

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Strompreis: Ist der Beitrag an die Stadtkasse zeitgemäss und nützlich?, eingereicht von Gemeinderätin B. Günthard-Maier (FDP) und Gemeinderat F. Helg (FDP)

Am 6. Dezember 2010 reichten Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier und Gemeinderat Felix Helg namens der FDP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„'Stadtwerk Winterthur' liefert jährlich einen Betrag von sechs bis zehn Prozent seines Umsatzes an die Stadtkasse ab. Dies auf Grund eines Nachtrags von 1992 zum 'Reglement über die Abgabe von elektrischer Energie' aus dem Jahr 1956. 2011 sind dafür über acht Millionen Franken budgetiert - trotz steigender Strompreise. Wirtschaftskreise beklagen dies als 'Quersubventionierung' und wünschen tiefere Strompreise. Die FDP versteht dies: Jeder Franken, der im Portemonnaie von Menschen und in Budgets von Betrieben fehlt, fehlt für Konsumausgaben und Investitionen. Diese aber schaffen und erhalten Arbeitsplätze. In Winterthur gibt es für jede/-n zweite/-n Einwohner/-innen eine Arbeitsstelle¹, schweizweit sind rund 100'000 Menschen arbeitslos. Der Stadtrat wird gebeten, diese Fragen zu beantworten:

Fragen:

- Sind die gesetzlichen Grundlagen für die Überweisung eines jährlichen Betrages von 'Stadtwerk Winterthur' an die Stadtkasse heute noch zeitgemäss?
- Gemäss mündlicher Auskunft von Stadtrat Matthias Gfeller wird die Überweisung als Ausschüttung von Zins und Dividenden von 'Stadtwerk Winterthur' an das städtische Budget verstanden - im Sinne einer Abgeltung für Aufbauarbeit und das zur Verfügung stellen von Infrastruktur. Welches ist die Berechnungsgrundlage dafür?
- Entsprechende Überweisungen seien auch in anderen Städten üblich. In welchen? In welcher Höhe? Im welchem Verhältnis zu welcher Berechnungsgrundlage?
- Ist der Stadtrat bereit, bezüglich dieser Überweisung mehr Transparenz gegenüber den Kunden zu herzustellen, um damit eine bessere Vertrauensgrundlage zu schaffen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?
- Möchte er, dass Kunden diese Überweisung besser mit jenen anderer Städte vergleichen können? Wenn ja, wie will er das erreichen? Wenn nein, warum nicht?
- Der Stadtrat schreibt in seinen aktuellen Legislatorschwerpunkten²: 'Damit sich die innovative Kraft entwickeln kann, sollen engagierte Personen, Organisationen und Unternehmungen den notwendigen Freiraum finden' 'Freiraum' könnte in diesem Zusammenhang heissen: Private und Unternehmen nicht mit unnötig hohen Gebühren belasten. Sieht der Stadtrat diesen Zusammenhang?
- Plant der Stadtrat bezüglich dieses Themenkreises allgemein eine Anpassung? "

¹ Winterthur in Zahlen 2010, S 61: Beschäftigte im Ganzen 2008: 56647

² Stadtrat Winterthur, Legislatorschwerpunkte 2010-2014, S 9.

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Wirtschaftlicher Hintergrund

Jedes unternehmerische Engagement bindet Kapital und begründet finanzielle Risiken. Als Entschädigung hat der Investor/die Investorin gewisse finanzielle Ansprüche: Die Rendite soll das investierte Kapital verzinsen. Dieser Zins soll in wirtschaftlich erfolgreichen Jahren umso höher sein, je grösser das eingegangene Risiko ist. Volkswirtschaftlich lässt sich dies damit begründen, dass Investitionen in Unternehmen Wohlstand und Arbeitsplätze schaffen.

Diese Grundsätze gelten auch für die Strombranche. Der Investitionsbedarf bei Anlagen zur Verteilung elektrischer Energie ist enorm und stieg in den letzten Jahren kontinuierlich¹. Vor diesem Hintergrund ist die Stromwirtschaft sogar in speziellem Mass auf Investierende angewiesen.

Eine finanzielle Vergütung für Investitionen in Anlagen zur Produktion und Verteilung von Strom ist gemäss breitesten Kreisen legitim – es stellt sich jedoch die Frage nach der korrekten *Bemessung* dieser Vergütung. Die in der Stromverteilung tätigen Unternehmen verfügen über ein natürliches Monopol. Dieses Monopol ist grundsätzlich erwünscht, denn der Aufbau von mehreren, letztlich redundanten Stromverteilungsnetzen hätte für die Volkswirtschaft unvermeidbare Mehrkosten zur Folge. Vielerorts wird aber befürchtet, dass das Monopol die Branche zur Ausrichtung einer überhöhten Rendite motiviert.

Um derartige Entwicklungen zu verhindern, wurde im Rahmen der Liberalisierung des Strommarktes auf Bundesebene ein umfangreiches Gesetzeswerk geschaffen, welches das natürliche Monopol der Stromverteilung umfassend reguliert. Tatsächlich beinhaltet die Gesetzgebung (Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 - StromVG - und die entsprechende Verordnung - StromVV) hauptsächlich die Regulierung des Monopols und erst in zweiter Linie die Gestaltung des Marktes.

Firmen im Eigentum der Gemeinwesen

In der Schweiz befindet sich die Mehrheit der Elektrizitätsverteilungsunternehmen (EVU) im Eigentum der Gemeinwesen. Investoren sind Kantone oder Gemeinden/Städte und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Der Kanton Zürich regelt in der Verordnung über den Gemeindehaushalt, wie Geldflüsse zwischen gemeindeeigenen Betrieben und dem steuerfinanzierten Bereich zu verzinsen sind. Aus folgenden Gründen eignet sich diese Verzinsung jedoch nicht zur Bemessung der Vergütung des Investors:

- Die Verzinsung beschränkt sich auf den Saldo der Bilanzpositionen Anlagevermögen einschliesslich Anlagen im Bau sowie Betriebsreserven und Vorräte, jeweils zu Anfang der Bemessungsperiode. Mit dem Nettoumlaufvermögen und den unterjährig getätigten Investitionen werden hohe, von den Steuerzahlenden zur Verfügung gestellte Mittel aber nicht berücksichtigt.
- Der Zinssatz entspricht den Refinanzierungskosten der Gemeinwesen und entschädigt nicht das unternehmerische Risiko. Die Gesetzgebung im Bereich Strom gibt der Regulierungsbehörde, Schweizerische Elektrizitätskommission (EiCom), griffige Instrumente für

¹ Die Betreiberin des schweizerischen Übertragungsnetzes Swissgrid schätzt den Investitions- und Erneuerungsbedarf alleine in die Hochspannungsnetze in der Schweiz in den nächsten 10 – 20 Jahren auf CHF 6 Milliarden

eine Einflussnahme, die für die Strombranche ein beträchtliches unternehmerisches Risiko begründen. Ein Beispiel dafür sind die detaillierten Vorschriften zur Bewertung des Anlagevermögens. Mit der Anreizregulierung, über deren Einführung ab 2014/15 in der Branche spekuliert wird, wird sich das unternehmerische Risiko in den nächsten Jahren noch verschärfen.

- Die Rechnungslegung der Elektrizitätsverteilungsunternehmen beruhte bis zur Regulierung auf dem bis in die neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts auch in der Privatwirtschaft breit anerkannten *Vorsichtsprinzip*. Es lagen somit keine Zahlen vor, welche die finanzielle Situation der EVU technisch-realistisch und inhaltlich korrekt darstellten. Das Gemeindegesetz verhinderte mit dem Verbot der Neubewertung von Sachanlagen bis zum Vorliegen neuen übergeordneten Rechts den Wechsel auf eine transparentere Buchführung.

Die Regulierung des natürlichen Monopols

Vor diesem Hintergrund entwarf der nationale Gesetzgeber ein Modell zur Bemessung der angemessenen Rendite für das gesamte Verteilnetz Strom:

- Basis ist das im Bemessungsjahr durchschnittlich bestehende Anlagevermögen. Zu bewerten ist dieses mit dem Zeitwert, basierend auf der erwarteten technischen Lebensdauer.
- Unabhängig von der effektiven Finanzierung wird das Anlagevermögen mit dem WACC verzinst (WACC = weighted average cost of capital, "gewichteter Mittelwert der Kapitalkosten"). Dieser WACC setzt sich aus Elementen der Fremd- und Eigenkapitalverzinsung zusammen. Zugrunde liegt die Annahme, dass ein Teil der Finanzierung über fremdes, günstig zu beschaffendes Kapital erfolgt. Der resultierende Zins ist die zulässige Rendite.
- Der WACC wird jährlich neu ermittelt. Weil für bereits bestehende Investitionen nicht spezielle Anreize geschaffen werden sollen, wird er für Sachanlagen, die vor dem 1.1.2004 in Betrieb genommen wurden, um einen Prozentpunkt gekürzt. Für 2011 beträgt er 4.25% (für neuere Anlagen) respektive 3.25% (für ältere Anlagen).

Neben dieser zulässigen Rendite steht es dem Gesetzgeber frei, eine sogenannte "Abgabe an die Gemeinwesen" festzulegen. Diese kann dem allgemeinen Gemeindehaushalt zugute kommen oder zweckgebunden sein.

Solche zusätzlichen "Abgaben an das Gemeinwesen" übersteigen jedoch die angemessene Rendite. Sie sind deshalb auf der individuellen Stromrechnung an die Kundschaft auszuweisen und werden in der Regel als Zuschlag pro Leistungseinheit (Rappen pro kWh) erhoben. In etlichen Städten und Gemeinden sind diese Abgaben seit längerer Zeit auch mit dem Ziel, einen Anreiz zum Stromsparen zu schaffen, eingeführt worden.

Die Situation von Stadtwerk Winterthur

Die bundesrechtliche Gesetzgebung betreffend Strommarkt wurde per 1.1.2009 in Kraft gesetzt. Als eines der ersten Schweizer EVU führte Stadtwerk Winterthur bereits im Jahr 2008 die Trennung zwischen Stromhandel und Stromnetz ein (unbundling) und bewertete die Sachanlagen neu. Dies ermöglichte eine transparente moderne Rechnungslegung, welche die finanzielle Situation des Unternehmens korrekt darstellt. Die Veränderungen in Bilanz

und Erfolgsrechnung führten bis 2010 auch zu jährlichen Minderkosten von CHF 6.3 Mio., was eine Reduktion der Netznutzungstarife von knapp 16% ermöglichte.

Im Weiteren zeigte sich, dass die aufgrund des korrekt bewerteten Anlagevermögens ermittelte WACC-Rendite der bisher aufgrund des I. Nachtrags zum Stromreglement erfolgten finanziellen Entschädigung von Stadtwerk Winterthur an die Stadt ("Abgabe" plus Saldo der Zinsrechnung) entspricht. Im Gegensatz zu den EVU vieler anderer Städte wurde deshalb bisher auf das Erheben einer zu deklarierenden Abgabe verzichtet und wird die finanzielle Vergütung aus der von der EICom zugestandenen Rendite bestritten.

Umfrage in der Strombranche

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) liess mit dem Bundesamt für Energie und Swisselectric über alle Wertschöpfungsstufen (Stromproduktion, -übertragung, -handel und -verteilung) eine breit angelegte, anonymisierte Studie erstellen, welche die finanzielle Belastung der Elektrizität durch die Gemeinwesen in den Jahren 2007 und 2009 erfasste². Daraus geht hervor, dass etwas mehr als ein Viertel des Endverbraucherpreises von Strom für Steuern und Abgaben geleistet wird. Die grössten Kostenfaktoren sind dabei – in absteigender Reihenfolge – die Mehrwertsteuer, Wasserzinsen und Konzessionen. Die "Gewinnablieferung" über alle Wertschöpfungsstufen rangiert mit durchschnittlich etwas mehr als 0.4 Rp./kWh im hinteren Bereich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Zahl nur Ablieferungen über eine "risikogerechte Verzinsung des Aktien-/Dotationskapitals von 6%" hinaus berücksichtigt. In Winterthur beträgt die finanzielle Vergütung zwar knapp 1.5 Rp./kWh; dies entspricht jedoch einer Verzinsung des Dotationskapitals von weniger als 4%. Daraus ergibt sich, dass in Winterthur die der Stadtkasse ausgerichtete finanzielle Vergütung deutlich unter dem Branchendurchschnitt liegt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Sind die gesetzlichen Grundlagen für die Überweisung eines jährlichen Betrages von 'Stadtwerk Winterthur' an die Stadtkasse heute noch zeitgemäss?“

Der Nachtrag von 1992 zum Reglement über die Abgabe von elektrischer Energie aus dem Jahr 1956 ist ebenso wenig zeitgemäss wie das Reglement als Ganzes. Beides wird durch die Verordnung zur Abgabe von Elektrizität ersetzt, die dem Grossen Gemeinderat praktisch gleichzeitig mit dieser Interpellationsantwort vorgelegt wird (Weisung GGR-Nr. 2011/028 vom 09.03.2011). In Abgrenzung zur deklarationspflichtigen Abgabe an das Gemeinwesen wird die Entschädigung an die Stadt als Investorin im Reglement als "finanzielle Vergütung" bezeichnet. Die Bemessung dieser Vergütung erfolgt gemäss übergeordnetem Recht neu nach der vorgängig erläuterten WACC-Methode.

Frankenmässig entspricht der bisher von Stadtwerk Winterthur an den steuerfinanzierten Bereich der Stadtrechnung ausgerichtete Betrag ziemlich genau dieser angemessenen Rendite (WACC). Mit anderen Worten: Das Bundesrecht hat eine neue, zeitgemässe Grundlage für diese "Überweisungen" geschaffen.

² http://www.bsg.ch/fileadmin/downloads/12s_2010_Bulletin_S17.pdf

Zur Frage 2:

„Gemäss mündlicher Auskunft von Stadtrat Matthias Gfeller wird die Überweisung als Ausschüttung von Zins und Dividenden von 'Stadtwerk Winterthur' an das städtische Budget verstanden - im Sinne einer Abgeltung für Aufbauarbeit und das zur Verfügung stellen von Infrastruktur. Welches ist die Berechnungsgrundlage dafür?“

Die finanzielle Vergütung ist als Verzinsung des gebundenen Kapitals und Entschädigung für die eingegangenen Risiken zu verstehen. Berechnungsgrundlagen sind die Sachanlagen und die anzuwendenden WACC-Sätze. Die Berechnungsgrundlage wurde in der Einleitung erläutert.

Zur Frage 3:

„Entsprechende Überweisungen seien auch in anderen Städten üblich. In welchen? In welcher Höhe? In welchem Verhältnis zu welcher Berechnungsgrundlage?“

Abgesehen von der erwähnten Branchenumfrage sind zu dieser Thematik keine absolut gesicherten Informationen verfügbar. Aus folgenden Gründen ist es kaum möglich, aufgrund der Publikationen eine Aussage zu machen:

- Überweisungen oder Gewinnablieferungen an den Investor umfassen neben dem Ergebnis nach WACC weitere Elemente wie Förderabgaben, nicht marktgerechte Entschädigung bezogener Dienstleistungen oder unentgeltliche Bereitstellung der öffentlichen Beleuchtung. Werden diese Elemente vom Stromnetz finanziert, sind sie auf der Rechnung an die Kundenschaft zu deklarieren. Da ein grosser Teil der EVU – im Gegensatz zu Stadtwerk Winterthur – noch nicht von der ECom überprüft wurde, geht die Branche davon aus, dass diese Deklaration noch nicht generell und korrekt vorgenommen wird.

- Ein aussagekräftiger, objektiver Vergleich der Vergütung verschiedener Städte müsste umfassend sein. Neben der Verzinsung nach WACC und den anderen, vorgängig erwähnten Aspekten müssten deshalb auch einbehaltene Gewinne im Verteilnetz berücksichtigt werden: Das damit geäußerte Eigenkapital steigert den Unternehmenswert des jeweiligen Werkes, von dem wiederum das Gemeinwesen als Eigentümerin profitiert.

- Die Abgrenzung und Bewertung der in einem Vergleich zu berücksichtigenden Elemente liessen in der Praxis Ermessensspielraum: Einige EVU fördern den nicht KEV-subsidierten Ökostrom beispielsweise dadurch, dass sie in ihrem Standard-Strommix einen Anteil davon berücksichtigen. Diese Fördermassnahme verteuert den Strom. Sind diese Mehrkosten in einem Städtevergleich zu berücksichtigen und wie gegebenenfalls zu veranschlagen?

- Es gibt Werke, die ihre Vergütung teilweise über nichtregulierte Bereiche wie Stromerzeugung und Stromhandel finanzieren. Ist dies der Fall, ist eine Offenlegung nicht zwingend vorgeschrieben. Kaum ein Unternehmen veröffentlicht Spartenrechnungen, die solche Informationen beinhalten.

Auf einen Städtevergleich wird demnach verzichtet, weil er zwingend unvollständig und fehlerhaft wäre. Die erwähnte Umfrage gibt dagegen einen Überblick über die gesamte Branche. Sie zeigt, dass die durchschnittliche jährliche Ablieferung über alle Wertschöpfungsstufen 6% des Dotationskapitals übersteigt. In Winterthur beträgt diese hingegen lediglich knapp 4%.

Zur Frage 4:

„Ist der Stadtrat bereit, bezüglich dieser Überweisung mehr Transparenz gegenüber den Kunden zu herzustellen, um damit eine bessere Vertrauensgrundlage zu schaffen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?“

Auf der Homepage und in dem als Hand-out öffentlich aufliegenden Geschäftsbericht von Stadtwerk Winterthur ist die finanzielle Vergütung an die Stadt ausgewiesen (2009, S. 48 im Konto mit der Bezeichnung 'Abgabe Elektrizität an die Stadt'). Die Jahresrechnung des Geschäftsfeldes Verteilung Elektrizität ist auf der Internetseite von Stadtwerk Winterthur aufgeschaltet, dort ist die finanzielle Vergütung an die Stadt ordnungsgemäss als Finanzergebnis ausgewiesen.

Stadtwerk Winterthur ist ein Unternehmen der städtischen Verwaltung, steht aber für die Stromlieferung an Grosskunden in Konkurrenz zu anderen EVU. Kein Unternehmen legt gegenüber der Kundschaft und im nunmehrigen Marktumfeld detaillierter dar, wie und wo die Gewinne erwirtschaftet werden; vorbehalten bleibt selbstverständlich übergeordnetes Recht, welches aber dann für alle Unternehmen der Strombranche gilt (Gleichbehandlung). Der Stadtrat ist der Meinung, dass Stadtwerk Winterthur bereits heute mit Rechnung und Geschäftsbericht sehr detailliert und transparent Bericht erstattet. Durch bilaterale Gespräche mit interessierten Kreisen und insbesondere auch mit der Grosskundschaft wird diese Vertrauensbasis stetig erweitert.

Zur Frage 5:

„Möchte er, dass Kunden diese Überweisung besser mit jenen anderer Städte vergleichen können? Wenn ja, wie will er das erreichen? Wenn nein, warum nicht?“

Die Stromversorgung der Stadt Winterthur hat folgende übergeordneten Ziele:

- Konkurrenzfähige Tarife im Vergleich mit anderen Städten
- Kontinuierliche Realisierung von Kosteneinsparungen durch Effizienzgewinne
- Kontinuität der Tarifstrukturen
- Generationenverträglichkeit: Einpreisung der effektiven Kosten zum Zeitpunkt ihrer Entstehung.

Die Informationen zur Beurteilung dieser Ziele sind öffentlich verfügbar, vom Grossen Gemeinderat werden sie über WoV-Indikatoren gesteuert. Werden die übergeordneten Ziele erreicht und liegen keine Anhaltspunkte über offensichtliche Mehrkosten einzelner Kostenkomponenten gegenüber anderen Städten vor, ist nicht vorgesehen, weitere Vergleiche vorzunehmen.

Zur Frage 6:

„Der Stadtrat schreibt in seinen aktuellen Legislatorschwerpunkten 2: 'Damit sich die innovative Kraft entwickeln kann, sollen engagierte Personen, Organisationen und Unternehmungen den notwendigen Freiraum finden'. 'Freiraum' könnte in diesem Zusammenhang heissen: Private und Unternehmen nicht mit unnötig hohen Gebühren belasten. Sieht der Stadtrat diesen Zusammenhang?“

Der Stadtrat teilt die Einschätzung, dass die Stromtarife Teil der Standortqualität eines Gemeinwesens bilden. Aus der Gesamtheit der Standortvor- und Standortnachteile ergeben sich die persönlichen und unternehmerischen Freiräume. Der Stromtarif-Vergleich der El-Com zeigt, dass die Tarife in Winterthur unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen³.

³ <http://www.strompreis.elcom.admin.ch/Map/ShowSwissMap.aspx>

Zur Frage 7:

„Plant der Stadtrat bezüglich dieses Themenkreises allgemein eine Anpassung?“

Mit der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität soll die Bemessung der finanziellen Vergütung zu Gunsten der Stadtkasse aus der Verteilung von elektrischer Energie dem Bundesrecht angepasst werden. Die Höhe der Vergütung wird sich in den nächsten Jahren dadurch nur wenig verändern.

Aufgrund einer erheblich erklärten Motion des Grossen Gemeinderates sieht die erwähnte Verordnungsvorlage ferner auch die Grundlage für die Einführung einer zusätzlichen und damit deklarationspflichtigen Abgabe an das Gemeinwesen zur Finanzierung von energiepolitischen Fördermassnahmen vor. Bericht und Umsetzungsvorlage zur fraglichen Motion betreffend Förderprogramm Energie im Gebäudebereich (GGR-Nr. 2008/078) werden dem Parlament gleichzeitig mit der vorliegenden Antwort unterbreitet.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder