

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Bericht betreffend Entwicklung der Städtischen Werke Winterthur (StWW)

Antrag:

Vom Bericht betreffend Entwicklung der Städtischen Werke Winterthur (StWW) wird zustimmend Kenntnis genommen.

Weisung:

Zusammenfassung

Der Stadtrat hat bereits in seinen Legislatorschwerpunkten festgehalten, dass die Betriebe mit den notwendigen Kompetenzen und Strukturen ausgestattet werden sollen, damit diese Bereiche wirkungsvoll tätig sein können. Nach Rücknahme der Vorlage für die Umwandlung von Teilen der Städtischen Werke in eine Aktiengesellschaft haben sich die StWW in Profitcenter gegliedert; damit wird das betriebswirtschaftliche Bewusstsein und die Transparenz gesteigert. Der Bereich Elektrizität weist auch nach Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes von den verschiedenen Geschäftsfeldern der StWW die deutlichste Marktentwicklung auf. Nach Massgabe des Handlungsbedarfs wird für weitergehende Strukturänderungen auch die selbständig öffentlichrechtliche Anstalt als Organisationsform für die StWW zu prüfen sein.

1. Ausgangslage

Aus der Einschätzung, dass die StWW teilweise ein am Markt tätiges Unternehmen sind, und verstärkt durch die sich abzeichnende Öffnung der Energiemärkte mit einhergehender Verselbständigung von Ver- und Entsorgungswerken, beantragte der Stadtrat dem GGR mit Geschäft Nr. 2000/079 die Umwandlung von Teilen der StWW in eine Aktiengesellschaft (AG). Der GGR stimmte diesem Antrag am 26. Februar 2001 zuhänden der Volksabstimmung zu.

Am 22. September 2002 lehnte das Schweizer Stimmvolk das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) ab. Ebenfalls abgelehnt wurden im gleichen Zeitraum einige Verselbständigungsvorhaben anderer Werke.

Der Stadtrat beantragte in der Folge dem GGR die Rücknahme (Nr. 2002/148) der Vorlage für die Umwandlung von Teilen der StWW in eine AG und begründete dies folgendermassen:

- unklare Rahmenbedingungen für den Strommarkt
- politisches Umfeld bezüglich Verselbständigungen

- sich abzeichnende Möglichkeit, Gemeindebetriebe in die vormals nicht zur Verfügung stehende Organisationsform der selbständig öffentlichrechtlichen Anstalt zu überführen.

Gleichzeitig stellte der Stadtrat in Aussicht, dass bei Vorliegen einer gesicherten Entwicklung im Bereich der Stromversorgung dem GGR ein Bericht unterbreitet wird, gegebenenfalls mit einem Antrag für geeignete Strukturänderungen. Der GGR stimmte am 24. März 2003 diesen Anträgen zu.

Zusätzlich verpflichtete er den Stadtrat, „..... spätestens nach 1½ Jahren dem GGR Bericht über die Entwicklungen und die Entwicklungsmöglichkeiten in den verschiedenen Geschäftsfeldern der StWW“ zu erstatten.

Dieser Bericht ist Gegenstand der vorliegenden Weisung.

2. Gründe für die damalige Ausgliederungsvorlage

Anlass für die beantragte Umwandlung von Teilen der StWW in eine AG war die Öffnung der Energiemärkte, die in der EU bereits erfolgt war und in der Schweiz mit dem EMG bevorzugen schien. Entsprechend wurden zum damaligen Zeitpunkt einige Werke rechtlich selbstständig oder bearbeiteten entsprechende Projekte.

Es wurde davon ausgegangen, dass die StWW im sich abzeichnenden Umfeld innerhalb der Verwaltungsstrukturen über nicht ausreichend Handlungsspielraum verfügen würden.

In Würdigung dieser Umstände wollte der Stadtrat rechtzeitig die Strukturen schaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit der StWW – und damit den grösstmöglichen Nutzen für die Kundschaft und die Stadt als Eigentümerin – zu erhalten.

3. Zwischenzeitliche Entwicklungen

3.1. Öffnung des Elektrizitätsmarktes

In der Europäischen Union haben Kunden/Kundinnen mit einem Jahresverbrauch ab 20 GWh bereits seit dem Jahr 2000 freien Marktzugang. Im Jahr 2003 wurde diese Grenze auf 9 GWh gesenkt. Am 1. Juli 2004 wurde der Markt für sämtliche Geschäftskunden / Geschäftskundinnen geöffnet (unabhängig von der Grösse des Verbrauchs). Im Jahre 2007 werden auch die Haushalte zutrittsberechtigt sein.

Die Schweiz wollte diese Entwicklung mit dem EMG nachvollziehen. Der Gesetzesentwurf fand jedoch in der Volksabstimmung keine Mehrheit.

Schon vor der Abstimmung über das EMG wurden bei der Wettbewerbskommission (Weko) Klagen wegen nicht gewährter Strom-Durchleitung eingereicht. Die Weko trat auf diese Klagen vor der Abstimmung nicht ein, liess aber verlauten, dass im Falle einer Ablehnung des EMG die Klagen behandelt werden.

In einem wegweisenden Urteil bezüglich Durchleitung von Strom der Firma Watt Suisse AG durch das Netz der Freiburgischen Elektrizitätswerke entschied die Weko am 17. Juni 2003:

- das Wettbewerbsrecht ist auf den Strommarkt anwendbar
- ein Netzbetreiber hat gegen ein noch festzulegendes Entgelt Strom Dritter durch sein Netz zu leiten
- eine gesetzliche Versorgungspflicht begründet dem Netzbetreiber kein Monopol.

Das Bundesgericht hat diesen Entscheid bestätigt.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt (September 2004) ist der Markt noch in Abwarteposition. Einzelne Durchleitungsbegehren wurden schweizweit jedoch bereits gestellt, mit weiteren muss gerechnet werden.

Zusätzlich wurde durch den Bund ein neues Stromversorgungsgesetz (StromVG) erarbeitet und in die Vernehmlassung gegeben. Dieses Gesetz würde die notwendigen Rahmenbedingungen für die Öffnung festlegen und wird von Teilen der Stromwirtschaft unterstützt. Die Erfolgsaussichten sind jedoch ungewiss, da der Entwurf umstritten ist. Die StWW müssen sich deshalb auf eine „ungeregelte“ Strommarktöffnung, wie sie die Weko geschaffen hat, einstellen.

3.2. Erfahrungen mit ausgegliederten Stadtwerken

Verschiedene Ver- und Entsorgungsbetriebe werden seit langem als juristische Personen des privaten Rechts geführt. Die mit den StWW bezüglich Grösse und Geschäftsfeldern gut vergleichbaren Wasserwerke Zug AG sind seit mehr als 100 Jahren selbständig; das gilt auch für das Gas- und Wasserwerk Schwyz AG, die Gasversorgung Toggenburg AG, die Licht- und Wasserwerke Kandersteg AG und weitere.

In den Jahren 1996 - 2001 wurden im Vorfeld der EMG-Abstimmung eine grosse Zahl von Werken verselbständigt. Insbesondere wurde dabei die Aktiengesellschaft im Hinblick auf die weite Verbreitung (Praxis) und die grosse Rechtssicherheit gewählt. Beispiele sind die Erdgas Zürich AG, die Städtischen Werke Kloten AG, Energie Uster AG, Glattwerke AG (Dübendorf), Regiowerke Baden AG, ewl AG (Luzern) oder die Energie Thun AG.

Wo die Rechtsform zulässig war, wurde gelegentlich die selbständig öffentlichrechtliche Anstalt gewählt, z.B. in Interlaken, Bern oder Solothurn. Das Gemeinwesen hat bei der Ausgestaltung einer selbständigen Anstalt relativ grosse Freiheiten. Beteiligungen Dritter sind an dieser Organisationsform aber nicht möglich.

Für alle diese verselbständigten Werke, ob in der Organisationsform der Aktiengesellschaft oder der selbständigen Anstalt, kann eine positive Bilanz gezogen werden. Die Steuerung und Kontrolle durch die Aufsichtsorgane im strategischen Bereich konnte deutlich gestärkt werden und in Bezug auf die Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sind keinerlei Nachteile bekannt.

3.3. Selbständig öffentlichrechtliche Anstalt

Für die Verselbständigungsvorlage im Jahre 2000 wurde als Alternative zur Aktiengesellschaft auch die selbständige öffentlichrechtliche Anstalt geprüft, welche jedoch aufgrund des Gemeindegesetzes und des kantonalen Energiegesetzes als Organisationsform nicht zur Verfügung stand. In absehbarer Zeit wird die selbständig öffentlichrechtliche Anstalt als Organisationsform auch im Kanton Zürich zur Verfügung stehen.

Unter dem Begriff „öffentliche Verwaltung“ werden Tätigkeiten sehr unterschiedliche Natur zusammengefasst. Sie reichen von steuerfinanzierten, hoheitlichen Bereichen bis zu gebührenfinanzierten und teilweise am Markt tätigen Bereichen, wie z.B. den StWW. Diese unterschiedliche Ausgangslage erfordert differenzierte Organisationsformen. Der Bund trägt den verschiedenen Ausgangslagen mit dem „4-Kreise-Modell“ Rechnung, das heute das

Organisationsverständnis vielfach prägt. Je weniger hoheitliche Elemente in einem Verwaltungsbereich vorliegen, desto selbständiger, weiterhin als Teil der Verwaltung, werden derartige Bereiche – meist in der Organisationsform der selbständig öffentlichrechtlichen Anstalt – ausgestaltet.

4. Situation und Handlungsbedarf in den einzelnen Geschäftsfeldern der StWW

Mit Ausnahme der Öffentlichen Beleuchtung sind keine Profitcenter (PC) der StWW steuerfinanziert. Alle PC werden über Gebühren oder Entgelte für die Produkte und Leistungen finanziert und werden kundenorientiert und betriebswirtschaftlich gesteuert.

Die Profitcenter können in vier Gruppen eingeteilt werden:

Geschäftsfelder im Monopolbereich

Bei der *Wasserversorgung* liegt ein gewisser Konkurrenzdruck bei der Belieferung von angrenzenden Gemeinden mit Wasser und Dienstleistungen vor. Beziehen diese Gemeinden ihr Wasser von Zürich, reduziert sich die Wirtschaftlichkeit der Wasserversorgung in Winterthur. Trotzdem ist in diesem Gebiet wenig Markt vorhanden.

Bei der *Kläranlage* liegt – seit alle topografisch geeigneten Aussengemeinden angeschlossen sind – mit Ausnahme der Schlammverbrennung keine Konkurrenzsituation vor.

Geschäftsfelder im Monopolbereich mit einem geringen Risiko

Auch nach der Öffnung des Elektrizitätsmarktes durch die Weko bleibt das *Verteilnetz Elektrizität* ein Monopol. Es muss jedoch Dritten gegen Entgelt zur Durchleitung von Strom zur Verfügung gestellt werden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt herrschen auch bei den StWW in diesem Bereich grosse Unsicherheiten. Allfälligen Begehren zur Durchleitung müssten die StWW stattgeben, dabei sind aber die Regeln für die Preisbestimmung, z.B. die anzuwendenden Anlagenbewertungen und Abschreibungssätze noch nicht geklärt und festgelegt.

Die *Verteilung Gas* ist bezogen auf das Angebot (es gibt z.Zt. nur einen Anbieter) ein Monopol. Um die Konkurrenzfähigkeit von Erdgas gegenüber anderen Energieträgern weiter zu verbessern, ist aber ein Wachstum des Gasabsatzes notwendig. Vermehrte Handlungsmöglichkeiten können auch in diesem Geschäftsfeld vorteilhaft sein.

Markt mit Einschränkungen

Die KVA akquiriert etwa 85 % ihres Kehrichts im Markt. Die KVA kann jedoch nicht nur unter Marktgesichtspunkten beurteilt werden, da die Kehrichtverbrennung und die Kehrichtzuteilung kantonalen Regelungen unterliegt und der Standort Winterthur aufgrund des vorhandenen Kehrichtaufkommens und der Abwärmenutzung (Fernwärme) gegeben ist. Die Zürcher Verbrennungsanlagen arbeiten bereits heute eng zusammen. Es ist vorgesehen, diese Zusammenarbeit zu intensivieren und damit eine Optimierung unter Einbezug überkommener Aspekte zu erlangen.

Die *Fernwärme* steht in Konkurrenz zu den Energieträgern Heizöl, Gas, Holz oder Wärmepumpe. Die Institution Fernwärme arbeitet in Winterthur mit marktgängigen Preisen und ist rentabel. Eine Erweiterung des Handlungsspielraums ist zwar sinnvoll, aber nicht prioritär.

Marktgeschäfte

In diesen Bereichen besteht kein Ver- oder Entsorgungsauftrag. Die Kundschaft kann ihre Bedürfnisse auch bei Konkurrenten/Konkurrentinnen befriedigen. Die PC müssen die Strukturen und Kompetenzen den Gegebenheiten des Marktes anpassen und auf die Erwartungen der Kundschaft reagieren können.

Durch das Weko-Urteil ist das PC *Stromhandel* bereits heute dem Markt unterstellt und wird dies in Kürze auch in der Praxis sein. Die StWW müssen in diesem Umfeld agieren können, wobei besonders die ersten Jahre kritisch sein werden.

Dies trifft grundsätzlich auch auf das PC *Gashandel* zu, allerdings aus heutiger Sicht in sehr abgeschwächter und zeitlich verzögerter Form.

Die PC *Telekom* und *Energie-Contracting* sind Marktgeschäfte und werden von den StWW gewinnorientiert betrieben. Dies ist ordnungspolitisch richtig, da der Gewinnmaximierung durch die Konkurrenzsituation Grenzen gesetzt sind.

5. Absichten des Stadtrats

In den Legislatorschwerpunkten 2002-06 hält der Stadtrat fest:

„Die städtischen Betriebe werden mit den notwendigen Kompetenzen und Strukturen ausgestattet, damit sie in ihren Aufgabenbereichen wirkungsvoll tätig sein können.“

Bei den StWW ist seit 2003 die Organisation und Rechnungslegung neu in Profitcenter gegliedert, um die Verantwortlichkeiten klarer zu regeln, das betriebswirtschaftliche Bewusstsein zu erhöhen, die Transparenz zu verbessern und eine bessere Steuerung durch die Führungsorgane der StWW und die Aufsichtsorgane zu ermöglichen. Diese Organisation führt bereits zu effizienteren und den Anforderungen des Marktes besser angepassten Betriebsabläufen.

Die Organisationsform der selbständig öffentlichrechtlichen Anstalt, welche in absehbarer Zukunft als Alternative zur Aktiengesellschaft auch den Gemeinden zur Verfügung stehen wird, wird für diesen Fall auch für die Städtischen Werke Winterthur eingehend zu prüfen sein. Nach Massgabe des Handlungsbedarfs und unter Berücksichtigung vielfältiger Synergien in der gewachsenen Struktur der StWW wird dann auch die allfällige Strukturänderung der StWW insgesamt Gegenstand der Abklärung sein.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder