

Stadtrat

An das Stadtparlament

Dominik Diezi, CVP-EVP Fraktion, Interpellation vom 18. September 2018
„Public Corporate Governance - verantwortungsbewusste Führung und angemessene Kontrolle bei öffentlichen Unternehmen in Arbon“

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

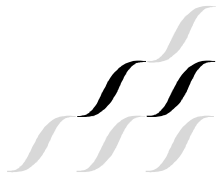
An der Parlamentssitzung vom 18. September 2018 wurde die Interpellation „Public Corporate Governance - verantwortungsbewusste Führung und angemessene Kontrolle bei öffentlichen Unternehmen in Arbon“ von Dominik Diezi, CVP-EVP Fraktion, mit 25 Mitunterzeichnenden an den Stadtrat überwiesen. Gemäss Art. 46 Abs. 4 des Geschäftsreglements für das Arboner Stadtparlament hat der Stadtrat nun dem Parlament innert vier Monaten schriftlich eine Antwort abzugeben. Eine Diskussion findet nur statt, wenn sie auf Antrag eines Parlamentsmitglieds beschlossen wird.

Die Interpellation ging mit folgendem Wortlaut ein:

Vor den Sommerferien ist es in der Lokalpresse im Zusammenhang mit der Firma Arbon Energie AG, die im Eigentum der Stadt Arbon steht, zu einer öffentlichen Kontroverse über die richtige sogenannte Corporate Governance gekommen, d.h. die verantwortungsbewusste Führung und angemessene Kontrolle der Firma Arbon Energie AG als einem öffentlichen Unternehmen. Offenbar trägt sich die Stadt Arbon in diesem Zusammenhang mit dem Gedanken, keine Stadträte mehr als Verwaltungsräte zu entsenden. Es frage sich, ob mit der vorliegenden Eignerstrategie und einem klaren Leistungsauftrag eine Einsitznahme im Verwaltungsrat noch notwendig sei. Die Zeiten hätten sich gewandelt (vgl. felix vom 6. Juli 2018, S. 3 f.).

Im Zusammenhang mit der Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmen stellen sich verschiedene heikle Fragen. Die meisten Kantone habe sich deshalb in den letzten Jahren entsprechende Regeln gegeben (vgl. z.B. für den Kanton Thurgau die Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 11. Mai 2010, https://www.tg.ch/public/upload/assets/2162/Richtlinien_PCG.pdf oder für den Kanton Zürich die Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014). Bei den Gemeinden ist dies erst in einzelnen der Fall. So hat beispielsweise die Stadt Frauenfeld im Nachgang an die Probleme mit der Wärmering AG für einen bestimmten Kreis von Beteiligungen vor kurzer Zeit entsprechende Regeln aufgestellt (Verordnung zur Public Corporate Governance der Stadt Frauenfeld vom 27. Februar 2018).

„Bei öffentlichen Unternehmen besteht ein gewisser Gegensatz zwischen den unternehmerischen Interessen (Unternehmenswert, Gewinnstreben) und den politischen Interessen (staatliche Aufgabenerfüllung, volkswirtschaftliche Aspekte). Die Interessen des Staates als Eigentümer und seine Interessen als Erbringer öffentlicher Leistungen sind nie vollkommen deckungsgleich. Die Public Corporate Governance hat transparente Regelungen aufzustellen, wie dieser „Spagat“ ausgeführt werden soll, wie also die verschiedenen Ziele verfolgt, die Interessenkonflikte gelöst, die Entscheidungen gefällt und die Massnahmen koordiniert und kontrolliert werden können. Öffentliche Unternehmen, die unklare Zielvorgaben und kein taugliches Controlling haben, stellen ein beträchtliches Risiko für alle Beteiligten dar. Entsprechend haben die Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, die sie bisher teilweise ohne umfassende Richtlinien wahrgenommen haben“ (Richtlinien des Kantons Thurgau, S. 1 f.). Der latenten Interessenkonflikt haben den Regierungsrat des Kantons Thurgau bewogen, selbst nicht mehr in den Verwaltungsräten von Firmen Einsitz zu nehmen, sondern primär mit dem Erlass



von Eignerstrategien zu arbeiten. Eine solche hat der Arboner Stadtrat auch für die Firma Arbon Energie AG erlassen.

Allgemein unterscheidet man vier Kreise, wobei vorliegend die Kreise zwei, drei und vier interessieren (vgl. Richtlinien des Kantons Thurgau, S. 2 ff.):

Kreis 2: im Allein- oder Mehrheitseigentum der Stadt stehende Institutionen wie z.B. die Arbon Energie AG

Kreis 3: Minderheitsbeteiligungen und gemeinsame Trägerschaften wie z.B. die Genossenschaft Pflegeheim Sonnhalden

Kreis 4: Organisationen, Institutionen und Beitragsempfänger, die massgeblich von Aufträgen oder Abgeltungsleistungen der Stadt abhängig sind oder aus irgendwelchen Gründen in einer engen Beziehung zur Stadt stehen beziehungsweise eine städtische Aufgabe erfüllen wie z.B. der Verein Kinderhaus Arbon

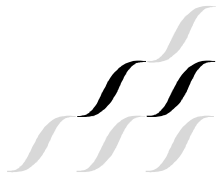
In diesem Zusammenhang stelle ich dem Stadtrat die nachfolgenden Fragen:

1. Erachtet der Stadtrat die Ausarbeitung von Richtlinien zur Public Corporate Governance als sinnvoll?
2. Welche Institutionen, Organisationen und Beitragsempfänger fallen in die Kreise 2, 3 und 4? Wo nimmt der Stadtrat in den entsprechenden Gremien Einsitz? Wo bestehen Eignerstrategien? Wo bestehen Leistungsaufträge? Wo gibt es andere Instrumente zur Wahrnehmung einer angemessenen Public Corporate Governance?
3. Welche Gründe sprechen für einen Rückzug des Stadtrates aus dem Verwaltungsrat der Firma Arbon Energie AG? Welche dagegen?
4. Erwägt der Stadtrat, sich allgemein aus den entsprechenden Leitungsgremien zurückzuziehen, beispielsweise auch aus Vereinsvorständen oder Genossenschaftsverwaltungen?
5. Wie will der Stadtrat den Ausgleich zwischen den unternehmerischen und den politischen Interessen bei öffentlichen Unternehmen angemessen vornehmen?

Antwort des Stadtrates

Der Stadtrat erachtet eine gesamtheitliche, transparente sowie verantwortungsvolle Führung für grundlegend. Sowohl die Wichtigkeit bzw. Legitimation der öffentlichen Aufgaben wie auch die Glaubwürdigkeit des staatlichen Handelns können auf diese Weise hervorgehoben werden. Im Rahmen der Führung, Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen der Stadt Arbon bzw. bei Delegationen des Stadtrates in externe Gremien und deren Arbeit können Überlegungen im Sinne des Public Corporate Governance (PCG) unterstützend wirken. In erster Linie handelt und arbeitet der Stadtrat grundsätzlich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, welche ihm die erforderlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten übertragen. Die Delegationen werden spezifisch in der Geschäftsordnung des Stadtrates geregelt (Art. 19 GeschO SR i.V.m. Anhang III). Die delegierten Stadträte sind dabei insbesondere verpflichtet, dem ganzen Stadtrat periodisch Bericht zu erstatten. Schliesslich geht eine politische Kontrollfunktion ebenso vom Stadtparlament aus, welches die übergeordnete Aufsicht über den Stadtrat ausübt (Art. 17 Abs. 3 Gemeindeordnung, GO).

Grundsätzlich gilt PCG als die Gesamtheit der nachhaltigen Steuerung, Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen – aktuell als zusätzliches Instrument insbesondere bei grösseren Institutionen auf Stufe Bund und Kantone eingesetzt. Dabei geht es anders ausgedrückt um die Erzielung eines inneren und äusseren Kräftegleichgewichts einer Organisation. Damit einhergehend spielen sowohl rechtliche Grundlagen als auch anerkannte Standards, Empfehlungen, Leitlinien, Unternehmenskulturen, Werte oder Grundsätze eine bedeutende Rolle. Wichtig in diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass PCG nicht als Universalinstrument gelten kann, sondern die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür stets gemeindespezifisch und auf den jeweiligen Einzelfall bezogen erarbeitet und umgesetzt werden müssen.



1. *Erachtet der Stadtrat die Ausarbeitung von Richtlinien zur Public Corporate Governance als sinnvoll?*

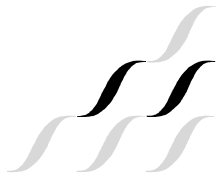
Der heutige moderne Staat - darunter auch die Gemeinden - lagert viele öffentliche Aufgaben bereits aus und stellt dafür Grundlagen auf. Vor diesem Hintergrund können zusätzliche Regelungen im Rahmen des PCG durchaus helfen, die Rahmenbedingungen einer gesamtheitlichen Führung und Kontrolle bei Beteiligungen sinnvoll zu ergänzen. Spezifische Regelungen beispielsweise beim Umgang mit Risiken, Wahl bzw. Vertretung in Organe, Funktionsfähigkeit des Leitungsgremiums oder bei der zielorientierten Zusammenarbeit mit Anspruchsgruppen können weitere Klarheit in diesem Zusammenhang schaffen.

Ob bzw. in welcher Form solche Regelungen bzw. Richtlinien zur PCG bei der Stadt Arbon zur Anwendung kommen könnten, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschliessend bestimmt werden. Generell kann der Stadtrat in diesem Themenbereich auf eine entsprechende Grundhaltung zurückgreifen, wobei stets im Einzelfall bzw. je nach Gremium die Legitimation sowie die Erforderlichkeit einer Vertretung überprüft werden kann. Gerne nimmt der Stadtrat ausserdem weitere Ideen und Vorschläge des Parlaments in diesem Zusammenhang auf. Des Weiteren schliesst der Stadtrat nicht aus, zukünftig auch zusammen mit einem externen professionellen Partner entsprechende PCG-Regelungen zu erarbeiten.

Vorteile PCG-Richtlinien	Nachteile PCG-Richtlinien
Ergänzung zu gesetzlichen und politischen Verantwortlichkeiten bzw. Grundhaltungen	- Erhöhung der Regelungsdichte - Konkreter Mehrwert bzw. zukünftige Auswirkungen einer PCG-Richtlinie nicht abschätzbar
Zusätzliches Regelwerk gesamtheitlicher Führung und Kontrolle insb. bei Bund und Kantonen	- Hoher Aufwand für Gemeinden (evtl. Zusammenarbeit mit externen Fachleuten für Erarbeitung der PCG-Richtlinie) - PCG nicht bei jeder Beteiligung von gleicher Relevanz (je nach Einflussmöglichkeiten, Risiken, Bedeutung etc.)
Klares Bekenntnis bzw. Verpflichtung zur Transparenz in der Führung	Mögliche Redundanzen mit bereits existierenden Regelungen (z.B. Eignerstrategie, Leistungsauftrag etc.)

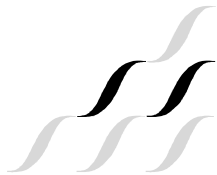
2. *Welche Institutionen, Organisationen und Beitragsempfänger fallen in die Kreise 2, 3 und 4? Wo nimmt der Stadtrat in den entsprechenden Gremien Einsitz? Wo bestehen Eignerstrategien? Wo bestehen Leistungsaufträge? Wo gibt es andere Instrumente zur Wahrnehmung einer angemessenen Public Corporate Governance?*

Die Zuordnung der Delegationen richtet sich in der Regel an der Themenzuständigkeit der Ressorts aus. Aus wichtigen Gründen wie die Berücksichtigung personeller Ressourcen, berufliche Qualifikation einzelner Stadtratsmitglieder und anderen Faktoren kann die Delegation auch ressortübergreifend vergeben werden. Jedes Stadtratsmitglied verpflichtet sich, seine ständigen Delegationen gemäss Geschäftsordnung wahrzunehmen und dem Stadtrat periodisch darüber Bericht zu erstatten, insbesondere durch jährliche Vorlage von Jahresbericht und Rechnung sowie bei Bedarf bei wesentlichen Ereignissen und Problemen sowie vor wichtigen Entscheidungen (Art. 19 Abs. 2 Geschäftsordnung des Stadtrates).



Folgende Tabelle zeigt die öffentlichen Institutionen der Stadt Arbon bzw. Delegationen der Stadträte auf, welche sich im Speziellen in die Kreise 2, 3 oder 4 einteilen lassen:

Institution / Organisation / Beitrags-empfänger	Kreis 2 / 3 / 4	Rechtsform	Delegation SR	andere Instrumente	Grundlage
Ressort Präsidium					
ABV Liegenschaften AG	Kreis 3	Aktiengesell-schaft	Mitglied des Ver-waltungsrats	OR / GO / GeschO SR	
Abwasserverband Morgental (AVM)	Kreis 3	Zweckverband	Präsidium	GemG / EG GSchG / GO / Ge-schO SR / Reglement AVM	
Verband Kehrichtver-brennung Thurgau (KVA)	Kreis 3	Zweckverband	Delegierter	GemG / GO / GeschO SR / Statuten	
Pensionskasse Stadt Arbon	Kreis 4	öffentl.-rechtl. Anstalt	Präsidium und Verwaltungsrat	ZGB / EG ZBG / GO / GeschO SR / Statuten	
Arbon Energie AG	Kreis 2	Aktiengesell-schaft	Vizepräsidium und Verwaltungsrat	Eignerstrate-gie / Leis-tungsauftrag	OR / GO / GeschO SR
Autokurse Oberthur-gau AG (AOT)	Kreis 3	Aktiengesell-schaft	Mitglied des Ver-waltungsrats	OR / GO / GeschO SR	
Region Appenzell - St. Gallen - Bodensee	Kreis 3	Verein	Vorstand	ZGB / GO / GeschO SR / Statu-ten	
Arbon Tourismus	Kreis 3 o. 4	Verein	Vorstand	Leistungsver-einbarung	ZGB / GO / GeschO SR / Statuten
Thurgau Tourismus	Kreis 3	Verein	Vorstand	ZGB / GO / GeschO SR / Statu-ten	
Regionalplanungs-gruppe Oberthurgau (RPO)	Kreis 3	Verein	Vorstand	ZGB / PBG / GO / GeschO SR / Statuten	
Trägerverein slowUp / Euregio Bodensee	Kreis 3	Verein	Vorstand	ZGB / GO / GeschO SR / Statu-ten	
Ressort Finanzen					
Stiftung Stadtbiblio-thek Arbon	Kreis 4	Stiftung	Präsidium	ZGB / GO / GeschO SR / Stif-tungsurkunde	
Kulturpool Oberthur-gau	Kreis 3	Verein	Vorstand	ZGB / GO / GeschO SR / Statu-ten	
Ressort Bau / Freizeit / Sport					
Eissportzentrum Oberthurgau AG (EZO)	Kreis 3	Aktiengesell-schaft	Mitglied des Ver-waltungsrats	OR / GO / GeschO SR	

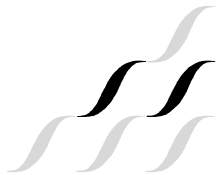


IG Sport	Kreis 4	Verein	Delegierter	ZGB / GO / GeschO SR / Statuten	
Ressort Soziales / Gesellschaft					
Spitex Regio Arbon	Kreis 4	Verein	Vorstand	Leistungsauftrag	ZGB / KVG / KVV / TG KVG / TG KVV / GO / GeschO SR / Statuten
Genossenschaft Alterssiedlung Arbon	Kreis 3 o. 4	Genossenschaft	Verwaltungsrat	OR / GO / GeschO SR / Statuten	
Genossenschaft Pflegeheim Sonnhalden Arbon	Kreis 3 o. 4	Genossenschaft	Betriebskommission	OR / GO / GeschO SR / Statuten / Baurechtsvertrag	
Verein Kinderhaus	Kreis 4	Verein	Vorstand / Betriebsausschuss	Leistungsauftrag	ZGB / GO / GeschO SR / Statuten
Tageselternverein Mittel- und Oberthurgau	Kreis 3 o. 4	Verein	Delegierter	Leistungsvereinbarung	ZGB / G familienergänzende Kinderbetreuung / GO / GeschO SR / Statuten
Ressort Einwohner / Sicherheit					
Zivilschutzregion Oberthurgau	Kreis 4	Verein	Mitglied des regionalen Führungsstabs (RFS)	ZGB / kant. Erlasse (Zivilschutz, ausserord. Lagen) / Statuten	

3. Welche Gründe sprechen für einen Rückzug des Stadtrates aus dem Verwaltungsrat der Firma Arbon Energie AG? Welche dagegen?

Bei der Arbon Energie AG handelt es sich um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im vollständigen Eigentum der Stadt (einzige städtische Institution im Kreis 2 gemäss Tabelle unter Ziff. 2). In den vergangenen Jahren hat sich das Unternehmen eine gute Ausgangslage erarbeitet und hat aufgrund der vorliegenden Strukturen Chancen, sich in den verschiedenen Märkten behaupten zu können. Seit der Rechtsformänderung in eine AG im Jahre 2002 sind zwei Mitglieder des Stadtrates in den Verwaltungsrat der Arbon Energie AG delegiert. Die institutionalisierte Führung und Kontrolle im Sinne eines PCG beruht aktuell auf der Gemeindeordnung, der Botschaft zur Urnen-Abstimmung vom 26. November 2000, dem Leistungsauftrag sowie auf der Eignerstrategie von 2017. Die Stadt Arbon stellt die unternehmerische Selbständigkeit sicher und partizipiert am wirtschaftlichen Erfolg. Die Beteiligung der Stadt an der Arbon Energie AG hat zum Zweck, die Stadt sicher und kostengünstig mit Strom, Wasser, Kommunikationsleitungen und Nahwärme zu versorgen.

Der Stadtrat kann zum heutigen Zeitpunkt noch keine definitiven Aussagen machen, inwiefern ein grundsätzlicher Rückzug aus dem Verwaltungsrat der Arbon Energie AG sinnvoll bzw. notwendig erscheint. Er prüft dies jedoch bereits in regelmässigen Abständen. Einerseits können die Interessen der Stadt ebenso gut im Rahmen der Generalversammlung vertreten bzw. durchgesetzt werden, andererseits wird bei der Stellenbesetzung des Verwaltungsrates bereits auf entsprechende Fachkompetenzen und Erfahrungen abgestellt. Ein möglicher



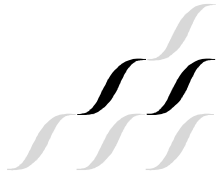
definitiver Austritt aus dem Verwaltungsrat müsste zukünftig im Stadtrat jedenfalls eingehend behandelt und schliesslich entschieden werden.

Verbleib im VR	Rückzug aus dem VR
Unmittelbare unternehmens-strategische Einflussmöglichkeiten	Einflussmöglichkeiten ebenfalls über Generalversammlung möglich
Direkte politische Kontrolle eines sensiblen öffentlichen Bereichs mit engem Bezug zur Stadt (z.B. Energie-, Wasserversorgung)	Liberalisierung des Marktes im Energie- sowie Kommunikationsbereich in den letzten Jahren
Stadträte mit Affinität bzw. Erfahrung im entsprechenden Bereich (z.B. Energiebereich)	Trennung von unternehmerischen und politischen Interessen
Grundsatzfrage eines möglichen Austritts wurde durch Stadtrat noch nicht behandelt	Zukünftiger Rückzug erst nach Entscheid des Stadtrates möglich

4. Erwägt der Stadtrat, sich allgemein aus den entsprechenden Leitungsgremien zurückzuziehen, beispielsweise auch aus Vereinsvorständen oder Genossenschaftsverwaltungen?

Die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben soll sinnvollerweise nur dann erfolgen, wenn neben einer effektiven Umsetzung insbesondere auch ein bedeutender Mehrwert für die Bevölkerung und die Stadt erzielt werden kann. Bereits zum aktuellen Zeitpunkt prüft der Stadtrat regelmässig, in welchen Bereichen eine Delegation nicht mehr notwendig erscheint. Insofern vertritt der Stadtrat prinzipiell die Grundhaltung, dass jeweils im Einzelfall ein allfälliger Austritt aus einem Gremium geprüft werden kann. Gerade bei Institutionen, bei welchen eine enge Beziehung zur Stadt besteht oder die eine städtische Aufgabe erfüllen, ist tatsächlich eine Prüfung im Einzelfall entscheidend. Sich vollständig aus entsprechenden Leitungsgremien zurückzuziehen macht für den Stadtrat höchstens dort Sinn, wo die Führung und Kontrolle bereits etabliert bzw. wo die Verantwortlichkeiten des Stadtrates auch ohne Einsitznahme in Leitungsgremien gewährleistet sind. Vor diesem Hintergrund kann es durchaus prüfenswert sein, zu eruieren, bei welchen Delegationen ein potentieller Austritt überhaupt in Frage käme. Aktuell sieht der Stadtrat in diesem Zusammenhang jedoch keinen akuten Handlungsbedarf.

Grundsätzlich hat die Politik bzw. die Stadtbehörde ein legitimes Interesse daran, im Rahmen ihrer Beteiligungen in öffentlichen Unternehmen bzw. auf die Entscheidungsfindung unmittelbar einzuwirken. Die Beteiligungen an Vereinen oder Genossenschaften gründen meist auf Aufträgen oder Abgeltungsleistungen der Stadt und dienen grundsätzlich der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Bei gewissen öffentlichen Aufgaben (bspw. Abwasser, Entsorgung, Pflege) ist eine enge Kooperation zwischen den Mitgliedern (bspw. Gemeinden) von zentraler Bedeutung. Der gemeinsame Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer unter den Mitgliedern übernimmt in diesen Bereichen eine wertvolle Funktion. In Kombination mit einer besseren fachtechnischen Aufsicht kann die gesamtheitliche Führung jedoch mit Einsitznahme in den jeweiligen Leitungsgremien hinreichend gewährleistet werden. Darüber hinaus bedürfen öffentliche Aufgaben, welche grundsätzlich monopolisiert sind und über keinen freien Markt verfügen (bspw. Abwasser, Entsorgung) über eine intensivere politische Aufsicht.



5. *Wie will der Stadtrat den Ausgleich zwischen den unternehmerischen und den politischen Interessen bei öffentlichen Unternehmen angemessen vornehmen?*

Diese Fragestellung ist insbesondere in jenen Bereichen von Relevanz, in welchen die Beteiligungen mehrheitlich bzw. vollständig im Eigentum der Stadt, von grosser politischer oder strategischer Bedeutung oder mit bedeutenden Risiken für die Stadt verbunden sind. Wie eingangs bereits erwähnt ist der Stadtrat grundsätzlich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (Gemeindegesetz, Gemeindeordnung, Geschäftsordnung Stadtrat) verantwortlich und agiert somit im Sinne der damit einhergehenden Sorgfalts- und Rechenschaftspflichten von direkt gewählten Exekutivmitgliedern bzw. innerhalb der ihm klar vorgegebenen und übertragenen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Zudem können weitere Instrumente wie etwa eine Eignerstrategie (bspw. Arbon Energie AG) eine sinnvolle Trennung von unternehmerischen und politischen Interessen im Detail klären. Beispielsweise werden bei der Arbon Energie AG explizit zwischen unternehmerischen (bspw. nachhaltige Eigenwirtschaftlichkeit, Steigerung Unternehmenswert, Erfolgspartizipation) sowie politischen (bspw. Versorgungssicherheit, Netzqualität, soziale und ökologische Ziele) Interessen unterschieden. Ob in diesem Zusammenhang zukünftig weitergehende Regelungen im Sinne von Richtlinien bzw. Verordnungen zur PCG notwendig sind, liegt schlussendlich im Ermessen des Stadtrates.

FÜR DEN STADTRAT ARBON

Andreas Balg
Stadtpräsident

Nadja Holenstein
stv. Stadtschreiberin

Arbon, 19. Dezember 2018