

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik von Stadtwerk Winterthur

Antrag:

1. Der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik von Stadtwerk Winterthur wird gestützt auf § 88 Absatz 2 litera b GG aufgelöst.
2. Zur Deckung der Vorschüsse an den Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik von Stadtwerk Winterthur (negative Betriebsreserven) und zur Neubildung der aufgelösten Vorsorgeverpflichtungen des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik werden Ausgaben in der Höhe von 3 000 000 Franken zulasten des steuerfinanzierten Haushalts (Kostenstelle 263331 Städtische Allgemeinkosten) bewilligt.

Weisung:

Zusammenfassung

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik von Stadtwerk Winterthur nahm bereits im 19. Jahrhundert die Arbeit auf und ist damit einer der ältesten Geschäftsbereiche von Stadtwerk Winterthur. Im Laufe der Zeit hat sich das Aufgabenspektrum der Haustechnik verändert. Heute bietet sie Hausinstallationen für Strom und Gas (u.a. Elektro- und Heizungsinstallationen, Servicearbeiten, Pikettdienst) und bis vor kurzem auch Leistungen im Sanitärbereich an.

Seit 2011 weist der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik negative Betriebsreserven aus; diese sind bis Ende 2019 auf 2,8 Millionen Franken angewachsen. Dieser Umstand ist auf hohe Rückstellungen für die Pensionskasse der Stadt Winterthur und auf negative Ergebnisse aus dem operativen Geschäft zurückzuführen. Die negativen operativen Ergebnisse resultieren u.a. aus der ungünstigen Kostenstruktur. Die Haustechnik wird als Teil von Stadtwerk Winterthur bzw. der Stadtverwaltung im Verhältnis zu vergleichbaren Unternehmen der Haustechnikbranche mit überproportional hohen Kosten für Umlagen (u.a. für die Direktion von Stadtwerk Winterthur, das Departementssekretariat, das Personalamt, die Ombudsstelle), für Mieten, für die Informatik und administrative Prozesse belastet.

Das kantonale Finanzhaushaltsrecht verlangt jedoch, dass negative Betriebsreserven innerhalb von fünf Jahren durch den Steuerhaushalt ausgeglichen werden.

Infolgedessen analysierte Stadtwerk Winterthur die Lage des Eigenwirtschaftsbetriebs und kam dabei zum Schluss, dass unter Berücksichtigung der Kostenstruktur und des hohen Konkurrenzdrucks der Betrieb auch künftig kaum eigenwirtschaftlich geführt werden kann, somit in absehbarer Zeit die negativen Betriebsreserven nicht aus eigener Kraft ausgeglichen werden können.

Die Analyse zeigte weiter, dass die organisatorische Einbettung im Bereich Vertrieb und Beschaffung von Stadtwerk Winterthur nicht optimal war. Um Synergien zu nutzen und Kosten zu reduzieren, wurde die Haustechnik deshalb per 1. Mai 2019 organisatorisch in den Bereich Wärme und Entsorgung von Stadtwerk Winterthur überführt und mit der Abteilung Energie-Contracting zusammengeführt.

Den Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik weiterzuführen, ist unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht sinnvoll und nicht gesetzeskonform. Entsprechend wird dieser aufgelöst und Stadtwerk Winterthur wird künftig keine Leistungen im Bereich Haustechnik mehr am Markt anbieten.

Im Rahmen der Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik müssen die per Ende 2020 aufgelaufenen negativen Betriebsreserven in der Höhe von voraussichtlich 3 Millionen Franken zulasten des steuerfinanzierten Haushalts ausgeglichen werden.

1 Ausgangslage

Rechtliche Grundlagen für Eigenwirtschaftsbetriebe im Kanton Zürich

Im kantonalzürcherischen Gemeindegesetz¹, der Gemeindeverordnung² und in Ziffer 13 des Handbuchs über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden³ wird der rechtliche Rahmen für die Eigenwirtschaftsbetriebe im Kanton Zürich geregelt.

Eigenwirtschaftsbetriebe unterscheiden sich von den Verwaltungseinheiten im steuerfinanzierten Haushalt darin, dass sie nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt werden müssen: Sie decken ihren Aufwand mit Entgelt (meist Gebühren; vorliegend Marktpreise) für ihre Leistungen. Somit gilt für Eigenwirtschaftsbetriebe das Kostendeckungs- und das Verursacherprinzip. Eigenwirtschaftsbetriebe bedürfen dabei einer Grundlage des übergeordneten Rechts oder können mittels Beschluss des Grossen Gemeinderats (§ 88 GG) gebildet werden. Aufgrund des übergeordneten Rechts müssen beispielsweise Abwasserreinigungs- oder Kehr-richtverwertungsanlagen als Eigenwirtschaftsbetriebe ausgestaltet sein. Auf freiwilliger Basis sind u.a. Fernwärme- oder Haustechnikbetriebe möglich.

Eigenwirtschaftsbetriebe bei Stadtwerk Winterthur

Stadtwerk Winterthur besteht finanzhaushaltsrechtlich aus folgenden Eigenwirtschaftsbetrieben⁴:

- Stromhandel
- Verteilung Elektrizität (Stromnetz)
- Gashandel
- Verteilung Gas (Gasnetz)
- Telekom
- Fernwärme
- Wasserversorgung
- Kehr-richtverwertung
- Abwasserreinigung

¹ Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1)

² Gemeindeverordnung (VGG) vom 29. Juni 2016 (LS 131.11)

³ Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt, 1. April 2018

⁴ Die öffentliche Beleuchtung wird durch den steuerfinanzierten Haushalt finanziert und ist somit kein Eigenwirtschaftsbetrieb.

