



Beschluss des Stadtrats

vom 28. Juni 2023

GR Nr. 2023/171

Nr. 1854/2023

Schriftliche Anfrage von Andreas Kirstein und Tanja Maag Sturzenegger betreffend Beteiligungsstrategie der Stadt Zürich, Strategie betreffend Eigenkapitalrendite bei Beteiligungen, Zielwerte und Kriterien für die Höhe der Eigenkapitalrendite, Definition einer «unverhältnismässigen Reservehaltung» sowie Höhe und Verwendung der Dividenden

Am 29. März 2023 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Andreas Kirstein und Tanja Maag (beide AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2023/171, ein:

Am 18. November 2020 hat der Stadtrat die Beteiligungsstrategie 2020-2023 der Stadt Zürich verabschiedet. Hierin erwartet er von «Drittinstitutionen, die im Wettbewerb stehen in der Regel eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals». Mit der «Verzinsung» ist dabei wohl die Dividende gemeint, die sich aus der Eigenkapitalrendite ergibt, wenn selbige nicht im Unternehmen verbleibt. Obwohl die Eigenkapitalrendite unter anderem Auswirkungen auf die Tarife öffentlicher Dienstleistungen haben kann und jedenfalls auf die Dividende hat, wird sie in der «Muster-Eigentümerstrategie» für die Biogas Zürich AG nicht erwähnt. Hier ist aus unserer Sicht Transparenz gegenüber dem Gemeinderat zu schaffen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat der Stadtrat eine Strategie bzw. eine einheitliche Governance in Sachen Eigenkapitalrendite bei Beteiligung an Aktiengesellschaften? Unterscheidet sich die Strategie in den Kategorien A-C?
2. In welcher Form bringt die Stadt Zürich ihre Erwartungen an die Eigenkapitalrendite in die Unternehmen, an denen sie beteiligt ist, ein?
3. Gibt es Zielwerte bzw. Kriterien für die Höhe der Eigenkapitalrendite, die der Stadtrat anstrebt?
4. Welche Höhe der Eigenkapitalrendite ist aus Sicht des Stadtrates gerechtfertigt, wenn ein Unternehmen mit städtischer Beteiligung Dienstleistungen im Sinne eines „service public“ erbringt (z.B. Gasversorgung)?
5. Erwirtschaftete Gewinne dienen Investitionsvorhaben oder der Abfederung von Verlusten. Was versteht der Stadtrat unter einer «unverhältnismässigen Reservehaltung»?
6. Wie gross ist die Streuung der Eigenkapitalrendite bei den unterschiedlichen Beteiligungen?
7. Wie hoch ist die Summe des Kapitals, mit dem die Stadt aktuell an Aktiengesellschaften beteiligt ist insgesamt?
8. Wieviel Dividende werfen diese Beteiligungen insgesamt jährlich ab?
9. Fliessen die Dividenden aus sämtlichen Beteiligungen an denselben Ort (allgemeiner Haushalt)?
10. Ist eine zweckgebundene Verwendung von Dividenden möglich?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:



2/7

Frage 1

Hat der Stadtrat eine Strategie bzw. eine einheitliche Governance in Sachen Eigenkapitalrendite bei Beteiligung an Aktiengesellschaften? Unterscheidet sich die Strategie in den Kategorien A–C?

Die Beteiligungsstrategie legt den Fokus in erster Linie auf die Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Erwirtschaftung von substantiellen Gewinnen ist bei Institutionen mit öffentlichen Aufgaben ein untergeordnetes Ziel. Aus diesem Grund sind die städtischen Beteiligungen dem Verwaltungsvermögen zuzuweisen. Dies gilt für Beteiligungen der Kategorien A–C. Des Weiteren gibt die Eigenkapitalrendite keine Auskunft über die Höhe der Verschuldung eines Unternehmens. Die Eigentümerstrategie sieht dagegen vor, dass Investitionen von Unternehmen selbst getragen werden können. Eine Strategie zur Eigenkapitalrendite könnte daher in Konflikt mit der Selbstfinanzierung stehen.

Für eine eigenständige Governance zur Eigenkapitalrendite müssten ausserdem Faktoren wie die Eigentümerstruktur oder das Umfeld (bspw. marktfinanziert oder gebührenfinanziert) berücksichtigt werden. Eine einheitliche Strategie für Beteiligungen würde diesen Kriterien nicht gerecht werden.

Frage 2

In welcher Form bringt die Stadt Zürich ihre Erwartungen an die Eigenkapitalrendite in die Unternehmen, an denen sie beteiligt ist, ein?

Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften (AG) wird die Einflussnahme durch das Aktienrecht definiert. Die grundsätzliche Einflussnahme erfolgt daher im Rahmen der Aktionärsrechte an der Generalversammlung.

Die Höhe der Beteiligung bestimmt im Wesentlichen die Einflussmöglichkeiten der Stadt auf die Höhe des Eigenkapitals und die damit verbundene Eigenkapitalrendite. Darüber hinaus kann, soweit erforderlich, eine städtische Vertretung im Leitungsorgan des Unternehmens Erwartungen an die Eigenkapitalrendite zum Ausdruck bringen.

Namentlich bei grossen und bedeutenden (Mehrheits-)Beteiligungen erfolgen regelmässige Kontakte zwischen Vertretungen der Stadt und den Unternehmen. Die konkretisierten Erwartungen der Stadt auf der Basis der Eigentümerstrategien sowie der Beteiligungsstrategie fliessen auf diesem Weg laufend ein.

Frage 3

Gibt es Zielwerte bzw. Kriterien für die Höhe der Eigenkapitalrendite, die der Stadtrat anstrebt?

Wie die Beteiligungsstrategie darlegt, steht die Sicherstellung der qualitativ adäquaten und zielgerichteten Aufgabenerfüllung im Vordergrund und nicht die Erwirtschaftung von substantiellen Gewinnen. Für Unternehmen ist daher eine Eigenwirtschaftlichkeit und Selbstfinanzierung der Investitionen entscheidend. Anstelle von Zielwerten kann hier jedoch der Vergleich mit Branchendurchschnittswerten herangezogen werden. Unter Berücksichtigung der unternehmensindividuellen Situation wird somit auch einer angemessenen Verzinsung Rechnung getragen.



3/7

Fragen 4

Welche Höhe der Eigenkapitalrendite ist aus Sicht des Stadtrates gerechtfertigt, wenn ein Unternehmen mit städtischer Beteiligung Dienstleistungen im Sinne eines „service public“ erbringt (z.B. Gasversorgung)?

Neben dem Vergleich mit Branchendurchschnittswerten ist hier die Bedeutung der Dienstleistung für die Öffentlichkeit hervorzuheben. Die Entwicklungen im vergangenen Jahr zeigen am Beispiel des Energiesektors, dass die Sicherstellung der Versorgung für die Öffentlichkeit entscheidender ist als der Fokus auf die Rendite. Es zeigt auch, dass Unternehmungen mit einer gesunden und ausreichenden Eigenkapitalfinanzierung besser gegen Krisen und Verwerfungen geschützt waren. Daher gilt auch hier der Ansatz, dass die Gewährleistung der qualitativ adäquaten und zielgerichteten Aufgabenerfüllung gegenüber einer isolierten Eigenkapitalrenditeerwartung im Vordergrund steht. Die Definition einer gerechtfertigten Eigenkapitalrendite erscheint besonders bei einem Service public nicht empfehlenswert.

Grundsätzlich wird eine Profitabilität angestrebt die ermöglicht, dass Investitionen vom Unternehmen selbst getragen werden können und die Eigenwirtschaftlichkeit gewährleistet ist.

Frage 5

Erwirtschaftete Gewinne dienen Investitionsvorhaben oder der Abfederung von Verlusten. Was versteht der Stadtrat unter einer «unverhältnismässigen Reservehaltung»?

Hiermit sind Reserven gemeint, die nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung überproportional hoch oder niedrig sind. Besonderes Augenmerk kommt der Reservehaltung von Unternehmen zu, die monopolähnliche Stellungen haben oder für deren Leistungen namhafte finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand gewährt werden. Bei der Einschätzung sind die wirtschaftliche Entwicklung sowie die finanzielle Lage des Unternehmens zu berücksichtigen. Würde ein Unternehmen beispielsweise stets Gewinne erwirtschaften und diese nur zur Reservebildung verwenden und auf Investitionen verzichten, wäre die Sinnhaftigkeit der Reservebildung zu hinterfragen. Entscheidend für die Beurteilung dieser Frage ist zudem die zukünftige Investitionsstrategie und die geplante Finanzierung einer Unternehmung. Dazu muss immer die Bilanz und die zukünftige Strategie betrachtet werden.

Ein weiterer Faktor, den es zu berücksichtigen gilt, sind Investitionsvorhaben. Zu diesem Zweck wird erwartet, dass die Unternehmen mit städtischer Beteiligung alle Informationen und Dokumente, die zur Steuerung erforderlich sind, bereitstellen. Des Weiteren wird ein kontinuierlicher und transparenter Informationsaustausch erwartet.

Frage 6

Wie gross ist die Streuung der Eigenkapitalrendite bei den unterschiedlichen Beteiligungen?

Die folgende Tabelle stellt die Eigenkapitalrenditen der vier grössten Aktienbeteiligungen der Stadt dar, die zusammen einen Buchwert von knapp 80 Prozent aller Aktienbeteiligungen der Stadt ausmachen:



Unternehmen	Eigenkapitalrenditen in %			
	2019	2020	2021	2022
Flughafen Zürich AG	12,7	-2,9	-0,4	8,1
Energie 360 Grad AG	9,6	11,2	9,3	7,8
KKW Gösgen-Däniken AG	5,2	5,2	5,2	4,8
Swissgrid AG	2,6	6,7	8,8	7,5

Quelle: Firmeneigene Angaben für Flughafen Zürich AG. Bei den anderen Gesellschaften wurde die Rendite gemäss folgender Formel berechnet: (Gewinn nach Steuern / durchschnittliches EK)

Der Geschäftsgang der Flughafen Zürich AG war im Zeitraum 2019–2022 durch Covid-19-Pandemie geprägt und zeigt entsprechend hohe Schwankungen. Die Beteiligungen aus dem Energiesektor weisen stabilere Eigenkapitalrenditen aus. Bei der KKW Gösgen-Däniken AG handelt es sich um ein Partnerwerk. Dessen Gewinn wird von den Aktionären in Abstimmung mit den Steuerbehörden bestimmt. Die Jahreskosten, die auch den Gewinn beinhalten, werden schlussendlich von den Partnern getragen. Bei Swissgrid AG handelt es sich um ein Unternehmen in einem stark regulierten Umfeld, wo der mögliche Gewinn durch die Entscheide der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom) massgeblich beeinflusst wird.

Da der Anteil der vier grössten Aktienbeteiligungen derart gewichtig ist, wird auf eine weitergehende Analyse der Streuung der Eigenkapitalrendite verzichtet.

Frage 7

Wie hoch ist die Summe des Kapitals, mit dem die Stadt aktuell an Aktiengesellschaften beteiligt ist insgesamt?

Die folgende Tabelle zeigt die Werte per 31. Dezember 2022:

Anzahl	Anschaffungswert ¹⁾ Total (in Mio. Fr.)	Buchwert ²⁾ Total (in Mio. Fr.)	Nominalwert ³⁾ Total (in Mio. Fr.)
58 Aktiengesellschaften	610	573	311
Davon die vier grössten Aktienbeteiligungen:			
Flughafen Zürich AG	249	220	15
Energie 360 Grad AG	105	105	66
KKW Gösgen-Däniken AG	53	53	53
Swissgrid AG	71	71	32
Total	478	449	166
in % aller Aktienbeteiligungen:	78	78	53

1) Anschaffungswert: Entspricht der Summe der getätigten Investitionsausgaben

2) Buchwert: Bilanzwert, der allfällige Wertberichtigungen umfasst.

3) Nominalwert: Anzahl Aktien im Eigentum der Stadt multipliziert mit dem jeweiligen Nominalwert.

Quelle: Beteiligungsinventar Finanzverwaltung Stadt Zürich per 31.12.2022



Frage 8

Wieviel Dividende werfen diese Beteiligungen insgesamt jährlich ab?

Beteiligungserträge werden in der Finanzbuchhaltung nicht nach der Rechtsform der Beteiligung unterschieden. Nachfolgend sind neben Dividenden aus Aktien auch Beteiligungserträge anderer Rechtsformen wie etwa von Genossenschaften enthalten.

Auch ist der Anteil der Dividenden alleine von den vier grössten städtischen Beteiligungen (alles Aktiengesellschaften, s. Aufstellung bei Frage 6 oder 7) mit rund 93 Prozent am Total aller Beteiligungserträge derart gewichtig, dass vorliegend auf eine weitergehende Analyse der Dividenden von anderen Aktienbeteiligungen verzichtet wird.

Die folgende Tabelle zeigt die Beteiligungserträge (alle Rechtsformen) für das Jahr 2022:

Konto Nr.	Konto Bezeichnung	Betrag (Mio. Fr.)	Wichtigste Beteiligungen
4420 00 000	Dividende Finanzvermögen	0,00	Flughafen Zürich AG ⁴⁾
4451 00 000	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen ohne öffentliche Unternehmen	9,27	KKW Gösigen-Däniken AG, Swissgrid AG ⁵⁾
4462 00 000	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen Gemeindebetriebe	0,03	
4463 00 000	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen öffentliche Unternehmen	31,00	Energie 360 Grad AG
Total Beteiligungserträge (alle Rechtsformen)		40,30	
– davon Anteil der vier grössten Beteiligungen		37,52	
– Anteil in % aller Beteiligungserträge		93	

4) Während der Corona-Pandemie erfolgte keine Dividendenausschüttung. Die Dividende für das Jahr 2022 von Fr. 3,50 pro Aktie wird erst im Verlauf von 2023 ausbezahlt.

5) Bei KKW Gösigen-Däniken AG handelt es sich um ein Partnerwerk und die Dividende wird über die Jahreskosten finanziert (i. d. R. 6 Prozent des Aktienkapitals).

Quelle: Rechnung 2022 der Stadt Zürich

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung sämtlicher Beteiligungserträge (nicht nur jene der Aktienbeteiligungen) für die Jahre 2019 bis 2022:

Beteiligungserträge	2019 (Mio. Fr.)	2020 (Mio. Fr.)	2021 (Mio. Fr.)	2022 (Mio. Fr.)
Total aller Beteiligungen (alle Rechtsformen)	63,26	39,47	47,26	40,26
Total der Aktienbeteiligungen der vier grössten Beteiligungen	57,83	33,87	40,18	37,52
Anteil in % aller Beteiligungserträge	91	86	85	93

Quelle: Rechnungen 2019–2022 der Stadt Zürich



6/7

Frage 9

Fliesen die Dividenden aus sämtlichen Beteiligungen an denselben Ort (allgemeiner Haushalt)?

Beteiligungen werden bei der Stadt je nach Interessenlage durch den allgemeinen Haushalt oder durch Eigenwirtschaftsbetriebe eingegangen und finanziert. Für Partnerwerke im Energiebereich liegt die Verantwortung z. B. bei ewz oder jene für die Biogas Zürich AG bei ERZ.

Dividendenerträge werden entsprechend den kantonalen Vorgaben (vgl. § 86 Abs. 2 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]) verbucht: Die Einnahmen der Gemeinde fließen in den allgemeinen Gemeindehaushalt. Davon ausgenommen sind Einnahmen, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung der Spezialfinanzierung eines Eigenwirtschaftsbetriebs zuzuweisen sind.

Operativ werden Dividenden von Beteiligungen des allgemeinen Haushalts zentral durch die Finanzverwaltung vereinnahmt. Die Dividenden von Beteiligungen der Eigenwirtschaftsbetriebe werden dezentral und direkt durch die betroffene Organisationseinheit (z. B. Elektrizitätswerk der Stadt Zürich [ewz], Entsorgung + Recycling Zürich [ERZ]) zugunsten von deren Spezialfinanzierung verbucht.

Die folgende Tabelle zeigt auf Basis der Rechnung 2022 das Total sämtlicher Beteiligungserträge der Stadt (nicht nur jene der Aktienbeteiligungen) und deren Verteilung auf den allgemeinen Haushalt und die Eigenwirtschaftsbetriebe:

Konto-Nr.	Konto-Bezeichnung	Allgemeiner Haushalt (in Mio. Fr.)	Eigenwirtschaftsbetriebe (in Mio. Fr.)	Total (in Mio. Fr.)
4420 00 001	Dividende Finanzvermögen	0,00	0,00	0,00
4451 00 001	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen ohne öffentliche Unternehmen	0,79	8,51	9,30
4462 00 001	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen Gemeindebetriebe	0,03	0,00	0,03
4463 00 001	Erträge Beteiligungen Verwaltungsvermögen öffentliche Unternehmen	30,36	0,61	30,97
Total Beteiligungserträge (alle Rechtsformen, nicht nur Aktienbeteiligungen)		31,18	9,12	40,30
– davon Anteil der vier grössten Beteiligungen		29,77	7,75	37,52
– Anteil in % aller Beteiligungserträge		95	85	93

Quelle: Rechnung 2022 der Stadt Zürich

Frage 10

Ist eine zweckgebundene Verwendung von Dividenden möglich?

Eine zwangsläufige Folge des Grundsatzes der Einheit des Haushalts (vgl. § 84 GG) ist die Vorgabe in § 86 Abs. 2 GG, wonach Einnahmen der Gemeinde in den allgemeinen Finanzhaushalt fließen. Sie dürfen demnach nicht einem einzelnen Verwaltungsbereich gutgeschrieben oder für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe reserviert werden. In Übereinstimmung mit den budgetrechtlichen Bruttoprinzip (vgl. § 98 GG) dürfen Einnahmen der Gemeinden auch



7/7

nicht in der Weise mit Ausgaben verrechnet werden, dass Einnahmen unmittelbar einem einzelnen Verwaltungsbereich zugutekommen. Vom Grundsatz, dass Einnahmen der Gemeinden in den allgemeinen Haushalt fliessen, werden die gesetzlichen Formen von Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe (vgl. § 87 GG) ausgenommen (August Mächler in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, hrsg. v. Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni, Zürich/Basel/Genf 2017, § 86 Rz. 4–5).

Eigenwirtschaftsbetriebe müssen sich nach dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit (vgl. § 88 GG) mit eigenen Erträgen (wie Gebühren) finanzieren, ohne den Steuerhaushalt zu belasten. Sie weisen in der Erfolgsrechnung einen Saldo von «0» auf, da Ertrags- oder Aufwandüberschüsse jeweils durch Einlagen in oder Entnahmen aus Spezialfinanzierungen (zweckbestimmtes Eigenkapital) ausgeglichen werden. Auch die Dividendeneinnahmen der Eigenwirtschaftsbetriebe (z. B. von deren Partnerwerken, s. Frage 9) fliessen als Finanzertrag in die Rechnung des jeweiligen Eigenwirtschaftsbetriebes und können damit indirekt einen Einfluss auf die Höhe der von diesen erhobenen Gebühren haben.

Unter eng definierten Voraussetzungen (vgl. § 8 Gemeindeverordnung, LS 131.11) können Entnahmen aus Eigenwirtschaftsbetrieben zugunsten des allgemeinen Haushalts vorgenommen werden. Erforderlich ist dafür einerseits ein (formeller) Gemeindeerlass und andererseits muss das übergeordnete Recht eine Entnahme überhaupt zulassen. Bei der Stadt Zürich ist dies einzig bei ewz (Institution 4530) der Fall, das gestützt auf die Verordnung über die Gewinnablieferung des ewz (AS 732.150) jährlich einen Teil seines Gewinns an den allgemeinen Haushalt abliefern.

Unzulässig wäre allerdings auch in diesem Fall die zweckgebundene Verwendung der dem Eigenwirtschaftsbetrieb entnommenen Mittel im allgemeinen Haushalt.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti