

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

«effort 14+», Massnahmen 9.003 und 9.052:

Finanzielle Vergütung an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt und Übernahme der Kosten der öffentlichen Beleuchtung durch Stadtwerk Winterthur

Antrag:

- A.
1. Die finanzielle Vergütung von Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt wird ab 2014 ausgehend von einem Anteil von 4.5 % des Gesamtumsatzes (Betriebsertrag) von Stadtwerk Winterthur festgelegt. In dieser Vergütung nicht enthalten ist die Übernahme der Kosten und der Bilanzpositionen der öffentlichen Beleuchtung (ÖB) durch Stadtwerk Winterthur.
 2. Von der Vergütung von 4.5 % des Gesamtumsatzes wird der hälftige Nettozinsaufwand zu Gunsten der Stadt abgezogen respektive der hälftige Nettozinsertrag zu Lasten der Stadt addiert; diese Nettovergütung wird dem Kontokorrent zwischen Stadtwerk Winterthur und der Stadt gutgeschrieben.
 3. Zu Lasten von Stadtwerk Winterthur wird eine IAFP-Kompensation zu Gunsten des steuerfinanzierten Bereiches geäufnet. Der von Stadtwerk Winterthur unter diesem Titel vergütete Betrag darf insgesamt nicht mehr als Fr. 15 Mio. betragen.
 4. Die Refinanzierung der Vergütung gemäss Ziffern 1 und 2 sowie der IAFP-Kompensation gemäss Ziffer 3 wird mit dem Voranschlag festgelegt; entrichtet wird der budgetierte Betrag.
- B.
- Zur Umsetzung der Vergütungsregelung gemäss Bst. A. werden folgende Rechtsänderungen und -ergänzungen beschlossen:
5. Art. 49 Abs. 2 der Verordnung über die Fernwärmeversorgung wird um zwei Aufzählungspunkte ergänzt (kursiv):
„Die Aufwendungen setzen sich zusammen aus:
...
- einem angemessenen Betriebsgewinn
- einer finanziellen Vergütung an die Stadt Winterthur. Dieser Betrag wird jährlich mit dem Voranschlag festgelegt.“
 6. Das unternehmerische Risiko der Geschäftsfelder Energie-Contracting, Telekom und Gas von Stadtwerk kann der Stadt Winterthur unter Beachtung einer nachhaltigen Finanzierung zulasten dieser Geschäftsfelder abgegolten werden. Die entsprechenden Vergütungsanteile werden jährlich mit dem Voranschlag festgelegt.

7. In der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität wird

- die Befristung von § 3 Abs. 4 aufgehoben (Streichung von Absatz 2 der Inkraftsetzungsbestimmung, Kapitel 9 der Verordnung)
- nach dem Titel „7. Belange für die öffentliche Beleuchtung“ folgende neue Bestimmung eingefügt:

„§ 46bis (neu) Zuordnung

Die öffentliche Beleuchtung bildet Teil des Geschäftsfelds Stromverteilung von Stadtwerk Winterthur und wird durch dieses refinanziert.“

C. 8. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dem Budget 2014 (Novemberbrief) Fr. 3.2 Mio. als IAFP-Kompensation eingestellt wurden.

9. Es wird zur Kenntnis genommen, dass für den IAFP 2015 – 2018 die folgenden Beiträge als IAFP-Kompensation vorgesehen sind:

2015	Fr. 3.2 Mio.
2016	Fr. 2.2 Mio.
2017	Fr. 1.6 Mio.
2018	Fr. 1.0 Mio.

Weisung:

Zusammenfassung

In den Schweizer Städten und etlichen Gemeinden sind Infrastrukturen wie Energie- und Wasserversorgung, (Quartier- und Sammel-) Strassen, Entsorgungsanlagen und vereinzelt Telekommunikationsnetze im Besitze dieser Gemeinwesen. In der Regel werden diese Werke über Gebühren und Energiepreise finanziert. Dabei ist ein mittel- bis langfristiger Ausgleich von Gewinn und Verlust zwischen diesen einzelnen Werken, beziehungsweise Energieträgern wie Strom, Gas und (Fern-)Wärme aus Gründen der Transparenz unerwünscht und teilweise untersagt. Beispielsweise ist für die Wasserversorgungen im Kanton Zürich eine strikte Eigenfinanzierung Vorschrift.

Sehr häufig tragen jedoch die Ergebnisse dieser Werke auch zur Kostentragung in der allgemeinen Rechnung dieser Gemeinwesen bei. So erlaubt beispielsweise das Bundesgesetz über den Elektrizitätsmarkt explizite „Abgaben an das Gemeinwesen“. In Winterthur existierte eine längerfristige Regelung für Kostenbeiträge aus der Energierechnung an die Stadtkasse lediglich bei der Elektrizität. Der Nachtrag zum Reglement über die Abgabe elektrischer Energie vom 14. Dezember 1992 sah in Art. 3bis Absatz 2 Folgendes vor:

„Die Städtischen Werke / Elektrizität budgetieren jährlich einen Beitrag von 6 bis 10 Prozent des Jahresumsatzes zu Gunsten der laufenden Gesamtrechnung“ (=Stadtkasse). Die anderen in Winterthur angebotenen Energieträger, insbesondere Gas und (Fern-)Wärme mussten dagegen weder für die Nutzung von Trassen im Strassennetz noch für das Zur-Verfügung-Stellen von finanziellen Reserven und die entsprechende Risikoabdeckung einen spezifischen Beitrag an die Stadtkasse leisten. Sie waren somit insbesondere in Vergleich zur Elektrizität über mehrere Jahrzehnte in der Lage, entsprechend grosse Reserven zu bilden.

Ein ungleich grösseres Missverhältnis betreffend Kapazität zum Aufbau von Reserven besteht jedoch zwischen der Energieinfrastruktur allgemein und den meisten anderen Verwaltungszweigen der Stadt Winterthur. Bei letzteren verunmöglichte die Situation Winterthurs im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs bis 2011 eine vergleichbare Reservenbildung. Mit einer neu als «effort14+» Massnahme einzuführenden IAFP-Kompensation soll nun diesem Ungleichgewicht bereits mit dem Budget 2014 besser Rechnung getragen werden. Dabei soll Stadtwerk Winterthur künftig aber als ein einheitlicher Finanzhaushalt (für die über sämtliche Energieinfrastrukturen gemeinsam zu berechnenden Vergütungen) behandelt werden:

Die finanzielle Vergütung von Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt soll demnach ab Beginn 2014 in der Höhe von 4.5% des Gesamtumsatzes von Stadtwerk Winterthur festgelegt werden. Dies ergibt bei einem budgetierten Umsatz von rund 230 Mio. CHF für das Jahr 2014 eine Vergütung von rund 10 Mio. Zudem soll als «effort14+» Massnahme von Stadtwerk Winterthur eine IAFP-Kompensation über mindestens vier Jahre zu Gunsten jener Bereiche der Stadtverwaltung, die als Folge des „alten“ Finanzausgleichs keine Reserven bilden konnten, in die Stadtkasse entrichtet werden.

Jedes unternehmerische Engagement bindet Kapital und begründet finanzielle Risiken. Als Entschädigung hat der Investor/die Investorin finanzielle Ansprüche. Die Rendite soll das investierte Kapital verzinsen und in wirtschaftlich guten Jahren umso höher sein, je grösser das eingegangene Risiko ist. Zudem steht einem Gemeinwesen im Grundsatz eine Entschädigung zu, weil die Trasse für die Leitungen im öffentlichen Grund verläuft.

Mit der Befristung der entsprechenden Regelung in der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität (VAE) signalisierte der Grosse Gemeinderat, dass er für die damals vorgeschlagene, einseitig auf dem Verteilnetz basierende, Vergütung mittelfristig eine transparentere Lösung wünscht. Deshalb soll die Vergütung inskünftig nicht nur der Stromkundschaft belastet, sondern prinzipiell auf sämtliche Geschäftsfelder abgestützt werden, die eine Vergütung auf Grund der rechtlichen Vorgaben leisten können. Namentlich von einer solchen Vergütung ausgeschlossen sind die Wasserversorgung und der Entsorgungsbereich.

Mit der vorgeschlagenen, transparenten Lösung für die finanzielle Abgeltung von Stadtwerk Winterthur an die Stadt, soll der befristete § 3 Abs. 4 VAE in eine dauerhafte Lösung überführt werden. Daneben gibt die finanzielle Situation der Stadt Anlass, den Beitrag der Gebührenzahlenden an die Stadtkasse zu überdenken.

Die finanzielle Vergütung von Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt bemisst sich künftig wie folgt:

4.5 % des Gesamtumsatzes von Stadtwerk Winterthur (alle Geschäftsfelder)
 ./ 50 % des Nettozinsaufwandes oder
 + 50 % des Nettozinsertrages
 = Netto-Vergütung, dem Kontokorrent Stadtwerk/Stadt gutzuschreiben

Als Querverbundunternehmen kommt Stadtwerk gesamthaft für die Vergütung auf. Zu Lasten welcher Bereiche diese refinanziert wird, hängt von der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab und wird im Budget festgelegt. Die Stromverteilung wird weiterhin den Hauptteil tragen, daneben erbringen auch die Gas- und Fernwärmeversorgung sowie Energie-Contracting und Telekom einen Beitrag.

Die Rechtsgrundlage für die Vergütung aus dem Geschäftsfeld der Fernwärmeversorgung wird mit einer Ergänzung der geltenden Verordnung über die Fernwärmeversorgung geschaffen. Die Rechtsgrundlage für die Vergütung aus den Geschäftsfeldern Energie-Contracting, Telekom und (vorübergehend) Gasversorgung wird mit einem entsprechenden

Grundsatzbeschluss geschaffen. Die definitive Grundlage für Vergütung aus dem Geschäftsfeld Gas wird in der neuen Verordnung über die Abgabe von Gas enthalten sein, welche in Kürze dem Grossen Gemeinderat vorgelegt werden wird.

Die Vergütung aus dem Geschäftsfeld Elektrizität ist in § 3 Abs. 4 der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität (VAE) bereits befristet vorgeschrieben. Mit der beantragten Regelung wird dieser noch befristete Teil der VAE endgültig festgelegt.

Eine Verrechnung der Kosten für die öffentliche Beleuchtung (ÖB) von Stadtwerk Winterthur an die Stadtkasse entfällt künftig, da diese nunmehr ein Geschäftsfeld von Stadtwerk Winterthur bilden wird. Die neue Zuordnung der ÖB regelt der zusätzlich eingefügte § 46bis VAE.

Als Sondermassnahme «effort14+» leistet Stadtwerk Winterthur im Rahmen des Budgets 2014 neben der oben vorgeschlagenen Vergütung einen Beitrag von Fr. 3.2 Mio. als IAFP-Kompensation zu Gunsten des steuerfinanzierten Bereiches.

1. Ausgangslage

1.1 Wirtschaftlicher Hintergrund

Jedes unternehmerische Engagement bindet Kapital und begründet finanzielle Risiken. Als Entschädigung hat der Investor/die Investorin finanzielle Ansprüche. Die Rendite soll das investierte Kapital verzinsen und umso höher sein, je grösser das eingegangene Risiko ist. Stadtwerk Winterthur vergütet der Stadt Zinsen für das zur Verfügung gestellte Kapital. Der massgebliche Zinssatz deckt die Refinanzierungskosten ab, entschädigt aber nicht für das unternehmerische Risiko. Die richtige Höhe der finanziellen Vergütung entspricht also der Abgeltung des Risikos.

Bereits die Interpellation „Ist der Beitrag an die Stadtkasse zeitgemäss und nützlich“ (vgl. GGR-Nr. 2010/127) hatte die Thematik zum Gegenstand.

1.2 Historie

In den Jahren 2011 und 2012 vergütete Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Bereich der Stadt Winterthur finanzielle Mittel in der Höhe von Fr. 8 - 10 Mio. p.a.; für 2013 ist eine Vergütung von Fr. 8.1 Mio. vorgesehen.

Stadtwerk Winterthur refinanzierte die Vergütung bisher fast ausschliesslich aus der Verteilung Elektrizität – nur ein unwesentlicher Teil der Mittel stammte im Jahr 2012 aus dem Geschäftsfeld Energie Contracting. Im Jahr 2012 betrug die Belastung 9.8 Mio. Franken. Dies entspricht 22 % der reinen Netznutzungstarife oder 11 % des Stromtarifs.

Die finanzielle Vergütung aus der Netznutzung Elektrizität ist in § 3 Abs. 4 VAE geregelt: „Die jeweils betriebsnotwendigen Vermögenswerte werden zu Gunsten der Stadt verzinst und der aus der Verzinsung resultierende Betrag in der Regel zu 100 % der Stadtrechnung zugeführt. Der abzuliefernde Betrag wird jährlich mit dem Voranschlag festgelegt.“ Diese Regelung gilt seit dem Jahr 2012 und ist bis 31.12.2015 befristet. Demzufolge wird der Gewinn aus der Netznutzung nach Berücksichtigung des Netto-Zinsergebnisses in der Regel vollständig an die Stadt abgeführt. Das Nettoergebnis der Stromverteilung beträgt nach erfolgter Vergütung Null. Die Netznutzungsgebühren werden im Rahmen der Budgetierung bestimmt und orientieren sich an den von der bundesrechtlichen Gesetzgebung festgelegten Grenzen. Im Sinne einer kontinuierlichen und attraktiven Tarifgestaltung wurde in den Jahren 2012/13 allerdings darauf verzichtet, den preislichen Spielraum auszuschöpfen.

Die Finanzierung der «Dividende» lediglich zu Lasten des Stromnetzes hat sich im Laufe der Jahrzehnte etabliert:

- In gewissen Geschäftsfeldern, z.B. der Wasserversorgung und der Entsorgung, lässt das übergeordnete Recht eine generelle Vergütung zugunsten des Investors nicht zu¹.
- Die Stromversorgung ist bei weitem das grösste Geschäftsfeld von Stadtwerk Winterthur. Vor der Einführung von Erdgas zur Substitution von Stadtgas und vor dem Bau der KVA sowie des Fernwärmenetzes war dies in noch viel stärkerem Masse der Fall. Die Stromversorgung war auch hinsichtlich der Profitabilität das stabilste Standbein von Stadtwerk Winterthur. Andere Geschäftsfelder wiesen während längerer Perioden schwache oder negative Ergebnisse aus.
- Nach altem Reglement wurde das Geschäftsfeld Strom insgesamt mit 6 bis 10 % des Umsatzes belastet. Bei der Entbündelung von Netzen und Energielieferung zeichnete sich ab, dass der Wettbewerb im Stromhandel stattfindet. Dies und die Tatsache, dass die eigene Wertschöpfung im Stromnetz jene des Energieverkaufs bei weitem übersteigt, legten es nahe, die Vergütung vollumfänglich dem Stromnetz zu belasten.

Die Finanzplanung der Stadt Winterthur zeigt ein hohes strukturelles Defizit ab dem Jahr 2013 auf. Um dieses Defizit abzubauen, sind in erster Linie Kosteneinsparungen vorgesehen – durch Verzicht oder Abbau nicht zwingend notwendiger Leistungen und durch die Verbesserung der Effizienz im Erbringen der Leistungen. Der Abbau des strukturellen Defizites erfolgt im Projekt «effort14+».

Der finanzielle Engpass der Stadt ist ein Anlass, den Beitrag der Gebührenzahlenden an die Stadtkasse zu überdenken. Gleichzeitig soll im Rahmen des grundsätzlich befristeten § 3 Abs. 4 VAE eine neue Lösung gefunden und die Refinanzierung der finanziellen Vergütung auf eine breitere Basis gestellt werden.

2. Ungleichgewicht aufgrund von Veränderungen in der Profitabilität

Die kantonale Gesetzgebung schreibt vor, dass Stadtwerk Winterthur seine verschiedenen Tätigkeitsbereiche (die Betriebe) wie eigene Unternehmungen führt. Gewinn und Betriebsreserven werden für jedes Geschäftsfeld separat geführt.

Das Tätigkeitsfeld von Stadtwerk Winterthur ist breit und uneinheitlich – auch in Bezug auf die Profitabilität. Mit dem Stromvertrieb durchläuft das grösste Geschäftsfeld momentan eine Marktöffnung, die mit einer Regulierung des Verteilnetzes einhergeht. Dieser Prozess erfolgt über zwei Stufen und gestaltet sich zeitintensiv: Von der Ankündigung bis zur ordentlichen Etablierung der neuen Ordnung für alle Beteiligten, funktionierenden Märkten und einer definierten Regulierung vergehen ohne weiteres 10 Jahre. Während die Regulierung die Profitabilität in der Stromverteilung einschränkt, profitieren andere Geschäftsfelder von guten Marktbedingungen, z.B. dank steigender Preise von Substitutionsenergieträgern (z.B. Heizöl).

Damit ist der Hauptgrund für die exklusive Belastung der Stromverteilung – die garantierte Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln – nicht mehr selbstverständlich. Die heutige Regelung führt zu einem störenden Ungleichgewicht, das sich mit einem Anstieg der Vergütung infolge der finanziellen Situation der Stadt noch verstärkt. Es wird zunehmend schwierig, ausschliesslich zu Lasten der Nutzung des Stromnetzes die notwendigen Mittel zu generieren.

¹ Hingegen hat auch hier der Investor grundsätzlich Anspruch auf eine risikogerechte Verzinsung seines investierten Kapitals

3. Neue Bemessung der finanziellen Vergütung

3.1 Bemessung aufgrund des Umsatzes

Die Bundesgesetzgebung bemisst den maximal erlaubten Gewinn, den ein Elektrizitätsverteilungsunternehmen (EVU) in der Netznutzung erzielen darf, im Verhältnis zu seinen Sachanlagen. Die Stadt Winterthur übernahm diese Mechanik für die Bemessung der Vergütung von Stadtwerk Winterthur (§ 3 Abs. 4 VAE). Nun soll ein Teil der Vergütung durch weitere Geschäftsfelder finanziert werden. Weil aber z.B. der Energieverkauf über kein Anlagevermögen verfügt, ist die Bemessung allein aufgrund der Höhe der Sachanlagen nicht sachgerecht.

Im Weiteren ist es im Interesse sowohl des steuerfinanzierten Bereiches der Stadt als auch von Stadtwerk Winterthur, die Höhe der Vergütung nach einer verlässlichen Mechanik zu ermitteln und damit über eine belastbare Planung zu verfügen. Das Modell soll nachvollziehbar sein und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen.

Vor Erlass der VAE überwies Stadtwerk Winterthur bis zu 10 % des Umsatzes aus der Verteilung und dem Vertrieb von Strom an die Stadtkasse. Diese Regelung erfüllte die erwähnten Anforderungen und erlaubte eine frühzeitige Planung der Geldflüsse. Da die Vergütung neu von verschiedenen Geschäftsfeldern, nicht mehr nur vom Stromnetz finanziert werden soll, ist es angemessen, sie am Gesamtumsatz von Stadtwerk Winterthur zu bemessen. Der entsprechende Anteil wird auf 4.5 % festgelegt.

Als Beitrag zu «effort14+» öffnet Stadtwerk Winterthur eine IAFP-Kompensation zu Gunsten des steuerfinanzierten Bereichs. Die finanziellen Reserven von Stadtwerk Winterthur sind auf Grund der jahrelangen Effekte des Finanzausgleichs auf das städtische Eigenkapital wesentlich robuster als jene steuerfinanzierter Bereiche. Nicht jeder steuerfinanzierte Bereich ist aber andererseits denselben Schwankungen eines zusehends liberalisierten Marktes ausgesetzt. Folgende steuerfinanzierte Bereiche, welche Marktschwankungen ausgesetzt sind, sind beispielsweise zu erwähnen:

- Bereich Alter + Pflege (als Folge einer zunehmenden Konkurrenzierung durch private Alters- und Pflegeeinrichtungen)
- Bereiche der Kultur (insbesondere das Stadttheater steht unter Konkurrenzdruck zu den Häusern im nahen Zürich)
- Bereiche des öffentlichen Verkehrs (Konkurrenz zwischen privatem und öffentlichem Verkehr, aber auch zwischen Turbo und Stadtbus Winterthur)
- Bereich Forstbetrieb (als Folge von Unsicherheiten auf dem Holzmarkt und zusätzlich durch Währungsschwankungsrisiken beim nicht unbedeutenden Export von Holz).

Da es nicht zwingend ist, das Eigenkapital für diese Bereiche ebenfalls bereichsweise separat als Reserve auszuweisen, muss der Gesamtbetrag (Fr. 15 Mio.) nicht proportional gleich gross sein wie die entsprechenden Reserven bei Stadtwerk Winterthur. Das Eigenkapital der Stadt Winterthur darf als bereichsübergreifende Reserve eingesetzt werden; dies im Gegensatz zu den einzelnen Geschäftsfeldern von Stadtwerk Winterthur, welche je eine Kapitaldecke zu erwirtschaften haben und ungleich stärkeren – und insbesondere im Energiemarkt sehr kurzfristigen – wirtschaftlichen Schwankungen ausgesetzt sind.

Über eine Betrachtungsperiode von vier bis acht Jahren ist ein Maximalbetrag von Fr. 15 Mio. für die IAFP-Kompensation ausreichend und für Stadtwerk Winterthur noch finanzierbar; dies insbesondere, weil es mit dem „neuen“ Finanzausgleich auch den steuerfinanzierten

Bereichen in guten Jahren grundsätzlich ermöglicht wird, zu einer Äufnung des Eigenkapitals beizutragen.

3.2 Berücksichtigung der Nettozinsen

Bei einer kontinuierlichen Investitionstätigkeit mit konstanter Finanzierung würde die Bemessung nach dem Umsatz als Regelung bereits genügen. Nun weisen einige Geschäftsfelder von Stadtwerk Winterthur jedoch einen stark zyklischen Finanzbedarf auf (Kehrichtverwertungsanlage, Fernwärme, Abwasserreinigungsanlage), andere sind momentan im Aufbau begriffen und benötigen finanzielle Mittel, die sie erst künftig erarbeiten werden (Telekom, Energie Contracting, Stromproduktion). Zudem fliessen finanzielle Mittel in beträchtlicher Höhe zur Bestreitung des Anteils von Stadtwerk an der Sanierung der Pensionskasse ab.

Beim Zinsaufwand handelt es sich um operativ nicht beeinflussbare zusätzliche Kosten, die keinen Beitrag an die Leistungsfähigkeit von Stadtwerk Winterthur erbringen. Damit der steuerfinanzierte Bereich der Stadt als Investorin und Stadtwerk Winterthur als Betreiberin die beschränkten finanziellen Mittel zurückhaltend einsetzen und bei Investitionen der Wirtschaftlichkeit die notwendige Beachtung schenken, ist der hälftige Nettozinsaufwand oder –ertrag bei der Bemessung der Vergütung zu berücksichtigen. Die durch die Investitionen ermöglichte Umsatzsteigerung stellt sicher, dass die absolute Höhe der Vergütung trotz ansteigendem Nettozinsaufwand mittelfristig auf einem vergleichbaren Stand bleibt.

Exkurs: Stadtwerk Winterthur leistet der Stadt Sollzinsen für die Aktivseite der Bilanz (hauptsächlich Sachanlagen), erhält dafür aber Zinszahlungen von der Stadt (Habenzinsen) für die erwirtschafteten Mittel, d.h. für die Reserven. Als Nettozinsaufwand wird der Saldo zwischen Soll- und Habenzinsen bezeichnet (Beispiel: Rechnung 2012, Zahlen in Mio. Franken).

- Sollzinsen	20.261
- Habenzinsen	18.724
- Nettozinsaufwand	1.537

Die Berücksichtigung dieses Zinsaufwandes bei der Bemessung der Dividende ist in der Wirtschaft üblich: Aufgrund der Fremdfinanzierung erzielt der Investor eine hohe Eigenkapitalrendite (Leverage), dafür macht er Zugeständnisse in der absoluten Höhe der Dividendenzahlungen. Mit zunehmender Eigenfinanzierung wird auch die Vergütung wieder ansteigen.

Eine vollumfängliche Berücksichtigung der Nettozinsen würde zu einer nicht gewünschten raschen und starken Verminderung der Vergütung führen, die auch Mehrerträge aus Investitionen nicht kompensieren könnten. Ohne Berücksichtigung würden die Investitionen gehemmt und die Substanz von Stadtwerk Winterthur geschwächt. Die hälftige Berücksichtigung der Nettozinsen als ausgewogene Lösung bündelt die Interessen des steuer- und gebührenfinanzierten Bereiches der Stadt und führt überdies zu einem stimmigen Absenkungspfad.

3.3 Sachleistung öffentliche Beleuchtung

Stadtwerk Winterthur ist im Auftrag und auf Rechnung des steuerfinanzierten Bereiches der Stadt für die öffentliche Beleuchtung (ÖB) verantwortlich; die entsprechenden Kosten sind 2014 mit Fr. 3.6 Mio. budgetiert.

Bis im Jahr 1995 erbrachte Stadtwerk Winterthur diese Dienstleistungen zugunsten des steuerfinanzierten Bereiches der Stadt kostenfrei. Aufgrund einer Empfehlung des eidg. Preisüberwachers (Verursacherprinzip) gab Winterthur im Jahr 1996 diese bewährte Praxis

auf und belastet die Kosten für die öffentliche Beleuchtung der Stadtkasse. Heute muss aber festgestellt werden, dass die technischen Betriebe vieler Gemeinwesen (u.a. ewz/Stadt Zürich) die öffentliche Beleuchtung als Dienstleistung für die Stadt kostenfrei erbringen und über die Stromverteilung refinanzieren. Es handelt sich hierbei um eine Sachleistung, deren Gegenwert der finanziellen Vergütung angerechnet wird.

Diese neue Regelung, die in einem zusätzlichen § 46bis (Zuordnung) der VAE festgeschrieben wird, hat folgende Vorteile:

- Sicherheit beim Budgetieren; das Risiko von nicht eingehaltenen Budgets und von Kostensteigerungen trägt das Geschäftsfeld.
- Alle Aktivitäten des Geschäftsfeldes werden in der Bau- und Betriebskommission (BBK) behandelt und nicht mehr zwischen BBK (Ökologie, Technik, Ästhetik) und der Aufsichtskommission (Kosten) aufgeteilt.
- Aufwändige Verrechnungen zwischen einzelnen Bereichen der Stadt entfallen.
- Zwischen der Beleuchtung des öffentlichen Raumes (inkl. LED-Ausbau) und künstlerischen Aspekten und Wünschen der Stadt wird klar unterschieden.

Die anfallenden Kosten für Dienstleistungen der öffentlichen Beleuchtung werden über die Stromverteilung refinanziert und an die Vergütung angerechnet. Mit der Kostenverantwortung geht auch die Bilanz der öffentlichen Beleuchtung an Stadtwerk Winterthur über. Die Belastung des steuerfinanzierten Bereichs der Stadt entfällt.

3.4 Kostendynamik der öffentlichen Beleuchtung

Seit mehreren Jahren nehmen die Kosten für ÖB aus den nachstehenden Gründen stetig zu:

- Wegfall von kantonalen Subventionen aufgrund des neuen Finanzausgleiches
- Wegfall des Zinsertrages (Rechnung 2012: Fr. 446'000) ab 2015 wegen der geplanten Verwendung der Aufwertungsreserve zur Finanzierung eines Teils der Stadtwerk Winterthur zugewiesenen Kosten zur Finanzierung der Sanierung der städtischen Pensionskasse.
- Höhere Kapitalkosten aufgrund der Stadtlicht-Projekte
- Einsparungen wegen des tieferen Stromkonsums können die Mehrkosten nicht kompensieren, dennoch ersetzt Stadtwerk Winterthur bestehende Quartierbeleuchtungen aus ökologischen Gründen (2000 Watt-Gesellschaft) gezielt mit LED-Technik.
- Ökologisch hochwertigere Stromqualität
- Wachstum der Stadt.

Der Trend zu einem Kostenanstieg wird sich auch künftig fortsetzen. Da Stadtwerk Winterthur die Kosten der öffentlichen Beleuchtung übernimmt, liegt das Risiko von weiteren Kostensteigerungen nicht mehr beim steuerfinanzierten Bereich.

Zur Refinanzierung der Vergütung ist aber Stadtwerk Winterthur darauf angewiesen, dass der Kostenanstieg geringer wird. Stadtwerk Winterthur soll deshalb mit einer Ergänzung der VAE die Möglichkeit eröffnet werden, kostensenkende Massnahmen vorzunehmen. Diese Ergänzung der Verordnung muss noch ausgearbeitet werden; sie wird dem Grossen Gemeinderat mit einer separaten, späteren Weisung vorgelegt.

3.5 Vergütung 2014 - 2019

Mit den absehbaren Planzahlen (nach Realisierung des Projektes KONSENS: Kehrrecht-Sammeldienst und Deponie Riet bei Stadtwerk, ARA bei Dept. Bau) ergeben sich folgende Vergütungen und IAFP-Kompensationen:

	Rechnung		Budget	Budget	IAFP					Schätzung
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Umsatz				228.7	230.9	228.3	228.7	229.7	230.7	
Vergütung alt/ 4.5%	9.1	9.9	8.1	10.3	10.4	10.3	10.3	10.3	10.4	
./. hälftiger Nettozinsaufwand				-3.0	-4.0	-4.9	-5.2	-5.5	-5.9	
= Vergütung netto	9.1	9.9	8.1	7.3	6.4	5.4	5.1	4.9	4.5	
+ Übernahme Kosten ÖB				3.6	3.8	3.9	4.1	4.2	4.3	
= Vergütung brutto	9.1	9.9	8.1	10.9	10.2	9.3	9.2	9.1	8.8	
+ IAFP-Kompensation				3.2	3.2	2.2	1.6	1.0		
= Bruttovergütung nach Kompensation				14.1	13.4	11.5	10.8	10.1		

Die Bruttovergütung wird für das jeweilige Jahr mit dem entsprechenden Budget festgelegt.

4. Refinanzierung bei Stadtwerk Winterthur

Die finanzielle Vergütung ist heute lediglich in den Geschäftsfeldern Stromverteilung und Energie Contracting vorgesehen.

Das übergeordnete Recht würde es der Stromverteilung in den nächsten zwei bis drei Jahren knapp ermöglichen, die beabsichtigte Vergütung zu erwirtschaften. Aus tarifpolitischen Überlegungen ist die volle Ausreizung des Spielraumes bei der Festlegung des Strompreises aber nicht opportun – der Strompreis würde in kurzer Zeit unverhältnismässig stark ansteigen. Mittelfristig wird es die zunehmende Regulierung des Netzbetriebes aber verunmöglichen, die notwendigen finanziellen Mittel lediglich zu Lasten dieses Geschäftsfeldes zu generieren.

Die Geschäftsfelder Energie-Contracting und Telekom weisen zurzeit grosse Beträge langfristig gebundenen Kapitals aus. Kurzfristig werden diese Geschäftsfelder keinen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Vergütung ausweisen. Sie werden aber in Würdigung der Leistungsfähigkeit künftig auch einen Teil der Refinanzierung tragen. Mit vorliegendem Antrag soll die Rechtsgrundlage betreffend Vergütung zu Lasten der Geschäftsfelder Energie-Contracting und Telekom geschaffen werden.

Im Bereich Gas stärkte die Marktentwicklung die Position von Stadtwerk Winterthur. Der Preis für Erdgas stieg in den letzten Jahren weniger stark an als jener der Substitutionsenergie Heizöl. Diese Situation und die Höhe der seit Bestehen der Gasversorgung erarbeiteten Betriebsreserven erweitern den Handlungsspielraum in diesem Bereich.

In der neuen Verordnung über die Abgabe von Gas wird die Rechtsgrundlage für die Vergütung geschaffen werden. Bis dahin gilt für den Gasbereich der gleiche Grundsatzbeschluss wie für die Geschäftsfelder Energie-Contracting und Telekom.

Das Geschäftsfeld Fernwärme (FW) profitierte vom Anstieg des Ölpreises und von verhältnismässig günstigen Energiebezugspreisen und ist deshalb ebenfalls bei der Refinanzierung zu berücksichtigen. Die Höhe dieses Beitrages wird sich aber aus folgenden Gründen in geringen Beträgen halten:

- Energiepolitisch erwünschte Erschliessung potentiell wenig lukrativer Kundschaft wird die Profitabilität von FW in den nächsten Jahren reduzieren.
- Aufbau von Betriebsreserven der noch verhältnismässig jungen Sparte, um eine nachhaltige Finanzierung der langfristigen Investitionen zu erreichen.

Mit der Ergänzung von Art. 49 der Verordnung über die Fernwärmeversorgung wird die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen.

Die Erfahrung zeigt, dass sich die Verhältnisse auf dem Energiemarkt aufgrund von Preisveränderungen und der zunehmenden Regulierung rasch ändern. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zielführend, die Refinanzierung im Voraus festzulegen. Die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Geschäftsfelder wird deshalb im Rahmen des Budgetprozesses festgelegt; sie kann von Jahr zu Jahr ändern. Das Kriterium für die Belastung ist neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Finanzierung: Stadtwerk Winterthur strebt an, langfristige Investitionen solide mit Eigenkapital zu finanzieren.

Aufgrund dieser Ausführungen ist ausgewiesen, dass die Stromverteilung auch künftig den Hauptteil der Vergütung tragen wird; im Gegensatz zu heute werden aber auch andere Geschäftsfelder zur Finanzierung beitragen.

5. Beurteilung

Ordnungspolitisch haben technische Betriebe das investierte Kapital zu verzinsen und die Stadt für die eingegangenen Risiken – die sich mit der Liberalisierung verschiedener Tätigkeitsbereiche von Stadtwerk Winterthur vergrössern – sowie die Nutzung des öffentlichen Grundes zu entschädigen.

Bei der Beurteilung der Vergütung von 4.5 Umsatz-% (vor allen anderen Positionen) ist zu berücksichtigen, dass mit der Wasserversorgung und der Entsorgung grosse Geschäftsfelder von Stadtwerk Winterthur zwar erhebliche Mittel binden, jedoch keine Gewinne erwirtschaften dürfen.

Das Modell führt über mehrere Jahre zu einer – aus heutiger Sicht – tragbaren durchschnittlichen Belastung, auch wenn die Vergütung letztlich über Gebühren erwirtschaftet werden muss. Das Modell trägt dazu bei, das städtische Budget während der schwierigsten Jahre auch mittels Mehreinkünften zu entlasten. Mit der Berücksichtigung der hälftigen Nettozinsen reduziert sich die Belastung in den folgenden Jahren. Das ganze Modell gewährleistet, dass sowohl die Stadt als Investorin/Eigentümerin als auch Stadtwerk Winterthur als Leistungserbringerin ein unmittelbares Interesse an wirtschaftlichen Investitionen haben.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder