



Stadtparlament: Postulate

Postulat Beat Weber und Guido Keller: Die Stadt als Aktionärin: Strategie, Vertretungen und Reporting; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Die Stadt als Aktionärin: Strategie, Vertretungen und Reporting“ wird mit folgendem, abgeänderten Wortlaut **erheblich** erklärt:

Der Stadtrat wird beauftragt, Bericht zu erstatten, wie er dem Parlament die Geschäftsberichte der wichtigsten städtischen Beteiligungen zugänglich machen kann und ob und in welchem Sinne Änderungen bei den vom Stadtparlament zu wählenden Abordnungen angezeigt sind.

Beat Weber und Guido Keller sowie 34 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 16. November 2010 das beiliegende Postulat "Die Stadt als Aktionärin: Strategie, Vertretungen und Reporting" ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1. Die Stadt ist in den verschiedensten Bereichen an Aktiengesellschaften, Genossenschaften oder Stiftungen beteiligt. Alle diese Beteiligungen dienen einem öffentlichen Zweck und sind daher dem Verwaltungsvermögen zugeordnet (eine Ausnahme bildet die Beteiligung an der City Parking AG, welche im Finanzvermögen geführt wird). Über langfristige Kapitalanlagen mit dem Ziel, einen bestimmten finanziellen Ertrag zu erzielen, verfügt – abgesehen von der Versicherungskasse, welche hier nicht zur Diskussion steht – der städtische Haushalt nicht.



Diese Beteiligungen werden seit jeher entweder in der Bilanz des allgemeinen Haushaltes oder in der Bilanz der Stadtwerke ausgewiesen. Bisher beschränkte sich dieser Ausweis auf die Angabe des Nominal- und Buchwertes. Aufgrund neuester kantonalen Vorschriften werden bereits im Rechnungsabschluss 2010 diese Angaben mit weiteren Angaben ergänzt: z.B. Vertretung in den Leitungsorganen, Anteil am Gesamtkapital usw.

Die nachstehende Übersicht zeigt die wichtigsten Beteiligungen und soll einen ersten Eindruck über deren Vielfalt vermitteln (Stand Ende 2010):

Bereich	Institution	Nominalwert in Fr.	Buchwert in Fr.	Finanzflüsse
Kultur	KTSG	100	0	Betriebsbeitrag
	Stiftung Lokremise	1'000'000	0	keine
Öffentlicher Verkehr	Appenzeller Bahnen AG	698'680	0	keine
	Schweizerische Südostbahn AG	807'990	0	keine
Privatverkehr	City Parking AG (Finanzvermögen)	2'800'600	4'610'200	Dividendenertrag
Versorgung	SN Energie AG	6'900'000	6'900'000	Lieferungsvertrag Dividendenertrag
	Erdgas Ostschweiz AG	2'307'000	2'307'000	Lieferungsvertrag keine Dividende
	Biorender AG	3'000'000	3'000'000	keine Dividende
	RWSG	20'000'000	1	Lieferungsvertrag keine Dividende
Wohnungsbau	Diverse Organisationen	ca. 550'000	0	
Soziales	Stiftung für Arbeit	100'000	0	Betriebsbeitrag
	Stiftung Suchthilfe	1'000	0	Betriebsbeitrag
Diverse	VRSG	1'100'000	1'100'000	Dienstleistungsvertrag Dividendenertrag
	Genossenschaft Olma Messen SG	2'400'000	1'440'000	Dividendenertrag

Aufgrund dieser Tabelle lassen sich bereits einige erste Feststellungen machen:

Obwohl die Nominalwerte der Beteiligungen beachtlich sind, erscheinen sie in Relation zu den übrigen Werten des Verwaltungsvermögens als eher bescheiden: So entspricht die grösste Beteiligung, nämlich jene an der RWSG von CHF 20 Millionen, etwa dem Wert eines einzigen Schulhauses. Mit anderen Worten: Die Höhe einer Beteiligung sagt nur selten etwas über die Bedeutung der Beteiligung für das städtische Gemeinwesen aus. So wird etwa die Versorgung der Stadt mit Elektrizität über eine bescheidene Beteiligung von CHF 6,9



Millionen an der SN Energie AG sichergestellt. Demgegenüber liegen die Anlagewerte der Elektrizitätsversorgung (Netze usw.) über CHF 200 Millionen. Oder als weiteres Beispiel: Die Stadt ist an der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen nur mit einem Anteilschein über CHF 100 beteiligt. Dem gegenüber steht eine jährliche Betriebssubvention von CHF 8,2 Millionen.

Die Beteiligungen der Stadt sind – auch wenn es sich um ein breites Spektrum handelt – immer noch überblickbar.

Gemäss kantonalen Vorschriften sind Beteiligungen im Verwaltungsvermögen abzuschreiben. Auf eine eigentliche „Bewertung“ dieser Beteiligungen kann daher verzichtet werden. Wenn dies in der Vergangenheit – zumeist mit einem Hinweis auf Dividendenzahlungen – nicht überall erfolgte, so ist diese Praxis zu überprüfen. Vor allem im Versorgungsbereich führte dies zu einem etwas uneinheitlichen Bild, und es ist zu prüfen, ob diese Beteiligungen nicht auch abgeschrieben werden sollten.

Wesentlich wichtiger als die Bewertung in der Bilanz ist die Frage, ob die Organisationen ihre Zielsetzungen im angestrebten Sinn und in Übereinstimmung mit den Interessen der Stadt erreichen. Diese Beurteilung kann – wie die Frage der Atomstromdiskussion zeigt – sehr unterschiedlich ausfallen.

2. Mit den städtischen Beteiligungen befasste sich vor einigen Jahren das Postulat Peter Dörlinger / Walter Brunner, „Einflussnahme des Parlamentes auf ausgelagerte Institutionen – Rückkoppelung an das Parlament“. In der Stellungnahme des Stadtrates zu diesem Postulat, welches am 26. Juni 2007 vom Stadtparlament gemäss der Empfehlung des Stadtrates nicht erheblich erklärt wurde, wurden die Motive für eine Beteiligung der Stadt wie folgt umschrieben:

„a) Die Aufgabe gehört nicht zum Kerngeschäft einer Stadtverwaltung: z.B. die Organisation der Olma Messen oder die Produktion von Elektrizität.

b) Die Aufgabe kann sinnvollerweise nur im regionalen Verbund gelöst werden, wie etwa die regionale Wasserversorgung oder die VRSG.

c) Die Aufgabe wurde von Anfang an von Dritten wahrgenommen und die Stadt kam erst in einer späteren Phase dazu, wie z.B. bei der Stiftung St.Galler Museen.

d) Eine Aufgabe wurde bewusst „entpolitisiert“, damit die Organe rascher auf neue Herausforderungen reagieren können (z.B. Stiftung für Arbeit).“



Es liegt auf der Hand, dass an dieser Stelle und auch in einem ausführlicheren Bericht die Gründe für die heute bestehende Situation nicht umfassend nachgezeichnet werden können. Dies käme praktisch einer „Verwaltungsgeschichte unter beteiligungspolitischen Aspekten“ gleich und würde bedeuten, dass all die Überlegungen der letzten Jahrzehnte im Kultur-, Energie-, Verkehrs- und in allen anderen Bereichen nachgezeichnet werden müssten. Diese Fragen wurden jeweils in den entsprechenden Berichten und Beteiligungsbeschlüssen beantwortet: In den verschiedenen Kulturberichten, in den Berichten zum Energiekonzept, in den Berichten zur Drogenpolitik und demnächst im Bericht zur Ausgliederung der VBSG usw.

3. Die Gründe, die jeweils zu den einzelnen Beschlüssen geführt haben, gelten in praktisch allen Bereichen – abgesehen von einigen kleinen, unbedeutenden Ausnahmen – auch heute noch. In diesem Sinne gilt für alle wesentlichen Beteiligungen der Stadt die Strategie „Halten.“ Dies ist einleuchtend, denn für eine Aufhebung oder die Veräusserung einer Beteiligung gibt es im Grunde nur drei Gründe, die aber nur sehr selten erfüllt werden:

- Die Stadt verzichtet auf eine bestimmte Aufgabe: Auf keinem der genannten Gebiete ist vorgesehen, eine Aufgabe abzubauen.
- Die Stadt überträgt die Aufgabe an eine andere Trägerschaft. Dies ist nirgends absehbar.
- Sie übernimmt eine bisher an Dritte übertragene Aufgabe wieder selber. Eine Rücknahme einmal ausgelagerter Bereiche (Insourcing) ist theoretisch zwar denkbar, widerspricht aber modernem Verwaltungsdenken, welches für die einzelnen Aufgaben möglichst einfache und effiziente Strukturen anstrebt.

Zu den wichtigsten Beteiligungen gibt es daher keine echten Alternativen. Dass die Beteiligungen dennoch kein statisches Gebilde sind, zeigen die Veränderungen der letzten beiden Jahre: So wurden mit Parlamentsbeschlüssen eine neue Beteiligung an der Stiftung Lokremise begründet und jene an der City Parking AG und an der Genossenschaft Olma Messen deutlich aufgestockt. An neue Kunden der VRSG wurden Aktien verkauft und nach Jahrzehnten und nachdem die Gesundheitspolitik keine Gemeindeaufgabe mehr ist, wurde die Beteiligung an der Stephanshorn AG vollständig verkauft.

Eine Überprüfung der städtischen Handlungsfelder unter dem isolierten Aspekt eines Beteiligungsmanagements macht daher wenig Sinn. Vielmehr ist primär die Strategie der Aufgabenerfüllung zu definieren. Sollen die Aufgaben durch städtische Ämter oder Betriebe erfüllt werden oder sollen Teile oder eine ganze Aufgabe im Outsourcing erledigt werden? Im Falle



des Outsourcing sind dann auch Beteiligungen und Partnerschaften mit einzubeziehen und im Einzelfall optimale Lösungen anzustreben.

4. Es gibt unterschiedliche Mittel, um die mit den Beteiligungen angestrebten Ziele zu erreichen. Dazu gehören:

- Formulierung von Statuten und Aktionärsbindungsverträgen im Zeitpunkt der Begründung der Beteiligung
- Formulierung von Leistungsaufträgen und Bedingungen, sofern diese Institutionen auch städtische Subventionen erhalten
- Mitwirkung in den Entscheidungsorganen
- Wahrnehmung der Aktionärsrechte
- Liefer- und Dienstleistungsverträge.

Zu diesen Frage hat der Stadtrat im bereits erwähnten Postulat, welches insbesondere die Einflussnahme des Parlamentes zum Inhalt hatte, bereits ausführlich Stellung genommen:

„Es trifft zu, dass das Parlament durch eine Ausgliederung einer Aufgabe auf einen Teil seiner Mitsprache- und Entscheidungsrechte verzichtet hat. Aber das Parlament war sich dessen im Zeitpunkt der Ausgliederung bewusst und tat diesen Schritt jeweils aus guten Gründen. Die Frage ist nun, ob und wie weit das Rad zurückgedreht werden soll.

a) In der Postulatsbegründung werden verschiedene Institutionen erwähnt. In einige dieser Institutionen werden die Vertreter aufgrund der rechtlichen Grundlagen vom Stadtrat gewählt, wie beispielsweise bei der Erdgas Ostschweiz AG, der Parkleitsystem AG und der Stiftung Suchthilfe. Die Verbindungen zum Stadtparlament sind in diesen Fällen tatsächlich eher gering; eine Einflussnahme des Parlaments besteht allenfalls bei der Stiftung Suchthilfe über die städtische Subvention. Das Parlament hat gegenüber den vom Stadtrat gewählten Vertretungen keine Weisungsbefugnis.

Bei den anderen im Postulat erwähnten Institutionen handelt es sich um die im Anhang zum Geschäftsreglement des Stadtparlamentes aufgeführten Institutionen, in welche ein Teil der Abordnungen durch das Parlament gewählt wird. Im Vordergrund stehen dabei die grossen Kulturinstitutionen (Konzert und Theater St.Gallen, Stiftung St.Galler Museen) sowie die Stiftung für Arbeit. Diese drei Unternehmen sind auf städtische Subventionen angewiesen und das Parlament hat es in der Hand, auf diesem Weg einen gewissen Einfluss auszuüben. Die



übrigen Unternehmungen (City Parking AG, die Olma Messen, die VRSG, Sernf Niederenbach AG und die RWSG) beziehen keine Subventionen, so dass der parlamentarische Einfluss sich auf die Wahl der Abordnung beschränkt.

b) Zunächst ist festzuhalten, dass sich alle diese Institutionen in den letzten Jahren sehr erfreulich entwickelt haben: Vom Theater über die VRSG bis hin zur Stiftung für Arbeit, die RWSG oder die Olma Messen. Die Steuerungsmechanismen haben sich grundsätzlich bewährt. Der Stadtrat hat sich dabei ganz bewusst zurückgehalten und sich z.B. nie in die Programmgestaltung der Kulturinstitute oder die Geschäftspolitik von VRSG oder Olma eingemischt.

c) Zentral bei der Einflussnahme auf die ausgelagerten Bereiche sind die Modalitäten, die anlässlich der Ausgliederung festgeschrieben werden. Welches sind die Mehrheitsverhältnisse in den Gesellschaftsorganen? Wie lauten die Leistungsaufträge, sind sie klar und überprüfbar, welche Korrekturmechanismen sind vorgesehen? Der Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge kommt daher grosse Bedeutung zu.

d) Erst in zweiter Linie stellt sich die Frage, ob und wie den gewählten Vertretungen Weisungen erteilt werden können oder sollen. Die Erteilung von Weisungen an die von der Stadt abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter in ausgelagerten Institutionen ist grundsätzlich möglich. Allerdings könnten solche Weisungen nicht vom Stadtparlament erteilt werden, sondern sie müssten vom Stadtrat beschlossen werden. Die Zuständigkeit des Parlaments beschränkt sich nach dem Gemeindegesetz und der Gemeindeordnung auf die Wahl von städtischen Abordnungen (Art. 99 und 100 Abs. 2 GG¹; Art. 31 Ziff. 5 GO). Die Erteilung von Weisungen zur Ausübung der entsprechenden Mandate fällt dagegen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments. Diese Beschränkung ist sachlich begründet. Die Erteilung von Instruktionen für die städtischen Vertreter setzt in der Regel die Beurteilung von geschäftspolitischen Fragen voraus, die sich nicht für die Beratung und Beschlussfassung in der parlamentarischen Öffentlichkeit eignen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass sich bei instruierten Mandaten heikle Haftungsfragen stellen. Wollte man die vermehrte Instruktion der städtischen Abordnungen verlangen, so wäre wohl konsequenterweise auf eine Wahlkompetenz des Stadtparlaments zu verzichten, um ein Auseinanderklaffen von Wahl- und Instruktionsinstanz zu vermeiden.

e) Der Stadtrat ist der Auffassung, dass sich eine Änderung der bisherigen Praxis nicht aufdrängt und eine umfangreiche Berichterstattung zu diesem Thema nicht zweckmässig ist:

¹ Mit dem entsprechenden Artikel 63 des neuen Gemeindegesetzes hat sich an dieser Rechtslage nichts geändert.



Entscheidend ist bei Ausgliederungen bzw. bei der Zusammenarbeit mit Dritten die Gestaltung der Gesellschaftsverträge und die Frage der Mehrheitsverhältnisse. In diesem Zeitpunkt werden die entscheidenden Weichen gestellt.

Eine weitgehende Einflussnahme hat das Parlament bei den Subventionsempfängern. Hier besteht jederzeit die Möglichkeit, über eine Veränderung des Subventionsbetrages eine Einengung oder Erweiterung des Leistungsauftrages zu beantragen.

Schliesslich hat es das Parlament in der Hand, über die Wahl der Abordnungen nach sachpolitischen Kriterien indirekt Einfluss auf die Geschäftstätigkeit zu nehmen. Es ist den gewählten Vertretungen dann unbenommen, in einzelnen Fragen die Meinung der eigenen, aber auch anderer Fraktionen einzuholen. Umgekehrt kann auch jedes Parlamentsmitglied auf eine gewählte Vertretung zugehen und ihr seine Anliegen unterbreiten. Angesichts der überblickbaren Verhältnisse im städtischen Parlament dürfte dieses Vorgehen wesentlich effizienter sein als politische Debatten im Rat zu Themen, welche nicht im Entscheidungsbe- reich des Parlamentes liegen.“

Der Stadtrat erklärte sich damals bereit, sich dafür einzusetzen, dass die Jahresberichte allen Parlamentsmitgliedern zugänglich gemacht würden. Aufgrund des aktuellen Postulates scheint diese Absicht noch zu wenig umgesetzt worden zu sein. Dies kann nachgeholt werden, wobei eine unnötige Papierflut vermieden und deshalb vor allem elektronische Mittel eingesetzt werden sollen.

5. Was die Abordnung in die Gremien betrifft, so ist auf Art. 31 Ziffer 5 der Gemeindeordnung sowie auf Art. 98 des Geschäftsreglements des Stadtparlamentes hinzuweisen. Dort sind acht Organisationen² aufgezählt, in welche das städtische Parlament Abordnungen delegieren kann. Es wäre zu diskutieren, ob diese Liste zu erweitern oder zu kürzen ist. Der Stadtrat sieht aus seiner Sicht keinen dringenden Handlungsbedarf; er ist jedoch bereit, diese Frage zusammen mit dem Präsidium des Stadtparlamentes zu diskutieren.

6. Das Beteiligungscontrolling wird auf verschiedenen Ebenen wahrgenommen:

² Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen / Stiftungsrat St.Galler Museen / Verwaltungsrat der SN Energie AG / Delegiertenversammlung und Verwaltungsrat der Olma Messen St.Gallen / Verwaltungsrat der City Parking AG / Verwaltungsrat der VRSG / Verwaltungsrat der RWSG / Stiftung für Arbeit



- Auf der Ebene des Stadtrates – und allenfalls des Stadtparlamentes - werden Eigentümerstrategien und die Strategie der Aufgabenerfüllung festgelegt.
- Auf der Ebene einzelner Ämter und Betriebe wird die Einhaltung der Liefer- und Dienstleistungsverträge sowie der Leistungsaufträge überprüft und bei Bedarf angepasst.
- In der Direktion Inneres und Finanzen erfolgt ein finanzielles Controlling, welches im Wesentlichen aus der Durchsicht der Jahres- und Revisionsberichte auf allfällig sich abzeichnende Probleme und Risiken sowie aus dem Überprüfen der Finanzflüsse zwischen der Stadt und der einzelnen Institution besteht. Bei besonderen Feststellungen wird mit der zuständigen Vertretung in der betreffenden Organisation Kontakt aufgenommen. Es ist aber nicht Aufgabe des Stadtrates, sich direkt in die Geschäftsführung oder das Controlling der einzelnen Institutionen einzumischen.

7. Mit den vorstehenden Ausführungen und den in der Rechnungslegung vorgesehenen Änderungen werden die meisten der im ursprünglichen Postulatstext aufgeworfenen Fragen beantwortet. Der Stadtrat beantragt deshalb in Übereinstimmung mit den Postulanten, sich in der Beantwortung des Postulates auf die noch offenen Fragen zu beschränken. Es sind dies insbesondere die Frage der Verteilung bzw. des Zugänglichmachens der Jahresberichte der verschiedenen Institutionen und eine Überprüfung der Abordnungen gemäss Art. 98 des Geschäftsreglements des Stadtparlamentes.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Postulat vom 16. November 2010

