

Weisung 10

vom 12. November 2018



16.09.30 Organisation

Prüfung Verselbständigung der Werke – Grundlagenerarbeitung

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat

1. Zur Erarbeitung von Grundlagen (Phase I und II) für eine mögliche Verselbständigung der Werke wird ein Kredit von CHF 60'000.- (exkl. MwSt.) bewilligt.
 2. Der Beschluss ist nicht referendumsfähig (Art. 8 lit. e Gemeindeordnung).
-

Bericht

1. Ausgangslage

Die Werke der Stadt Wädenswil stellen mit rund 30 Mitarbeitenden die Gas- und Wasserversorgung, die Entsorgung und das Recycling sowie die Wärmeversorgung von zwei Nahwärmeverbänden in der Stadt Wädenswil sicher. Weiter betreiben sie eine Tankstelle für Benzin, Diesel sowie Erdgas/Biogas und sind für die gesamten Energiestadt-Aktivitäten zuständig.

Die Werke sind heute ein rechtlich unselbständiger Betrieb der Stadt Wädenswil im Sinne des zürcherischen Gemeinderechts. In diesem Rahmen sind die Werke als Abteilung innerhalb der Stadtverwaltung organisiert und werden politisch und strategisch durch den Stadtrat geführt.

2. Motivation für die Prüfung einer Verselbständigung

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse in der Energie- und Versorgungswirtschaft grundlegend verändert.

Mit der kontinuierlichen Verschärfung der Energie- und Umweltgesetze - darunter fällt auch das Ziel bis 2050 CO₂-frei zu sein und dies bei der Wärme, dem Strom wie auch in der Mobilität - muss sich die Stadt Wädenswil Gedanken machen, welche Rolle den Werken langfristig zukommt. Die Werke sind in den Sektoren Energie, Mobilität, Umwelt, Kreislauf- und Ressourcenwirtschaft tätig, welche sich einerseits dynamisch entwickeln und andererseits einem grossen Wandel unterworfen sind.

Diese Entwicklung bringt der Stadt auch die Chance, Herausforderungen bei den Werken proaktiv und selbstbestimmt anzugehen, um die künftige Energie- und Versorgungslandschaft der Stadt im Sinne ihrer energie- und umweltpolitischen Vorgaben und unter Wahrung der bedarfsgerechten, sicheren und zuverlässigen Ver- und Entsorgung sicherzustellen. Durch die marktbezogenen, regulatorischen, technologischen und letztlich auch politischen Entwicklungen werden die Aufgabenstellungen vielschichtiger. Auch im angestammten Geschäft nehmen Komplexität und Risiken weiter zu. Die Ver- und Entsorgungsunternehmen

benötigen deshalb zukunftsgerichtete Strukturen sowie eine Rechtsform, welche es ihnen ermöglicht, rasch und flexibel auf die sich ändernden Bedingungen zu reagieren.

3. Umfeld- und Marktentwicklung

Gasmarkt:

Seit der Inkraftsetzung der sogenannten „Verbändevereinbarung“ im Jahr 2012 sind Grosskunden direkt marktzugangsberechtigt und können ihren Gaslieferanten frei wählen. Aufgrund der jüngsten politischen und rechtlichen Entwicklungen ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren der Gasmarkt weiter geöffnet und eine Regelung mit einem Gasversorgungsgesetz (GasVG) im 2023 vorliegen wird. Mit dem auf lange Sicht liquiden Markt zu stabilen Gaspreisen auf tiefem Niveau, verbunden mit der zunehmenden Entkoppelung der Gaspreise vom Heizölpreis, werden Markteintritte von privaten Gaslieferanten begünstigt. Langfristig ist mit einem vollständig liberalisierten Markt mit entsprechend ausgeprägter Regulierung, in Analogie zur Entwicklung im Elektrizitätsmarkt, zu rechnen. Damit gilt der Wettbewerb, und ein lokales Versorgungsunternehmen muss sich entsprechend aufstellen, um mit anderen nationalen und multinationalen Unternehmen auf gleicher Augenhöhe in Konkurrenz treten zu können.

Energiepolitik:

Ein besonderes Gewicht haben die politischen Rahmenbedingungen im Kontext der „Energiestrategie 2050“. Obwohl Erdgas anerkanntermassen ökologischer ist als Erdöl, hat es allgemein einen schwachen politischen Rückhalt. Aufgrund der herrschenden Klimapolitik steigen die Abgaben auf fossilen Energieträgern. Dies vermindert die Konkurrenzfähigkeit von Erdgas gegenüber Substitutionsenergien wie Strom und Holz. Auch die einschlägigen Bestimmungen der überarbeiteten Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEn) haben tendenziell einen restriktiven Einfluss auf Erdgas (beispielsweise keine Erleichterung der Substitution von Heizöl durch Erdgas). Das Gasgeschäft gerät damit zunehmend unter Druck. Neue Geschäftsfelder, Produkte, Dienstleistungen und Anwendungen sind gefragt. Dazu muss ein Unternehmen, ohne einen langwierigen politischen Prozess durchlaufen zu müssen, schnell agieren und entscheiden können.

Technologischer Fortschritt, Konvergenz der Netze:

Schliesslich sind auch die technologischen Entwicklungen im Energiemarkt nicht zu vernachlässigen. Eine möglicherweise bedeutende Rolle könnte zukünftig die Technologie „Power-to-Gas“ (Umwandlung von überschüssiger Elektrizität zu Gas) und die damit verbundene Konvergenz von Elektrizität, Gas, Wärme und auch Wasser haben. Die Energie- und Wärmeträger wachsen immer mehr zusammen und entsprechend erhöht sich auch der Bedarf an internem Know-how und externen Partnerschaften, um die bestehenden aber auch potentiellen Kunden professionell beraten und Lösungen anbieten zu können. Ebenfalls wird das Energiegeschäft immer stärker von einer zunehmenden Digitalisierung geprägt.

4. Aktuelle Herausforderungen (Beispiele)

Die aktuellen Herausforderungen, welche kommunale Versorgungsunternehmen bewältigen müssen, sind vielfältig. Diese sind bereits heute faktisch gezwungen, sich wie privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen im Markt zu positionieren und zu verhalten. Nur haben sie nicht die gleich langen Spiesse wie bereits verselbständigte Unternehmen. Nachfolgend werden einige Beispiele für aktuelle Herausforderungen aus Sicht der Werke dargelegt:

Strategische Führungsebene:

Die heutigen Herausforderungen bedingen eine konsequente strategische Ausrichtung im Sinne einer Unternehmensstrategie. Dazu ist ein eigens eingesetztes Gremium nötig, in dem Personen mit Fachkompetenzen zu Strategie, Recht, Finanzen, Technik, Marketing/Vertrieb vertreten sind und für eine verstärkte markt- und kundenorientierte Führung sorgen. Dies entlastet den Stadtrat und Gemeinderat von der strategischen Führungsverantwortung. Die politische Einflussnahme kann über das Festlegen von entsprechenden Rahmenbedingungen in Form einer Eigentümerstrategie und einem Leistungsauftrag bzw. einer Leistungsvereinbarung oder auch mit parlamentarischen Instrumenten erfolgen.

Handlungsfähigkeit:

Über Jahrzehnte hinweg waren die wichtigsten unternehmerischen Entscheide eher technischer Natur zur Wahrung der Versorgungssicherheit. Heute rücken betriebswirtschaftliche Fragen und die verstärkte Markt- und Kundenorientierung immer mehr ins Zentrum. Dies verlangt einfache und schnelle Entscheidungswege, damit die erforderliche Flexibilität, Agilität und Handlungsfähigkeit gewährleistet ist.

Vertragsfähigkeit (Kompetenzen):

Die Werke müssen für die Beschaffung von Energie und Leistungen mittel- bis langfristige Verpflichtungen eingehen können. In den meisten Fällen wären die heute bestehenden finanziellen Kompetenzen nicht ausreichend, um genügend schnell am Markt agieren zu können.

Vertraulichkeit:

Es wird aufgrund der zunehmenden Wettbewerbssituation immer wichtiger, dass Geschäfte unter Wahrung der Kundenvertraulichkeit nicht öffentlich diskutiert werden.

Sicherung der finanziellen Stabilität und eines angemessenen Returns:

Die Werke müssen zur flexiblen Finanzierung ihrer Projekte schnell, günstig und unabhängig Geld beschaffen können. Weiter bedingt die Transformation vom Gasversorger zum energieträgerunabhängigen Versorger und Dienstleister hohe finanzielle Mittel. Die Tarife sollen sich daher am Markt orientieren und angemessene Erträge ermöglichen. Die daraus resultierenden Gewinne können dann in die Transformation investiert werden.

Ohne eine aktive Erschliessung neuer Geschäftsfelder (vom Gasversorger zum Wärme- und Energieversorger) ist eine risikogerechte Entschädigung des investierten Kapitals kaum mehr möglich und die heutige Abgabe an die Stadt Wädenswil ist mittel- bis langfristig gefährdet, weil die bisherige Konzentration auf den risikoarmen Netzbetrieb und der marginträchtigen Energie in einem regulierten Gasmarkt und den immer strengeren energiepolitischen Hürden und Anforderungen keine so hohen Vergütungen mehr erlaubt. Ein Festhalten an dieser Strategie würde auf eine Schrumpfungs- und Deinvestitionsstrategie hinauslaufen.

Mit einer Verselbständigung sollen die Werke in die Lage versetzt werden, die künftigen Herausforderungen strategisch und strukturell gut aufgestellt aktiv in Angriff nehmen zu können und erfolgreich zu meistern. Es muss sichergestellt werden, dass die Voraussetzungen für eine langfristige, erfolgreiche Geschäftstätigkeit vorhanden sind. So sind der Werterhalt des eingesetzten Kapitals und die langfristig sichere und effiziente Versorgung von Bevölkerung, Gewerbe und Industrie gewährleistet.

5. Rahmenbedingungen für eine Verselbständigung der Werke

Im Rahmen eines Verselbständigungsprojekts sind während der Konzeption verschiedenste Entscheide für die konkrete Ausgestaltung des verselbständigten Unternehmens und der Schnittstellen zur Stadt als 100%ige Eigentümerin festzulegen. Nachfolgend werden die wichtigsten aus heutiger Sicht bereits bekannten Rahmenbedingungen festgehalten:

- Das Verselbständigungsprojekt umfasst alle heutigen Bereiche der Werke. Das Unternehmen soll grundsätzlich als Einheit in die neue Rechtsform übergeführt werden. Die bestehenden Synergien zwischen den verschiedenen Sektoren (z.B. Energie, Wasser, und Entsorgung/Recycling) sollen auch in Zukunft erzielt werden können.
- Die Werke sind im vollständigen Eigentum der Stadt Wädenswil. Private können sich an den verselbständigten Werken nicht beteiligen. Die Verselbständigung ist daher keine Privatisierung. Das in den Werken investierte Kapital bleibt somit der Stadt Wädenswil vollumfänglich erhalten.
- Die betriebsnotwendigen Grundstücke, Liegenschaften und Anlagen sind grundsätzlich integraler Bestandteil der Werke. In welcher Form eine Überführung auf die neue Rechtsform erfolgt, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile aus Sicht der Stadt Wädenswil und der Werke zu beurteilen. In analogen Fällen werden oft (abparzellierte) Grundstücke übertragen, Baurechte eingeräumt oder Mietverhältnisse aufgesetzt. Wichtig ist, dass selbst bei einer Übertragung auf die neue Rechtsform das Eigentum an Grundstücken, Liegenschaften und Anlagen nach wie vor vollumfänglich (indirekt) bei der Stadt Wädenswil ist.
- Die Verselbständigung stellt keine Energie-, Tarif- und Finanzvorlage dar. Es geht darum, dass die Strukturen der Werke und damit auch die Schnittstellen zur Stadt Wädenswil optimiert und auf die zukünftigen Herausforderungen ausgerichtet werden.
- Die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme durch Stadtrat und Gemeinderat wird durch entsprechende rechtliche Grundlagen sichergestellt (z.B. die Pflicht, die energiepolitischen Vorgaben und Ziele umzusetzen und einzuhalten). Die Verselbständigung erfordert eine Verordnung, einen Leistungsauftrag bzw. eine Leistungsvereinbarung im Rahmen eines Konzessionsvertrags sowie eine Eigentümerstrategie. Mit diesen Instrumenten kann klarer und zielgerichteter Einfluss auf die Werke ausgeübt werden als dies gegenwärtig der Fall ist. Weiter ist vorgesehen, dass der Stadtrat als Eigentümervertreter den Verwaltungsrat der verselbständigten Werke wählt und darin auch

angemessen vertreten ist. Schliesslich sind Stadtrat und Gemeinderat für die politischen Vorgaben verantwortlich, die der zukünftige Verwaltungsrat mit der entsprechenden Fachkompetenz in unternehmerische Entscheidungen zu „übersetzen“ hat.

- Die Verselbständigung hat keine Auswirkungen auf die bestehenden Vertragsverhältnisse mit Kunden, Lieferanten und anderen Geschäftspartnern. Die verselbständigten Werke werden bei diesen Verträgen Rechtsnachfolgerin. Auch unterstehen die verselbständigten Werke weiterhin dem öffentlichen Vergaberecht.
- Die Geschäftstätigkeit der Werke ist aufgrund der übergeordneten Gesetzgebung stark reglementiert. Folgende Regulatoren und Behörden überwachen die Einhaltung dieser übergeordneten Bestimmungen (nicht abschliessend): Preisüberwachung (PÜ), Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW), Bundesamt für Energie (BFE), Eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO) sowie Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL). Die gesetzlichen Vorgaben gelten unabhängig von der Rechtsform.
- Die aktuellen regulatorischen Bestimmungen erfordern bei der Wasserversorgung und bei der Entsorgung kostendeckende Tarife. Es dürfen keine Gewinne in diesen beiden Bereichen erzielt werden. Dies gilt auch bei der neuen Rechtsform. Bei der Gas- und Wärmeversorgung werden bereits heute unter Berücksichtigung des bestehenden Wettbewerbs moderate Gewinne erzielt. Dies ist auch zukünftig nötig, damit unter Berücksichtigung der Konvergenz der Netze die Transformation vom Gasversorger zum energieträgerunabhängigen Versorger und Dienstleister finanziert werden kann.

In den letzten Jahren hat der Anteil von selbständigen Rechtsformen bei Schweizer Versorgungsunternehmen wieder zugenommen. Verschiedene Städte und Gemeinden in der Region wie z. B. Werke am Zürichsee AG, EW Höfe AG, Energie und Wasser Meilen AG und Energie Zürichsee Linth AG haben in den letzten Jahren eine Verselbständigung ihrer Versorgungsunternehmen vorgenommen. Die Werke werden durch eine Verselbständigung für die Zukunft mit ihren vielfältigen Herausforderungen und Aufgaben entscheidend gestärkt.

6. Gegenstand dieser Weisung / Inhalt der Prüfung

Um eine fundierte und qualitative Diskussion zu führen, sind Grundlagen zu erarbeiten, damit Sinn und Zweck einer Verselbständigung sowie die Umsetzbarkeit beurteilt werden können. Diese Grundlagen werden in die Phasen I und II aufgeteilt, wobei folgende Themenkreise näher betrachtet werden:

Phase I: Analyse, Strategie und Rechtsform (vertieft)

- Durchführung einer qualitativen und quantitativen Markt- und Unternehmensanalyse unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Geschäftsbereiche (Gas, Wasser, Wärme, Entsorgung etc.) hinsichtlich einer möglichen Verselbständigung.

- Konsolidierung der Analyseergebnisse in einer Stärken/Schwächen- und Chancen/Gefahren-Analyse.
- Aufzeigen der Auswirkungen und des Handlungsbedarfs im Hinblick auf eine mögliche Verselbständigung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft oder öffentlich-rechtliche Anstalt.
- Aufbereitung und Ausformulierung von zwei eigentümerstrategischen Varianten.
- Bewertung der Varianten auf Basis der
 - Wirtschaftlichkeit
 - Marktfähigkeit
 - Regulatorisch/rechtliche Aspekte
 - Politische Tragfähigkeit/Akzeptanz.
- Empfehlung einer Rechtsform mit entsprechenden Begründungen und Argumenten.

Phase II: Grobkonzeption (nicht vertieft)

- Identifikation und Klärung der Anforderungen an eine Verselbständigung
 - Umwelt- und marktseitige Rahmenbedingungen
 - Eidgenössische und kantonale Vorgaben
 - Vorgaben der Eigentümerin Stadt Wädenswil
 - Betriebliche und finanzielle Ausgangslage
- Festlegung der für eine Verselbständigung zu berücksichtigenden Prämissen
 - Rechtsform (privatrechtliche Aktiengesellschaft oder öffentlich-rechtliche Anstalt)
 - Rechtliche Zielstruktur (Stammhaus, Energie- und Wassergesellschaft, Betriebs- und Assetgesellschaft, Holdingkonstrukt, etc.)
 - Personal (Transfer, Besitzstand, etc.)
 - Rechnungslegung (Rechnungslegungsstandard, Aktivierungs- und Abschreibungsrichtlinien, etc.)
- Prüfung der Machbarkeit einer Verselbständigung unter Berücksichtigung der Anforderungen und Prämissen
 - Gemeinderechtliche Grundlagen
 - Grundstücke, Liegenschaften und Dienstbarkeiten
 - Leistungsbeziehungen mit Stadt, Leistungsbeziehungen mit Dritten und Verträge
 - Finanzielle Ausgangslage (inkl. Tarifsituation)
 - Finanz- und Betriebsbuchhaltung (insb. Anlagebuchhaltung)
 - Steuern
 - Personalüberführung
- Konsolidierende Würdigung (Feststellungen, Bewertung und Handlungsbedarf)

- Ggf. Planung der Projektphasen III Detailkonzeption, IV Politischer Entscheidungsprozess und V Umsetzung
 - Projektorganisation
 - Aktivitäten (Meilensteine), Zeitplan und Verantwortlichkeiten
 - Aufwandschätzung

7. Ausblick auf die weiteren Projektphasen

Falls sich der Gemeinderat nach Abschluss der Phasen I und II für eine Verselbständigung der Werke bzw. Weiterverfolgung des Projekts ausspricht, könnten die weiteren Phasen III bis V in Angriff genommen werden. Dabei würden in Abhängigkeit der Erkenntnisse aus der Phase II folgende (indikative) Themenkreise bearbeitet:

Phase III: Detailkonzeption

- Erarbeitung einer Verordnung, eines Reglements für eine Konzessionsabgabe, eines Konzessionsvertrags mit Leistungsvereinbarung und evtl. von Statuten inkl. Festlegung der Firma
- Festlegung der zukünftigen Governance, z.B. Zusammensetzung des Verwaltungsrats
- Erarbeitung eines Personalüberführungsvertrags
- Identifikation von Handlungsbedarf bei Grundstücken, Liegenschaften und Dienstbarkeiten
- Identifikation von Handlungsbedarf bei Verträgen
- Analyse der bestehenden Bewertungsgrundlagen (insb. Anlagebuchhaltung)
- Erarbeitung einer finanziellen Mittelfristplanung
- Erarbeitung einer Finanzierungs- und Abgeltungsstrategie
- Festlegung der provisorischen Eröffnungsbilanz
- Erarbeitung der Steuerstrategie und Abschluss von Rulings mit den eidgenössischen und kantonalen Steuerbehörden
- Vorprüfung bei relevanten Behörden (z.B. AWEL, Gemeindeamt)

Phase IV: Politischer Entscheidungsprozess

- Erarbeitung der Weisung an den Gemeinderat
- Durchführung einer Informationsveranstaltung für den Gemeinderat
- Erarbeitung der Botschaft für die Stimmberechtigten
- Durchführung einer Informationsveranstaltung für die Stimmberechtigten
- Volksabstimmung

Phase V: Umsetzung

- Sicherstellung der dinglichen Sicherung aller relevanten Anlagen
- Erstellung der erforderlichen Inventare
- Vollzug der Gründung der neuen Gesellschaften und ggf. Vollzug einer Sacheinlage mit Kapitalerhöhung
- Festlegung der definitiven Eröffnungsbilanz
- Erstellung neuer Anstellungsbedingungen wie Personalreglement, Arbeitsverträge etc.
- Anpassung der Sach- und Sozialversicherungen
- Erarbeitung von gegenseitigen Leistungsverträgen mit der Stadt
- Erarbeitung eines Organisationsreglements für die Gesellschaften
- Erarbeitung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)

8. Indikativer Zeitplan

Die nachfolgende Tabelle soll der aus Sicht des Stadtrats angestrebte Zeitplan für eine mögliche Verselbständigung der Werke aufzeigen:

Aktivität	Termin
Phasen I/II (Analyse, Strategie und Rechtsform / Grobkonzeption)	
Verabschiedung Weisung für Phasen I/II im Stadtrat	Q4 2018
Verabschiedung Weisung für Phasen I/II im Gemeinderat	Q2 2019
Bearbeitung der Phasen I/II abgeschlossen	Q4 2019
Phase III (Detailkonzeption)	
Verabschiedung Weisung für Phase III im Stadtrat	Q1 2020
Verabschiedung Weisung für Phase III im Gemeinderat	Q3 2020
Bearbeitung der Phase III abgeschlossen	Q1 2021
Phase IV (Politischer Entscheidungsprozess)	
Verabschiedung Weisung für Phase IV im Stadtrat	Q2 2021
Verabschiedung Weisung für Phase IV im Gemeinderat	Q1 2022
Urnenabstimmung	Q2 2022
Phase V (Umsetzung)	
Umsetzung von Phase V abgeschlossen (Stichtag der Verselbständigung per 01.01.2023)	Q4 2022

9. Kosten

Für die Erarbeitung der Grundlagen für die Phasen I und II sowie für die weiteren Projekt-schritte der Phasen III bis V ist mit folgenden Gesamtprojektkosten (exkl. MwSt.) zu rechnen:

Grundlagen Phasen I und II	CHF	60'000.—
Detailkonzeption bis Umsetzung (Phase III bis V)	CHF	180'000.—

9/9

12. November 2018

12. November 2018

rbu

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter
Stadtpräsident

Heinz Kundert
Stadtschreiber

Referent des Stadtrats

Ernst Brupbacher
Stadtrat Werke