- Energie-Contracting
- Haustechnik

Diese Bereiche sind finanzhaushaltsrechtlich Einheiten, die ihre Betriebsgewinne und -verluste selbständig tragen müssen. Die Finanzierung der Eigenwirtschaftsbetriebe durch Steuererträge oder Quersubventionierungen zwischen den Eigenwirtschaftsbetrieben ist nicht zulässig. Im Weiteren dürfen nicht bei allen Eigenwirtschaftsbetrieben Gewinne an den steuerfinanzierten Haushalt vergütet werden; Vergütungen zulasten der Wasserversorgung⁵, Kehrrechtverwertung⁶ und Abwasserreinigung⁷ sind nicht erlaubt.

2 Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik von Stadtwerk Winterthur

Geschichte des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik

Im Zuge des Deutsch-Französischen Krieges von 1870/71 verknappten und verteuerten sich in der Schweiz die gusseisernen Röhren, die für den Aufbau der Wasserversorgung benötigt wurden. Den Verantwortlichen der Stadt Winterthur war es jedoch wichtig, die Wasserversorgung weiter auszubauen und deshalb wollte die Commission für Wasserversorgung⁸, dass «die Verwaltung die fertige Erstellung der Zu- und Ableitungen resp. die Ausführungen sämtlicher in die verschiedenen Baubranchen eingreifenden Arbeiten übernehmen kann; wie indes die Gebäudeeigentümer die Wahl haben, die Haus-Wasserleitungen entweder durch das Wasserwerk oder durch Privatunternehmer ausführen zu lassen»⁹. Infolgedessen beschloss die Commission am 27. November 1871 die Bildung des «Ateliers», um «dem Publikum der grösstmögliche Comfort und Billigkeit [zu] gewähren». Durch das staatliche Angebot für Wasserhausinstallationen sollte weiterhin gewährleistet werden, dass sich die Winterthurer Bevölkerung zu erschwinglichen Preisen Wasseranschlüsse bzw. -installationen leisten konnte. Die Commission trennte zudem die Rechnungen von «Atelier» und Wasserversorgung, womit im Sinne des heutigen Rechts ein Eigenwirtschaftsbetrieb geschaffen wurde.

1876 weitete das «Atelier» sein Tätigkeitsfeld auf Gasanschlüsse bzw. Gasinstallationen aus. 1904 kamen die Elektroinstallationen hinzu und das «Atelier» wurde in «Installationsgeschäft für Gas-, Wasser und Elektrizität» umbenannt. In der Folge entwickelte sich das Installationsgeschäft laufend weiter und ergänzte die Leistungen der damaligen Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung der Stadt Winterthur (heute Stadtwerk Winterthur); beispielsweise wurde zur Förderung des Gasabsatzes in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Gasherde entwickelt.

Das Tätigkeitsfeld der Haustechnik wandelte sich immer wieder massgeblich. So wurde in den letzten Jahren der Wandel von der einfachen Gasheizung hin zu den erneuerbaren Energien vollzogen und es wurden vermehrt Wärmepumpen (Erdsonden- und Luft-Wasser-Wärmepumpen) installiert.

⁵ § 29 Abs. 2 Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) vom 2. Juni 1991 (LS 724.11) i.V.m. § 1 Verordnung über die Wasserversorgung (WsVV) vom 5. Oktober 2011 (LS 724.41)

⁶ § 37 Abfallgesetz (AbfG) vom 25. September 1994 (LS 712.1)

⁷ § 45 Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1)

⁸ Die Commission für Wasserversorgung war eine stadträtliche Kommission, die sich 1871 zusammensetzte aus: Dr. Albert Weinmann, Stadtrat, Bauvorstand; F. Erb, Domänenverwalter (später Güter- und Landwirtschaftsamt); Ingenieur David Ziegler; Ingenieur Charles Brown (Mitbegründer der Brown, Boveri & Cie.; heute ABB); Zuzug von Ingenieur G. Weinmann (beteiligt an Planung und Bau der Wasserversorgung)

⁹ S. 77 ff. Geschäftsbericht 1871 des Stadtrats

Tätigkeitsfelder der Abteilung Haustechnik heute

Die Haustechnik von Stadtwerk Winterthur ist in den Bereichen Elektro-, Heizungs- und Gasinstallationen tätig. Zudem betreibt sie einen Pikettdienst, der 365 Tage rund um die Uhr den Winterthurerinnen und Winterthurern bei Notfällen in den genannten Bereichen zur Verfügung steht. Insbesondere die Blaulichtorganisationen nehmen diesen Dienst in Anspruch (z.B. bei Bränden an Elektroinstallationen, Wasserschäden in Gebäuden).

Verschiedentlich vergibt die Haustechnik auch Aufträge an Subunternehmen und generiert damit dem lokalen Gewerbe Aufträge (u.a. für Erdsonden-Bohrungen für Wärmepumpen).

Die Kundschaft bestand in den vergangenen Jahren im Bereich der Elektroinstallationen zu mehr als drei Vierteln aus der öffentlichen Hand (Kanton Zürich, Stadt Winterthur), während Heizungs- und Gasinstallationen nahezu ausschliesslich von Privatpersonen oder Unternehmen nachgefragt wurden.

Die Nachfrage nach Sanitärinstallationen nahm in den letzten Jahren hingegen kontinuierlich ab und wurde schlussendlich kaum mehr nachgefragt. Im Zuge der 2019 eingeleiteten Massnahmen zur wirtschaftlichen Sanierung des Eigenwirtschaftsbetriebes Haustechnik wurden daher Sanitärinstallationen nicht mehr angeboten. Entsprechend reduzierte sich Umsatzvolumen und Personalbestand des Eigenwirtschaftsbetriebs.

3 Wirtschaftliche Lage des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik

Gründe für die negative Entwicklung der Betriebsreserven

In den Jahren 2011, 2014, 2017, 2018 und 2019 wies der Eigenwirtschaftsbetrieb negative operative Nettoergebnisse aus. Infolgedessen ist die Betriebsreserve seit 2011 negativ. Dafür sind im Wesentlichen zwei Aspekte verantwortlich:

- **Betriebswirtschaftliche Aspekte**

Die Haustechnik ist in einem Markt mit grosser Konkurrenz und tiefen Margen tätig. Nur mit tiefen Kosten ist die Konkurrenzfähigkeit gegeben. Die Einbettung in die städtische Verwaltung hat jedoch zur Folge, dass die Verwaltungskosten, die der Haustechnik auferlegt werden, für einen solchen «kleingewerblichen Betrieb» unverhältnismässig hoch sind. Die Haustechnik muss, wie alle Verwaltungseinheiten, anteilig Kosten für die übergeordneten Stellen tragen (u.a. Direktion von Stadtwerk Winterthur, Departementssekretariat, Personalamt, Finanzamt, Stadtkanzlei, Finanzkontrolle, Ombudsstelle, Fachstelle Diversity Management). Im Weiteren generieren die teils aufwendigen verwaltungsinternen Prozesse der Abteilung Haustechnik im Branchenvergleich unverhältnismässig hohe finanzielle Aufwendungen (z.B. Materialbeschaffung, Archivierung).

Sie profitiert zwar von der modernen und umfassenden Infrastruktur¹⁰ von Stadtwerk Winterthur, jedoch ist diese im Vergleich mit gleich gelagerten Handwerksbetrieben unverhältnismässig gross, was wiederum die Haustechnik mit überproportional hohen Mietkosten belastet. Gleiches gilt für die Informatikinfrastruktur (u.a. Nutzung von SAP), die bei einer isolierten Betrachtung der Abteilung Haustechnik für einen Betrieb dieser Grösse nicht adäquat ist und damit wiederum die Kostenstruktur negativ beeinflusst.

Diese Fixkosten führen zu internen Stundenansätzen, die oftmals nicht konkurrenzfähig sind bzw. der Kundschaft nicht weiterverrechnet werden können; dies wirkt sich letztlich negativ auf die Auftragslage und den wirtschaftlichen Erfolg des Eigenwirtschaftsbetriebs (tiefe Marge) aus.

Hinzu kommt, dass in der Abteilung Haustechnik das Verhältnis zwischen den Mitarbeitenden in der Administration und dem Handwerkspersonal ungünstig ist, was sich ebenfalls negativ auf die Kostenstruktur auswirkt und die internen Stundensätze zusätzlich erhöht.

¹⁰ Vgl. «Kredit von CHF 19'590'000 für die Umnutzung der Liegenschaft Schöntal, Untere Schöntalstrasse 12, von einem Werkhof zu einem gemischt genutzten Technik- und Bürogebäude» vom 28. Februar 2011 (GGR-Nr. 2010.51)

- Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse der Stadt Winterthur
Wie alle Verwaltungseinheiten musste auch der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik grosse Rückstellungen für die Pensionskasse bilden. Diese beliefen sich in den Rechnungsjahren 2015 und 2016 auf insgesamt 1,5 Millionen Franken¹¹. Dieser hohe Betrag lässt sich jedoch durch das operative Geschäft der Haustechnik in absehbarer Zeit nicht refinanzieren.

Neben der schwierigen Marktlage und den nachteiligen strukturellen Aspekten auf der Kosten- seite fehlte Stadtwerk Winterthur lange Zeit das notwendige Controlling, um ein effektives Kostenmanagement in der Abteilung Haustechnik zu gewährleisten. Dieses Controlling wurde in den Jahren 2015 bis 2017 schrittweise aufgebaut, sodass erst ab 2018 eine ausreichende finanzielle Transparenz hergestellt war und entsprechende Analysen möglich waren. Infolgedessen hat Stadtwerk Winterthur 2018 ein straffes Kostenmanagement eingeführt – was mitunter verantwortlich war für das 2018 knapp ausgeglichene operative Ergebnis der Haustechnik. Bereits 2019 reduzierten sich Umsatz und Margen wieder, wodurch die hohen Fixkosten nicht gedeckt werden konnten und erneut ein negatives Ergebnis resultierte.

Höhe der negativen Betriebsreserven

Insgesamt belaufen sich die aufgelaufenen negativen Betriebsreserven des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik per Ende 2019 auf rund 2,8 Millionen Franken, wobei sich diese aus den schwankenden Rückstellungen für die Pensionskasse und den negativen Ergebnissen des operativen Geschäfts zusammensetzen.

Umgang mit den negativen Betriebsreserven und den Forderungen des Bezirksamts in den vergangenen Jahren

§ 93 Absatz 2 Gemeindegesetz legt fest, dass negative Betriebsreserven innerhalb von fünf Jahren getilgt werden müssen. Die Haustechnik weist seit 2011 negative Betriebsreserven aus und hat somit die gesetzlichen Anforderungen seit 2016 nicht mehr erfüllt.

Der Bezirksrat machte erstmals 2015, anlässlich der Prüfung der Rechnung 2014¹², die Stadt Winterthur auf den Umstand der negativen Betriebsreserven aufmerksam. Da im Budget 2015 und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2016-2018 von einer positiven Entwicklung ausgegangen wurde¹³, konnte dem Bezirksrat dargelegt werden, die Haustechnik kehre mittelfristig in die Gewinnzone zurück und gleiche die negativen Betriebsreserven aus.

Das *operative* Ergebnis war 2015 zwar positiv, insgesamt fiel jedoch aufgrund der Rückstellungen für die Pensionskasse der Abschluss 2015 wiederum negativ aus¹⁴. Entsprechend intervenierte der Bezirksrat erneut und forderte die Stadt Winterthur auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Weiterhin ging Stadtwerk Winterthur davon aus, dass sich die finanzielle Lage in naher Zukunft verbessern werde bzw. für das negative Ergebnis insbesondere die Rückstellungen für die Pensionskasse verantwortlich seien und nicht das operative Geschäft; dementsprechend erteilte der Bezirksrat einen weiteren zeitlichen Aufschub für Massnahmen.

¹¹ Aufgrund von Personalfluktuationen (u.a. Kündigungen, Todesfälle von pensionierten Mitarbeitenden), Änderungen der Methodik der Pensionskasse, Anpassungen des Beitragssatzes der Pensionskasse etc. schwankt die Höhe der Rückstellung seit 2016 laufend.

¹² Vgl. «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2014» vom 22. Juni 2015 (GGR-Nr. 2015.029)

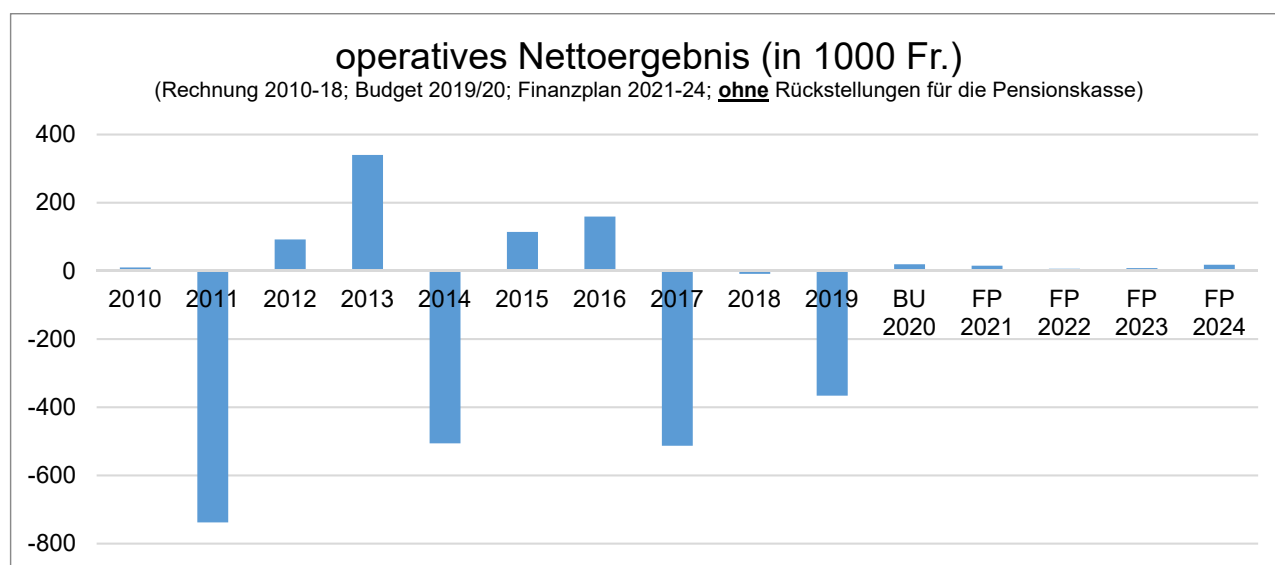
¹³ Vgl. «Voranschlag 2015 und Festsetzung des Steuerfusses» vom 15. Dezember 2014 (GGR-Nr. 2014.81)

¹⁴ S. 39 und S. 142 Rechnung 2015, Teil A «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2015» vom 27. Juni 2016 (GGR-Nr. 2016.43)

Nachdem 2016/2017 die interimistische Führung von Stadtwerk Winterthur mehrheitlich mit der Bewältigung der Geschehnisse rund um die Wärme Frauenfeld AG¹⁵ beschäftigt war, unterzog die neue Spitze des Departements Technische Betriebe und von Stadtwerk Winterthur im Jahr 2017 die Situation des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik umgehend einer detaillierten Analyse. Diese wurde unterstützt durch das neu aufgebaute Controllingteam bei Stadtwerk Winterthur, das eine deutlich umfassendere finanzielle Analyse als bisher durchführte. Die Analyse zeigte, dass die positiven *operativen* Ergebnisse im Rechnungsjahr 2016 (ohne Rückstellungen für die Pensionskasse) teilweise auf unvollständig abgerechnete Projekte zurückzuführen waren, was Stadtwerk Winterthur im Rechnungsjahr 2017¹⁶ umgehend korrigierte. Damit wurden jedoch die negativen Margen der Vorjahre nachträglich buchhalterisch realisiert, was im Rechnungsjahr 2017 zu einem negativen *operativen* Ergebnis führte, welches die positiven *operativen* Vorjahresergebnisse mehr als kompensierte (vgl. nachfolgende Grafiken).

Ab 2018 führte Stadtwerk Winterthur zwar ein rigores Kostenmanagement (u.a. Mietfläche optimiert, Lagerfläche bereinigt) ein, gleichwohl erreichte die Haustechnik nur knapp ein ausgeglichenes Ergebnis¹⁷. Trotz Kostenmanagement und organisatorischer Anpassungen verschlechterte sich das Ergebnis im Rechnungsjahr 2019 erneut, und es resultierte ein *operativer* Verlust¹⁸.

Infolgedessen kann auch für das Rechnungsjahr 2020 und die Folgejahre bei gleichbleibender Struktur und Marktpositionierung maximal ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet werden, was einen Ausgleich der negativen Betriebsreserve aus eigenen finanziellen Mitteln in absehbarer Zeit jedoch nicht erlaubt.

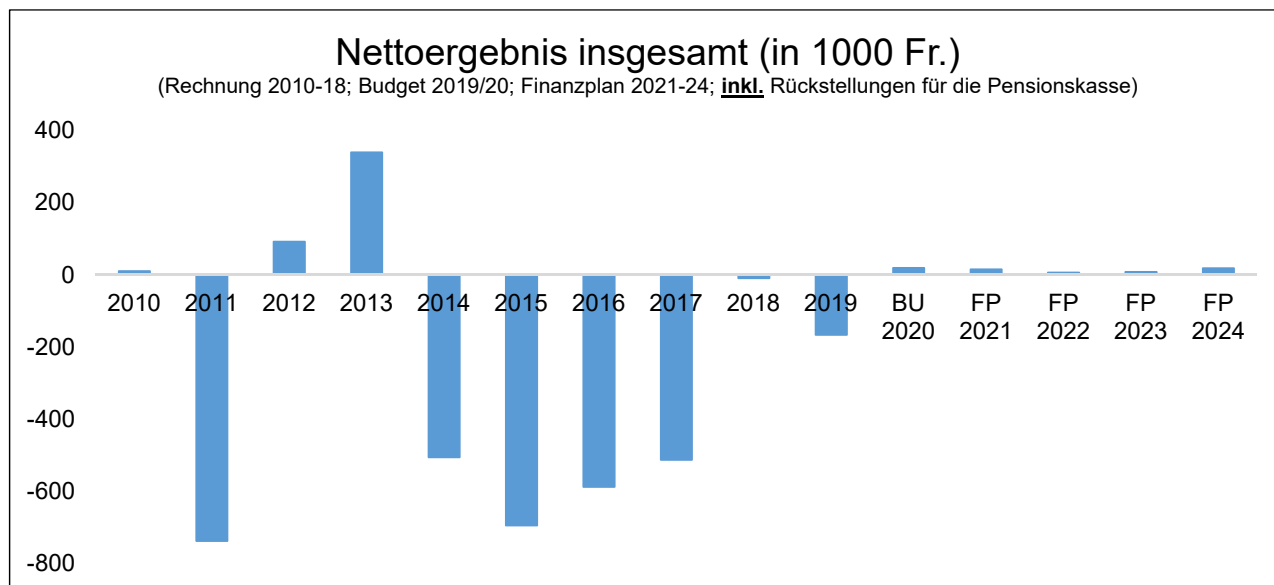


¹⁵ Vgl. «Wärme Frauenfeld AG (WFAG) – Forderungsverzicht der Stadt Winterthur im Umfang von 1,4 Millionen Franken» vom 18. September 2017 (GGR-Nr. 2017.110)

¹⁶ S. 35 und S. 157 Rechnung 2017, Teil A «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2017» vom 25. Juni 2018 (GGR-Nr. 2018.17)

¹⁷ S. 35 und S. 153 Rechnung 2018, Teil A «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2018» vom 24. Juni 2019 (GGR-Nr. 2019.27)

¹⁸ S. 36 und S. 160 Rechnung 2019, Teil A «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2019» vom 25. März 2020 (GGR-Nr. 2020.33)



Über die finanzielle Situation der Haustechnik und die damit verbundenen negativen Betriebsreserven informierte Stadtwerk Winterthur jeweils im Rahmen der Abnahme der Jahresrechnung in der Sachkommission Bau und Betriebe und erläuterte die damalige Situation.

4 Zusammenführung der Abteilungen Haustechnik und Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur

Ergebnisse der Analyse des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik

Wie dargelegt, war die finanzielle Lage des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik seit Jahren unbefriedigend. Stadtwerk Winterthur versuchte, mittels verschiedener Massnahmen die Ertragslage zu verbessern, jedoch ohne nachhaltigen Erfolg.

Die Analyse bestätigte, dass die Haustechnik in einem hoch kompetitiven Markt tätig ist, in dem sich nur geringe Margen realisieren lassen und demzufolge ein grosser Kostendruck herrscht. Nachdem auch das strikte Kostenmanagement weder 2018 noch 2019 das Ergebnis ausreichend verbesserte, suchte Stadtwerk Winterthur in Absprache mit dem Departementsvorsteher Technische Betriebe nach nachhaltigen Lösungen für die Haustechnik.

Bereits Ende 2018 zeigte sich, dass die bestehende organisatorische Eingliederung der Haustechnik nicht optimal war, jedoch zwischen der Haustechnik und der Abteilung Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur gewisse Synergiepotenziale bestanden – insbesondere im Wärmebereich (u.a. Bau, Betrieb und Instandhaltung von Energie-Contracting-Anlagen). Infolgedessen beschloss Stadtwerk Winterthur, die Abteilung Haustechnik per 1. Mai 2019 organisatorisch mit der Abteilung Energie-Contracting¹⁹ zusammenzuführen.

Damit verbunden war lediglich eine Anpassung der Organisation innerhalb von Stadtwerk Winterthur. Der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik als finanzrechtliche Institution blieb bestehen. Er kann erst mit Beschluss des Grossen Gemeinderats aufgelöst werden.

¹⁹ Die Abteilung Energie-Contracting gehört zum Bereich Wärme und Entsorgung. In diesem sind auch die Eigenwirtschaftsbetriebe Kehrrechtverwertung, Abwasserreinigung und Fernwärme zugeordnet.

Energie-Contracting von Stadtwerk Winterthur

Die Abteilung Energie-Contracting erbringt, gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 VEC²⁰, Energie-Contracting-Leistungen innerhalb und ausserhalb Winterthurs.

Das Anlagen-Contracting umfasst Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung²¹ von Anlagen zur Erzeugung von Wärme oder Kälte, während beim Betriebsführungs-Contracting die Finanzierung der Anlage durch die Kundschaft erfolgt. Insgesamt ist Stadtwerk Winterthur für den Bau und Betrieb von knapp hundert Anlagen im Raum zwischen Zürich- und Bodensee verantwortlich. In Winterthur betreibt die Abteilung Energie-Contracting gegenwärtig zudem sechs Quartierwärmeverbünde²².

Überführung der Haustechnik zum Energie-Contracting

Bis Ende April 2019 war die Haustechnik dem Bereich Vertrieb und Beschaffung von Stadtwerk Winterthur unterstellt. Dieser Bereich ist u.a. für den Einkauf und die Beschaffung von Strom, Gas, CO₂-Zertifikaten und Herkunftsnachweisen für Strom, die Produkteentwicklung, die Energieberatung und den Vertrieb von nahezu allen Produkten von Stadtwerk Winterthur verantwortlich. Die Haustechnik als handwerklich geprägte Abteilung hatte somit keinerlei Gemeinsamkeiten zu den übrigen Tätigkeiten dieses Bereichs.

Im Gegensatz dazu ist der Bereich Wärme und Entsorgung sowohl technisch als auch handwerklich geprägt. Namentlich die Abteilung Energie-Contracting plant, baut und betreibt Wärmelösungen und steht damit der Haustechnik und seinen Mitarbeitenden deutlich näher. Diese fachliche Nähe erlaubt ein schnelles Zusammenwachsen der Bereiche und eine unkomplizierte Zusammenarbeit. Das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Tätigkeiten ist gross und fördert eine effiziente und zielführende Weiterentwicklung der Abteilung Energie-Contracting.

Die organisatorische Anpassung erfolgte im Kontext verschiedener weiterer organisatorischer Veränderungen bei Stadtwerk Winterthur. Das Messwesen der Bereiche Elektrizität, Gas, Wasser und Fernwärme wurde zusammengelegt und alle Vertriebsaktivitäten im Bereich Vertrieb und Beschaffung konzentriert²³. Diese Anpassungen waren das Resultat einer Überprüfung der Prozesse von Stadtwerk Winterthur, um Kosten zu senken und Verfahren effizienter und kundenfreundlicher zu gestalten.

Aufgrund des Wachstums der Abteilung Energie-Contracting besteht ein stetiger Mehrbedarf an Personal im Bereich Instandhaltung der Contracting-Anlagen. Mit der Integration der Mitarbeitenden der Haustechnik kann diese steigende Arbeitslast zunächst mehrheitlich ohne Stellenaufbau²⁴ bewältigt werden. Weiter unterstützen sie im Bereich Engineering des Energie-Contractings den Ausbau der neuen Solarprodukte von Stadtwerk Winterthur. Die Produktpalette wird mit Wärmelösungen für kleinere Gebäude (Ein- und kleinere Mehrfamilienhäuser) erweitert und das Fotovoltaikangebot von Stadtwerk Winterthur in der Abteilung Energie-Contracting konzentriert und ausgebaut, was erst mit den zusätzlichen Mitarbeitenden der Haustechnik möglich wurde.

Auch nach der Zusammenführung der Haustechnik ins Energie-Contracting bot Stadtwerk Winterthur weiterhin Elektroinstallationen an, wobei hier – soweit submissionsrechtlich zulässig – Stadtwerk Winterthur und andere Verwaltungseinheiten der Stadtverwaltung als Kundschaft

²⁰ Verordnung über das Energie-Contracting (VEC) vom 3. Juli 2017

²¹ Vgl. «Rahmenkredit von Fr. 7'000'000.—für die Weiterentwicklung des Systems dezentraler Quartierwärmeverbünde durch das Geschäftsfeld Energie-Contracting (EC) von Stadtwerk Winterthur» vom 23. März 2015 (GGR-Nr. 2014.101)

²² Sennhof, Waser, Zinzikon, Sulzer Stadtmitte, Wyden, Im Gern

²³ Ausgenommen davon sind Telekomleistungen.

²⁴ Die Stellen der Haustechnik wurden ins Energie-Contracting verschoben.

von Installations-, Service- und Instandhaltungsarbeiten im Vordergrund stehen. Sanitärinstallationen wurden nicht mehr angeboten (vgl. Ziff. 2).

5 Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik

5.1 Rechtliche Grundlagen für die Auflösung

Gründe für die Auflösung

Die Eigenwirtschaftlichkeit – als zentrales Merkmal eines Eigenwirtschaftsbetriebs – ist seit Jahren nicht mehr gegeben. Die Analyse hat gezeigt, dass in absehbarer Zeit nicht mit einer massgeblichen Verbesserung der finanziellen Situation zu rechnen ist (vgl. Ziff. 3). Demzufolge ist es notwendig, den Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik aufzulösen.

Zuständigkeit

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik stellt beispielsweise im Gegensatz zur Wasserversorgung, die aufgrund einer übergeordneten gesetzlichen Grundlage besteht, einen von der Stadt Winterthur freiwillig betriebenen Eigenwirtschaftsbetrieb dar. Neben der Haustechnik gehören beispielsweise die Eigenwirtschaftsbetriebe Energie-Contracting und Fernwärme zu dieser Art von Eigenwirtschaftsbetrieben. Die freiwillige Schaffung von Eigenwirtschaftsbetrieben obliegt dem Grossen Gemeinderat (§ 88 GG), der eine gesetzliche Grundlage zu schaffen hat (z.B. VEC, Fernwärmeverordnung²⁵).

Das 1871 gebildete «Atelier» als Vorgänger des heutigen Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik von Stadtwerk Winterthur basiert nicht auf einer spezialgesetzlichen Grundlage bzw. einem expliziten Beschluss des Grossen Gemeinderats, sondern auf dem Beschluss vom 27. November 1871 der damaligen Commission für Wasserversorgung – dokumentiert im Geschäftsbericht 1871 des Winterthurer Stadtrates.

Für diese Fälle wird im Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz ausgeführt: *«Soweit ein Eigenwirtschaftsbetrieb auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, braucht es für dessen Auflösung ebenfalls eine gesetzliche Regelung. In den übrigen Fällen befindet die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament über die Auflösung»* (Jaag / Rüssli / Jenni 2017: 485, Rz. 5)²⁶. Folglich ist für die Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik der Grosse Gemeinderat zuständig.

5.2 Finanzielle Auswirkungen

Vorgehen bei der Auflösung eines Eigenwirtschaftsbetriebs

Das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden legt fest, dass bei Auflösung eines Eigenwirtschaftsbetriebs die Mittel der Spezialfinanzierungskonten²⁷ mit der Erfolgsrechnung des steuerfinanzierten Haushaltes zu verrechnen sind.

Die durch die Haustechnik in den letzten Jahren verursachten negativen Betriebsreserven (summierte Verluste, Rückstellungen Pensionskasse), müssen durch den steuerfinanzierten Haushalt ausgeglichen werden.

Höhe der auszugleichenden negativen Betriebsreserven (Abschlussbuchungen im 2020)

Per Ende 2020 belaufen sich die negativen Betriebsreserven voraussichtlich auf 3 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich folgendermassen zusammen:

²⁵ Verordnung über die Fernwärmeversorgung (Fernwärmeverordnung) vom 23. Oktober 1995

²⁶ Jaag, Tobias / Rüssli, Markus / Jenni, Vittorio (Hrsg.) (2017): GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 1. Aufl. Zürich: Schulthess

²⁷ Für jeden Eigenwirtschaftsbetrieb ist ein Spezialfinanzierungskonto zu führen (Ziff. 13 Punkt 4.3 Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden).

- ca. 2,1 Millionen Franken
Summe der kumulierten Betriebsergebnisse bis Ende 2020 einschliesslich 0,3 Millionen Franken für das erwartete Defizit des Rechnungsjahres 2020.
Dieser Teil der negativen Betriebsreserven (kumulierte operative Verluste) muss durch den steuerfinanzierten Haushalt ausgeglichen werden und belastet die Erfolgsrechnung des Steuerhaushalts.
- ca. 0,9 Millionen Franken
verbleibende Rückstellungen für die Pensionskasse für pensionierte Mitarbeitende der Haustechnik
Diese Rückstellungen werden im Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik aufgelöst und im Steuerhaushalt neu gebildet. Sie belasten damit die Erfolgsrechnung des Steuerhaushalts.

Der effektive Betrag wird zum Zeitpunkt der Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs ermittelt. Per Auflösungsdatum, voraussichtlich am 31. Dezember 2020, wird die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur die Auflösung und die Buchungen prüfen.

Eine Vorabklärung mit dem Finanzamt und der Finanzkontrolle hat ergeben:

- Debitoren und Kreditoren sowie Abgrenzungen und ähnliche Positionen bleiben in der Bilanz bestehen und werden im Folgejahr mittels entsprechenden Buchungen (Zahlung, Rechnungsstellung) ausgeglichen.
- Das Anlagevermögen der Haustechnik besteht aus Fahrzeugen, die zum Buchwert auf andere Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur übertragen werden und bleiben somit im Verwaltungsvermögen von Stadtwerk Winterthur.
- Rückstellungen für Ferien oder Überzeit der Mitarbeitenden der Haustechnik werden auf die neuen Kostenstellen der jeweiligen Mitarbeitenden übertragen und verursachen keine erfolgswirksame Buchung.
- Allfällige Bewertungsfehler (z.B. falsche Abgrenzungen, falsche Wertberichtigungen) des Abschlussjahres 2020 werden im Folgejahr zulasten bzw. zugunsten des Steuerhaushalts korrigiert.

Alle diese Transaktionen erfolgen in enger Abstimmung mit dem Finanzamt und der Finanzkontrolle. Zusätzlich wird die Finanzkontrolle den finalen Rechnungsabschluss des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik eingehend prüfen.

Der Beschluss über die einmaligen, nicht budgetierten Ausgaben in der Höhe von 3 Millionen Franken liegt gestützt auf Artikel 28 Absatz 1 Ziffer 9 Gemeindeordnung²⁸ in der Kompetenz des Grossen Gemeinderats.

5.3 Auswirkungen der Auflösung

Angebot von Stadtwerk Winterthur

Mit der Schliessung des Eigenwirtschaftsbetriebs Haustechnik verkleinert sich das Angebot von Stadtwerk Winterthur. Stadtwerk Winterthur wird keine Haustechnikinstallationen (Elektroinstallationen, Beleuchtung, Ladestationen, Sanitärinstallationen etc.) und keinen Pikettdienst im Bereich Haustechnik mehr anbieten – weder für Private noch für die öffentliche Verwaltung. Bereits offerierte oder begonnene Arbeiten werden jedoch noch zu Ende geführt. Längerfristige Verpflichtungen (Serviceverträge etc.) wird Stadtwerk Winterthur weiterhin – nunmehr durch den Bereich Energie-Contracting – erfüllen. Für die Behebung von Störungen der Strom-, Gas-, Wasser- oder Fernwärmenetze steht der Pikettdienst von Stadtwerk Winterthur auch künftig zur

²⁸ Gemeindeordnung vom 26. November 1989

Verfügung, sodass bei Stromausfällen oder Wasserrohrbrüchen die Versorgung der Winterthurer Bevölkerung schnellstmöglich wiederhergestellt werden kann. Dazu arbeitet Stadtwerk Winterthur auch mit Drittfirmen zusammen.

Mitarbeitende

Der mit der Auflösung der Haustechnik einhergehende Stellenabbau kann vollständig mit der natürlichen Fluktuation und internen Stellenumbesetzungen aufgefangen werden, sodass es zu keinen Kündigungen kommt.

Insgesamt werden von den Ende 2019 bestehenden 17,45 Vollzeitstellen der Abteilung Haustechnik 12,45 Vollzeitstellen²⁹ abgebaut werden. Fünf Vollzeitstellen werden einschliesslich der Stelleninhaberinnen und -inhaber in andere Bereiche von Stadtwerk Winterthur (Energie-Contracting, Elektrizität und Telekom, Technik Gas/Wasser) überführt. Im Bereich Energie-Contracting ermöglichen es diese Vollzeitstellen, einen Stellenaufbau im Team Instandhaltung zu vermeiden (vgl. Ziff. 4). Im Weiteren werden Vollzeitstellen von Mitarbeitenden der Haustechnik, die bisher nahezu ausschliesslich Arbeiten für andere Bereiche von Stadtwerk Winterthur (u.a. für Elektrizität und Telekom³⁰) ausführen (u.a. im Hausanschlussmanagement), in diese Bereiche integriert.

Im Weiteren konnten vakante Stellen bei Stadtwerk Winterthur bereits mit Mitarbeitenden der Haustechnik besetzt werden. Letztlich kann Stadtwerk Winterthur damit auch künftig das Wissen und Können der Mitarbeitenden der Haustechnik nutzen.

Lernende

Bisher bot die Abteilung Haustechnik jährlich eine Lehrstelle für Elektroinstallateure oder Montage-Elektriker an und beschäftigte insgesamt jeweils zwischen vier und fünf Lernende.

Lernende auszubilden ist nur möglich, sofern die Anforderungen der jeweiligen Berufsbildungsverordnungen³¹ erfüllt werden. Bei den Sanitärinstallateurinnen und Sanitärinstallateuren³² war dies bereits seit Jahren nicht mehr gegeben und folglich keine Lernenden ausgebildet.

Seit der Zusammenführung von Haustechnik und Energie-Contracting erfüllt Stadtwerk Winterthur die Anforderungen der Berufsbildungsverordnungen auch in den anderen Haustechnikbereichen nicht mehr und bildet daher keine neuen Lernenden in diesen Berufsbildern aus.

Für alle Lernenden wurden individuelle Lösungen gefunden. Zwei Lernende können ihre Lehre in diesem Jahre noch bei Stadtwerk Winterthur abschliessen. Eine Weiterbeschäftigung nach dem Lehrabschluss ist jedoch nicht mehr möglich. Aufgrund der grossen Nachfrage nach Elektroinstallateurinnen und -installateuren werden diese Fachkräfte jedoch ohne Weiteres eine Anstellung bei anderen Unternehmen finden. Zwei Lernenden, deren Ausbildung noch nicht fortgeschritten war bzw. gar nicht begonnen hatte, konnten gleichwertige Ausbildungsplätze vermittelt werden.

Insgesamt beschäftigt Stadtwerk Winterthur weiterhin fünf bis sechs Lernende in den Bereichen Netzelektrik und Logistik sowie bis zu vier städtische KV-Lernende, die jeweils einen Teil ihrer Ausbildung bei Stadtwerk Winterthur absolvieren. Neu wird Stadtwerk Winterthur ab 2021 zwei zusätzliche Lehrstellen für Netzelektrikerinnen und -elektriker anbieten.

²⁹ ohne Lernende

³⁰ Der Bereich Elektrizität und Telekom ist u.a. für das Stromnetz in Winterthur verantwortlich.

³¹ Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Elektroinstallateurin/Elektroinstallateur mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) vom 27. April 2015 (SR 412.101.220.45) und Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Montage-Elektrikerin/Montage-Elektriker mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) vom 27. April 2015 (SR 412.101.220.47)

³² Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Sanitärinstallateurin/Sanitärinstallateur mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) vom 12. Dezember 2007 (SR 412.101.220.73)

Stadtverwaltung

Mehr als die Hälfte der Aufträge an die Haustechnik erfolgte durch andere Bereiche von Stadtwerk Winterthur und Verwaltungseinheiten der Stadtverwaltung.

Gewisse Arbeiten, die durch die Haustechnik bisher für andere Bereiche von Stadtwerk Winterthur im Auftragsverhältnis durchgeführt worden sind, werden von diesen Bereichen wieder selbst erledigt (u.a. Hausanschlussmanagement im Bereich Elektrizität und Telekom).

6 Fazit

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Haustechnik ist einer der ältesten Bereiche von Stadtwerk Winterthur und hat in den vergangenen knapp 150 Jahren verschiedenen politischen Zwecken gedient (günstiger Ausbau der Wasserversorgung, Förderung des Gasabsatzes etc.) und ergänzte die Leistungen von Stadtwerk Winterthur und vorgängiger Organisationen. In den letzten Jahren kam diese Abteilung von Stadtwerk Winterthur indes unter Druck: zum einen aufgrund der unbefriedigenden finanziellen Situation und zum anderen wurde das Angebot einer Leistung durch die Verwaltung – für die es private Anbietende gab – ordnungspolitisch in Frage gestellt³³.

Schlussendlich zeigte die Analyse, dass eine Weiterführung dieses Geschäftsbereichs aufgrund des hohen Konkurrenzdrucks, der tiefen Margen und der ungünstigen Kostenstruktur finanziell nicht zu verantworten ist und in der Folge rechtlich nicht mehr weitergeführt werden darf.

Die Auflösung des Eigenwirtschaftsbetriebs erfolgt sozialverträglich ohne Kündigungen; damit wird die Stadt Winterthur ihrem Anspruch als verantwortungsvolle Arbeitgeberin vollumfänglich gerecht.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Technische Betriebe übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

³³ Vgl. «Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Umgang mit nicht-hoheitlichen Geschäftsbereichen innerhalb von Stadtwerk Winterthur» vom 6. Juli 2016 (GGR-Nr. 2016.55)