossenschaften beim gemeinnützigen Wohnungsbau).

4. Wichtige Rahmenbedingungen für städtische Beteiligungen an Drittinstitutionen

4.1. Beteiligungen als Teil der städtischen Leistungserbringung

Die Stadt hält ihre Beteiligungen vor dem Hintergrund konkreter Erwartungen an diese Drittinstitutionen. Über diese Erwartungen besteht ein gegenseitiger Konsens. In der Regel sind die Kernelemente in einer Eigentümerstrategie festgehalten. Der Stadtrat legt Wert auf eine unterstützende, vorausschauende und auf gegenseitigem Vertrauen basierende Zusammenarbeit insbesondere zwischen den Institutionen mit einer namhaften städtischen Beteiligung einerseits und den zuständigen Dienstabteilungen anderseits.

4.2. Transparenz

Der Stadtrat gewichtet die Transparenz im Beteiligungsmanagement unter Berücksichtigung vertraulicher Inhalte hoch (vgl. Ziff. 5). Er achtet darauf, dass insbesondere Institutionen mit einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt nach innen und nach aussen eine offene Kommunikation pflegen. Auch direkte und indirekte Unterstützungsleistungen an Drittinstitutionen mit städtischer Beteiligung erfolgen transparent (z. B. Mieten, Bürgschaften). Für eigene Leistungsbezüge bei diesen Institutionen werden zulasten der Stadt grundsätzlich Marktkonditionen verrechnet (keine Quersubventionen).

Die Finanzierungskonzepte sind namentlich bei kapitalintensiven und/oder risikobehafteten Drittinstitutionen integraler Bestandteil der Eigentümerstrategien.

4.3. Corporate Social Responsibility (CSR)

Der Stadtrat misst der CSR bei den Drittinstitutionen mit städtischer Beteiligung eine hohe Bedeutung zu. Die Umsetzung der wirtschaftlichen Ziele dieser Institutionen erfolgt mit Rücksicht auf die Umwelt und die Gesellschaft. Ergänzend zur Einhaltung von Gesetzen, Branchenstandards und internationalen Vereinbarungen stehen diese Institutionen in der Pflicht, ihre soziale, ökologische und wirtschaftliche Verantwortung wahrzunehmen. Sie tragen dazu bei, gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.

Bei Institutionen mit namhafter städtischer Beteiligung setzt sich die Stadt insbesondere dafür ein, dass



- sich die Anstellungsbedingungen, namentlich bei vergleichbaren Leistungen und unter Mitberücksichtigung der Usanzen in den betreffenden Branchen, an den städtischen Normen orientieren;
- die Gleichstellung der Geschlechter aktiv gefördert und
- die Nachhaltigkeit insbesondere mit Blick auf den Ressourcenverbrauch und die Reduktion der CO2-Emissionen gezielt verbessert wird

4.4. Qualität im Vordergrund

Die Stadt behält bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Dritte wichtige Verpflichtungen. Ergänzend zum sorgsamen Umgang mit Vermögenswerten steht seitens des Stadtrats vor allem die Gewährleistung, d. h. die Sicherstellung der korrekten, qualitativ adäquaten und zielgerichteten Aufgabenerfüllung im Vordergrund und nicht die Erwirtschaftung von substantiellen Gewinnen oder allfällige Steueroptimierungen. Erwirtschaftete Gewinne dienen prioritär dazu, in einem bestimmten Masse Reserven zu bilden, um allfällige zukünftige Verluste abzudecken und/oder um anstehende Investitionen tätigen zu können. Auf eine unverhältnismässige Reservehaltung ist zu verzichten. Ob und in welchem Ausmass im Erfolgsfall Dividenden ausbezahlt werden, hängt massgeblich vom Umfeld (z. B. marktfinanziert oder gebührenfinanziert) und der Zusammensetzung der Eigentümerschaft ab. Im Rahmen der Möglichkeiten werden Dividenden nach dem Prinzip der Stetigkeit ausbezahlt. Von Drittinstitutionen mit städtischer Beteiligung, die im Wettbewerb stehen, wird eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals erwartet.

4.5. Mehrheits- vs. Minderheitsbeteiligungen

Die Höhe der Beteiligung an einer Drittinstitution korrespondiert in erheblichem Masse mit dem gewünschten Einfluss der Stadt sowie den Interessen der potentiellen öffentlichen und privaten Partner. Bei Minderheitsbeteiligungen versucht sie situativ mit anderen Partnern Mehrheiten zu bilden. Die Stadt prüft bei Mehrheitsbeteiligungen die Zweckmässigkeit, interessierte Dritte einzubeziehen mit dem Ziel einer breiteren Abstützung. Die Tabelle unter Ziffer 3.2 gibt Hinweise, wann Mehrheitsbeteiligungen, unter Mitberücksichtigung der damit verbundenen Chancen und Risiken, anzustreben sind.

4.6. Vertretungen in Leitungsorganen

Vertretungen sollen vorab dort vorgesehen werden, wo die Stadt ein bedeutendes politisches, strategisches und finanzielles Interesse bekundet sowie besondere Informations- und Auskunftsrechte erforderlich sind.



Damit die strategischen Leitungsorgane stets handlungsfähig sind, müssen im Gesamtgremium alle erforderlichen fachlichen Kompetenzen zur Ausübung der Tätigkeit vorhanden sein. Dies umfasst einen Mix von Kompetenzen, der auf die zu führende Gesellschaft zugeschnitten ist, z. B. Branchenkenntnis, technisches Wissen, Corporate Finance, HR usw. Dieses Erfordernis sowie eine ausgewogene Geschlechterverteilung bedingen in der Regel ein angemessenes Verhältnis zwischen städtischen Vertretungen und externen Vertretungen, die nicht im Dienst der Stadt stehen. Dementsprechend kommt dem geeigneten Anforderungsprofil der Mitglieder der strategischen Leitungsorgane eine Schlüsselrolle zu, insbesondere bei Mehrheitsbeteiligungen und vertieft bei der Besetzung der Präsidien. Für alle von der Stadt Abgeordneten oder Delegierten im strategischen Leitungsorgan liegt ein vom Departement in Rücksprache mit dem Organ beschlossenes Anforderungsprofil vor. Wählt der Stadtrat das gesamte Aufsichtsorgan, gilt dies sinngemäss für alle Mitglieder dieses Organs. Für die Mitglieder der Vorstände von gemeinnützigen Wohnbauträgern sind ebenfalls Standardprofile erforderlich.

Bei der Besetzung dieser Organe mit mehreren städtischen Vertretungen ist darauf zu achten, dass möglichst keine hierarchischen Abhängigkeiten, Interessenkonflikte oder Überbeanspruchung personeller Ressourcen entstehen.

Die Einsitznahme von Mitgliedern des Stadtrats in Leitungsorganen von Drittinstitutionen mit städtischer Beteiligung ist zu begründen. Sie kann insbesondere dann opportun sein, wenn das politische Interesse an der Steuerung einer bedeutsamen Beteiligung ausserordentlich hoch, das Potenzial für Interessenkonflikte aber klein bzw. der Umgang damit geklärt ist. Mitglieder von Leitungsorganen sind vorab in unruhigen Zeiten persönlich und zeitlich stark gefordert. Alternativ kann es zweckmässig sein, wenn fachkompetente Vertretungen aus der Verwaltung oder auch Drittpersonen entsprechende Funktionen ausüben und damit dem nicht direkt involvierten Stadtrat bewusst ein erweiterter Entscheidungsfreiraum belassen wird. Üben Dritte im Auftrag der Stadt ein Mandat auf Ebene eines strategischen Leitungsorgans aus, muss ein entsprechender Mandatsvertrag vorliegen.

Im Hinblick auf die Neubestellung der städtischen Vertretungen in Drittinstitutionen für die Amtsdauer 2022-2026 überprüft der Stadtrat, gestützt auf Art. 9 der Richtlinien zum Beteiligungsmanagement, die zukünftige Besetzung der strategischen Leitungsorgane.

5. Gemeinderat

Der Stadtrat informiert den Gemeinderat (Oberaufsicht) jährlich im Rahmen des Geschäftsberichts über wichtige Entwicklungen und Veränderungen insbesondere bei den Beteiligungen



von grosser Bedeutung. Die Geschäftsprüfungskommission kann im Rahmen ihrer Tätigkeit einzelne Beteiligungen überprüfen.

Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat alle vier Jahre die städtische Beteiligungsstrategie sowie die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen zur Kenntnisnahme. Damit ist der Gemeinderat bei Bedarf ebenfalls in der Lage, diese Informationen mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln rollengerecht in seine Politik einfliessen zu lassen.



Anhang

Liste A- Beteiligungen (Stand 31.12.2019)

Institution/Beteiligung	Anteil Stadt in %
Stiftung Alterswohnungen	100.0
Stiftung PWG	100.0
Einfach Wohnen - Stiftung für bezahlbare und ökolo-	100.0
gische Wohnungen	
Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Anstalt	100.0
Kongresshaus-Stiftung Zürich, Anstalt	100.0
Kongresshaus Zürich AG	7.6
MCH Group AG	3.8
AG Hallenstadion Zürich	39.1
ewz (Deutschland) GmbH	100.0
Flughafen Zürich AG	5.0
Energie 360° AG	96.0
AKEB AG für Kernenergie-Beteiligungen, Luzern	20.5
Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG	15.0