Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. November 2020

1062.
Finanzverwaltung, Genehmigung der Beteiligungsstrategie 2020–2023

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage und Zweck der Vorlage

Der Stadtrat hat am 30. Oktober 2019 Richtlinien zum Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) verabschiedet und per 1. Dezember 2019 in Kraft gesetzt (STRB Nr. 941/2019). Darin wird die Beteiligungsstrategie als wichtiges Element der Beteiligungssteuerung aufgeführt. Gemäss Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinien definiert die Beteiligungsstrategie des Stadtrats *«… den ordnungspolitischen Rahmen für Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben sowie die Beteiligung an Institutionen, die Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen»*. Von der übergeordneten (politischen) Beteiligungsstrategie abzugrenzen sind die Eigentümerstrategien (Vorgabe der Stadt an die jeweilige Drittinstitution) und die Unternehmensstrategien (interne Vorgabe des strategischen Leitungsorgans).

Die Beteiligungsstrategie (Beilage 1) enthält wichtige Eckpfeiler für das Beteiligungsmanagement. Mittelfristig wird damit eine gewisse Harmonisierung des breit gefächerten Portfolios erreicht. Die Inhalte beeinflussen die jeweiligen Eigentümerstrategien, die im Nachgang zu erarbeiten sein werden. Die Beteiligungsstrategie wird in Zukunft insbesondere auch Hinweise geben, ob neue Beteiligungen eingegangen werden sollen oder bisherige aufzugeben sind.

Unter Leitung der Finanzverwaltung hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen des Präsidialdepartements, des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements sowie des Departements der Industriellen Betriebe einen Entwurf für eine Beteiligungsstrategie zuhanden des Finanzdepartements erarbeitet. Erste Rückmeldungen seitens GPK und RPK zum Beteiligungsmanagement im Rahmen der erfolgten Vorstellung der Richtlinien durch den Finanzvorstand sowie weitere Ergänzungen sind zusätzlich eingeflossen.

2. Wesentliche Inhalte der Beteiligungsstrategie

2.1 Grundsätze zum Halten und Eingehen von Beteiligungen

Nachvollziehbare Kriterien unterstützen die Beurteilung, ob und in welcher Form allenfalls Beteiligungen an Drittinstitutionen eingegangen werden sollen bzw. solche zweckmässig sind. Von zentraler Bedeutung sind u. a. die Beurteilung des politischen Steuerungsbedarfs der jeweiligen Aufgabe in Bezug auf die Hoheitlichkeit, die Versorgungs- und Entsorgungssicherheit, die Abhängigkeit von Steuermitteln sowie die erforderliche Agilität (vgl. Ziffer 3.2 Beschaffungsstrategie).

2.2 Potenzielle Veränderungen am Beteiligungsportfolio

Die Zweckmässigkeit von Beteiligungen ist periodisch zu überprüfen. Das politische wie das Marktumfeld entwickeln sich dynamisch. Im Frühjahr 2020 hat sich beispielweise die Corona-Krise spürbar auf einzelne städtische Beteiligungen ausgewirkt. Als Beispiel seien der Kurs der Flughafen-Aktie oder der erhöhte Unterstützungsbedarf bei Kulturinstitutionen genannt. Mit der Öffnung des Energiemarktes oder strukturellen Veränderungen im Gesundheitswesen können Situationen entstehen, welche auch für die Stadt von Bedeutung sind und zu organisatorischen Anpassungen mit Auswirkungen auf das Beteiligungsportfolio führen können. In diesen beiden Bereichen orientiert sich der Stadtrat an spezifischen (Dach-)Strategien. Überdies wird eine gewisse Straffung des breiten Beteiligungsportfolios angestrebt, indem unbedeutende und/oder Minimalbeteiligungen an Drittinstitutionen überprüft werden.

2.3 Wichtige Rahmenbedingungen

- Die Einflussnahme auf die Drittinstitutionen erfolgt primär über die *Eigentümerstrategien*. Die Stadt definiert dort die konkreten Erwartungen an die Drittinstitutionen, in der Regel im Konsens mit diesen. Die Zusammenarbeit erfolgt unterstützend und vorausschauend.
- Die *Transparenz* wird bewusst hoch gewertet. Ergänzend zur offenen Kommunikation werden allfällige direkte wie indirekte Unterstützungsleistungen (z. B. Mieten oder Bürgschaften) jederzeit offengelegt. Für städtische Leistungsbezüge sollen bei ihren Beteiligungen grundsätzlich Marktkonditionen verrechnet werden. Marktrelevante, vertrauliche Daten sind selbstredend nicht öffentlich zugänglich.
- Der *Corporate Social Responsibility* (CSR) wird eine hohe Bedeutung zugemessen. Die Drittinstitutionen werden – im Rahmen der Einflussmöglichkeiten der Stadt – angehalten, ihre soziale, ökologische und wirtschaftliche Verantwortung adäquat wahrzunehmen (z. B. Anstellungsbedingungen, Gleichstellung und Nachhaltigkeit).
- Im Fokus der Leistungserbringung der Drittinstitutionen steht die korrekte, qualitativ adäquate und zielgerichtete Aufgabenerfüllung. Erwirtschaftete Gewinne dienen prioritär dazu, in einem bestimmten Umfang Reserven zu bilden, um allfällige zukünftige Verluste abzudecken und/oder um anstehende Investitionen tätigen zu können. Bei Drittinstitutionen, die im Wettbewerb stehen, wird in der Regel eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals erwartet.
- Die *Besetzung der strategischen Leitungsorgane* mit städtischen Vertretungen wird vorab bei jenen Drittinstitutionen angestrebt, bei denen ein bedeutendes politisches, strategisches und finanzielles Interesse der Stadt besteht. Bei der Besetzung dieser Organe ist darauf zu achten, dass im Gesamtgremium alle erforderlichen fachlichen Kompetenzen zur Ausübung der Tätigkeit vorhanden sind und eine ausgewogene Geschlechtervertretung vorliegt. Dies bedingt in der Regel ein angemessenes Verhältnis zwischen städtischen Vertretungen und externen Vertretungen, die nicht im Dienst der Stadt stehen. Ein spezifisches Anforderungsprofil dient als Grundlage. Die Einsitznahme von Mitgliedern des Stadtrats in Leitungsorganen von Drittinstitutionen ist zu begründen. Sie kann insbesondere dann opportun sein, wenn die Bedeutung – sei sie politischer oder wirtschaftlicher Art – ausserordentlich hoch, aber das Potenzial für Interessenkonflikte klein bzw. der Umgang damit geklärt ist. Im Hinblick auf die Neubestellung der städtischen Vertretungen in Drittinstitutionen für die Amtsdauer 2022–2026 sind allfällige Veränderungen in Absprache mit den betroffenen Personen und Drittinstitutionen rasch anzugehen.
- Eine transparente, auf Vertrauen basierende *Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat* ist vorab bei politisch relevanten Beteiligungsgeschäften unabdingbar. Damit der Gemeinderat seine Oberaufsicht wahrnehmen kann, sind ihm die erforderlichen Informationen offenzulegen. Die neuen Instrumente der Beteiligungsstrategie sowie die jeweiligen Eigentümerstrategien sind dem Gemeinderat zugänglich, womit dieser die strategischen Entscheide des Stadtrats entsprechend reflektieren kann.

3. Erarbeitung von strukturell einheitlichen Eigentümerstrategien

Nach der Verabschiedung der Richtlinien und der vorliegenden Beteiligungsstrategie müssen in einem nächsten Schritt bis 31. Mai 2021 die Eigentümerstrategien für die A-Beteiligungen dem Stadtrat vorgelegt werden (die Zielsetzung gemäss STRB Nr. 941/2019 von Ende 2020 ist nicht mehr gangbar). Im Sinne einer Vereinfachung, aber auch als Unterstützung für die zuständigen Departemente soll die Struktur der Eigentümerstrategien standardisiert werden.

Ergänzend zur Beteiligungsstrategie haben TED/ERZ zusammen mit der eingangs erwähnten interdepartementalen Arbeitsgruppe eine Mustereigentümerstrategie am Beispiel der Biogas

Zürich AG ausgearbeitet (Entwurf, Beilage 2). Der Entwurf orientiert sich stark an der Eigentümerstrategie der Parking Zürich AG, welche vom Stadtrat 2018 verabschiedet wurde (STRB Nr. 320/2018). Die Struktur dieser Mustereigentümerstrategie mit den neun Kapiteln soll fortan für alle Drittinstitutionen mit städtischer Beteiligung als Vorgabe gelten (Vergleichbarkeit, Wiedererkennung). Begründete Abweichungen in Einzelfällen bleiben vorbehalten. Die vorgegebene Struktur bietet die Möglichkeit, alle wesentlichen Informationen einfliessen zu lassen und stellt eine gewisse Vollständigkeit sicher.

Als B-Beteiligung erfolgt die materielle Genehmigung der beiliegenden Eigentümerstrategie der Biogas Zürich AG durch den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements.

Auch allfällige Dachstrategien müssen einen gewissen Konkretisierungsgrad aufweisen. Dort ist zu prüfen, wie weit – allenfalls untergeordnet für einzelne Beteiligungen an Drittinstitutionen – die standardisierte Struktur der Eigentümerstrategien einfliessen kann.

Bei Stiftungen sind analog sogenannte Trägerstrategien zu erarbeiten.

4. Kategorisierte Beteiligungen an Drittinstitutionen

Gemäss Art. 5 Richtlinien zum Beteiligungsmanagement ordnet der Stadtrat jede Beteiligung einer Kategorie A, B oder C zu, abhängig von Bedeutung und Risiko. Gestützt auf die bisherigen Diskussionen im Stadtrat und mit den Departementen sind die A- (hohe Bedeutung) und B-Beteiligungen (mittlere Bedeutung) im Anhang zur Beteiligungsstrategie aufgeführt. Die übrigen Beteiligungen sind der Kategorie C zugeordnet.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die Beteiligungsstrategie 2020–2023 gemäss Beilage 1 (datiert vom 12. November 2020) wird genehmigt.
2. Die Struktur der Eigentümerstrategie 2020–2023 für die Biogas Zürich AG gemäss Beilage 2 (datiert vom 11. Mai 2020) wird für alle zukünftigen Eigentümer- und Trägerstrategien grundsätzlich als verbindlich erklärt. Begründete Abweichungen in Einzelfällen bleiben vorbehalten.
3. Die Einteilung der städtischen Beteiligungen an Drittinstitutionen in die Kategorien A, B und C gemäss Beilage 3 (datiert vom 12. November 2020) wird genehmigt.
4. Die Departemente werden beauftragt, dem Stadtrat bis am 31. Mai 2021 für alle A-Beteiligungen in ihrer Zuständigkeit (gemäss Anhang zur Beteiligungsstrategie) eine Eigentümerstrategie zur Genehmigung vorzulegen.
5. Die Departemente werden beauftragt, dem Stadtrat die Eigentümerstrategien der B-Beteiligungen als Vormerknahme zur Kenntnis zu bringen.
6. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die verabschiedete Beteiligungsstrategie vor Veröffentlichung einer Delegation mit Mitgliedern der Geschäfts- sowie der Rechnungsprüfungskommission zu erläutern.
7. Mitteilung je unter Beilagen an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich und die Finanzverwaltung.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti