

Mitglieder

Christina Zurfluh Fräfel, Präsidentin
Christian Gross, Vizepräsident
Cornelia Dätwyler
Judith Fürst
Rita Hug
Marco Kronauer
Angelo Minutella
Martin Schlatter
Lukas Wiederkehr

Bericht und Antrag zur Weisung 10 – Prüfung Verselbständigung der Werke - Grundlagenerarbeitung

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat

Zur Erarbeitung von Grundlagen (Phase I und II) für eine mögliche Verselbständigung der Werke wird ein Kredit von CHF 60'000.- (exkl. MwSt.) bewilligt.

Der Beschluss ist nicht referendumsfähig (Art. 8 lit. e Gemeindeordnung).

Bericht

1. Ausgangslage

Anlässlich des Eintretens auf diese Weisung erhielt die GRPK am 16. Mai 2019 vertiefte Informationen von Ernst Brupbacher, Stadtrat Werke und von Rolf Baumbach, Leiter Werke zur Ausgangslage und zum geplanten Vorgehen. Die GRPK bedankt sich bei den Verantwortlichen für die klar strukturierte und offene Information.

Die Weisung 10 bezweckt die Bewilligung des Gemeinderates für einen Kredit von CHF 60'000 für die Ausarbeitung von Grundlagen einer möglichen Verselbständigung.

Aktuell sind 36 Mitarbeitende bei der Abteilung Werke beschäftigt: Für die Gas- und Wasserversorgung, für Entsorgung und Recycling sowie für die Wärmeversorgung und Betreuung einer Tankstelle. Die Werke sind ein unselbständiger Betrieb der Stadt.

2. Motivation für die Prüfung einer Verselbständigung

Die Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse in der Energie- und Versorgungswirtschaft haben sich grundlegend verändert, und weitere Veränderungen folgen in den kommenden Jahren.

Themen, welche die Abteilung beschäftigen werden, sind:

- Liberalisierung der Energiemärkte
- Technologischer Wandel/Komplexität
- Schrumpfender Wärmemarkt
- Rentabilität
- Mitbewerber
- Spardruck
- Renditeerwartung der Stadt
- Klimaabkommen
- MuKE n 2014*

** Bei den «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE n) handelt es sich um das von den Kantonen, gestützt auf ihre Vollzugserfahrung, gemeinsam erarbeitete «Gesamtpaket» energierechtlicher Mustervorschriften im Gebäudebereich. Sie bilden den «gemeinsamen Nenner» der Kantone. Sie haben ein hohes Mass an Harmonisierung im Bereich der kantonalen Energievorschriften zum Ziel, um die Bauplanung und die Bewilligungsverfahren für Bauherren und Fachleute, die in mehreren Kantonen tätig sind, zu vereinfachen. Die Harmonisierung wird durch die Verwendung von gemeinsam erarbeiteten Formularen und Vollzugshilfen zusätzlich unterstützt.*

3. Umfeld- und Marktentwicklung

Der Gasmarkt ist heute bereits teilliberalisiert, d.h. Grosskunden sind seit 2012 direkt marktzugangsberechtigt und können den Gasanbieter frei wählen. Mit ein paar wenigen Grosskunden bestehen Verträge, aber ein mögliches Abspringen bleibt ein Risikofaktor. Im Jahr 2023 wird die volle Marktöffnung erfolgen, was Folgendes bedeutet:

- Höhere Wechselrate mit Risiko von Kundenverlust
- Beschaffungskompetenzen müssen erhöht werden, Angebote platzieren
- Abschluss von Mehrjahresverträgen und Eingehen von Kooperationen
- Abwälzung von Verantwortung, d.h. Gas muss strukturiert eingekauft werden

Die Abteilung Werke erwartet, dass zukünftig der Gewinn nicht aus dem Netzbetrieb, sondern aus dem Handel erzielt wird. Wenn die Energielieferung aus der Hand gegeben und nur noch das Netz betrieben würde, fehlten die Kunden. Die GRPK bezweifelt dies und hebt hervor, dass die Verfügung über das Gasnetzmonopol durchaus gewinnbringend sein könnte. Dies in Analogie zum bereits liberalisierten Strommarkt.

Die Werke wiederum sehen ihre Chance darin, nahe beim Kunden zu sein (Masterplan Energie 2020+). Zudem würden Arbeitsplätze erhalten.

Weiter sind auch die technologischen Entwicklungen im Energiemarkt nicht zu vernachlässigen. Eine möglicherweise bedeutende Rolle könnte zukünftig die Technologie „Power-to-Gas“ haben (Umwandlung von überschüssiger Elektrizität zu Gas) und die damit verbundene Konvergenz von Elektrizität, Gas, Wärme und auch Wasser. 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

Die Stadt ist deshalb an einem Projekt in Island beteiligt. Island hat den Vorteil (Geothermie), weltweit den günstigsten, überschüssigen erneuerbaren Strom zu produzieren.

Der technische Fortschritt ist investitionsintensiv, technisch komplex und braucht für den Aufbau wichtiges Know-how.

4. Aktuelle Herausforderungen

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.

Zusammengefasst:

- Es fehlen die Fachpersonen auf strategischer Ebene, es gibt kein professionelles Gremium
- Der Stadtrat behandelt zu viele Themen und weil jeder Stadtrat für seine Abteilung denkt, ist die Interessenlage problematisch
- Der Gemeinderat ist zu weit weg und kann nur über politische Vorstösse Einfluss nehmen bzw. sich einbringen

- 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.

Zusammengefasst:

- Heute braucht es schnelle Entscheidungswege für Beschaffungen (Gas, Biogas, erneuerbare Gase). Die Werke haben sich vom reinen Gasversorger zum Wärmeversorger gewandelt
- Für Kooperationen und Beteiligungen arbeitet man mit anderen Firmen zusammen. Heute wird dies nur im Auftragsverhältnis gemacht, was bedeutet, dass nicht mitgeredet werden kann
- Die finanziellen Abwicklungen wurden bis vor ein paar Jahren stiefmütterlich behandelt. Die Konsolidierung der Buchhaltung der Werke in die Stadtrechnung ist ineffizient
- Die Werke sind an die Kommunikation bzw. an den Webauftritt der Stadt gebunden
- Die Kompetenzen für Vertragsfähigkeit fehlen. Aufgrund der geringen finanziellen Kompetenz ist es schwierig, kundenspezifische Verträge abzuschliessen

- 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.

Zusammengefasst:

- Kundenspezifische Verträge abschliessen → Überschreitung der finanziellen Kompetenzen
- Energiebeschaffungen → heute mit Partner, welche morgen Mitbewerber sind

- Sicherung der finanziellen Stabilität

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 margenträchtigen 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 Desinvestitionsstrategie hinauslaufen.

Zusammengefasst:

- Hohe Gewinnabgabe an die Stadt aus der Gasversorgung gefährdet (Abgeltung für unternehmerisches Risiko)
- Keine Zweckgebundenheit, langfristig gefährdet
- Gewinne können nach öffentlichem Finanzrecht nicht quergenutzt werden
- Aufbau neuer Geschäftsfelder ist daher schwierig

- Vertraulichkeit

Es wird aufgrund der zunehmenden Wettbewerbssituation immer wichtiger, dass Geschäfte unter Wahrung der Kundenvertraulichkeit nicht öffentlich diskutiert werden. Die Vertraulichkeit ist insbesondere bei Geschäften, die im Parlament behandelt werden, nicht gegeben.

Zusammengefasst:

- Angebote platzieren unter Ausschluss der Öffentlichkeit
- Beispiel Anschluss Fuhr (eine unkomplizierte Umsetzung war möglich)
- Beispiel Wärmeverbund „grüne Wiese“ (neue Projekte wären nur sehr schwierig, resp. gar nicht umsetzbar)

Ziel

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 ist der Werterhalt des eingesetzten Kapitals und die langfristig sichere und effiziente Versorgung von Bevölkerung, Gewerbe und Industrie gewährleistet.

5. Rahmenbedingungen für eine Verselbständigung

Die Verselbständigung umfasst alle heutigen Bereiche der Werke. Das Unternehmen soll grundsätzlich als Einheit in die neue Rechtsform überführt werden. Bestehende Synergien (z.B. Energie, Wasser, und Entsorgung/Recycling) sollen auch in Zukunft genutzt werden können, z.B. bei:

- Leitungsbau Gas, Wasser und Wärme
- Kundendienst, Administration, Finanzen
- Zählerwesen
- Personalaustausch

- Eigentümerschaft

Die verselbständigten Werke bleiben weiterhin Eigentum der Stadt. Private können sich nicht beteiligen, so dass die Verselbständigung also keine Privatisierung bedeutet. Das in den Werken investierte Kapital bleibt der Stadt vollumfänglich erhalten.

- Grundstücke, Liegenschaften und Anlagen

Diese sind grundsätzlich integraler Bestandteile der Werke. Eine Überführung ist im Einzelfall zu beurteilen. Das Eigentum bleibt zwar indirekt, aber immer vollumfänglich bei der Stadt.

- Politische Einflussnahme

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.

- Bestehende Vertragsverhältnisse

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.

- Gesetzgebung

Es gibt übergeordnete Bestimmungen, z.B. Preisüberwachung (SVGW, BFE, WEKO, AWEL), aber auch regulatorische Bestimmungen: Bei Wasserversorgung und Entsorgung darf im Kanton Zürich kein Gewinn erzielt werden (kostendeckende Tarife), was auch bei der neuen Rechtsform gelten würde.

Bei der Gas- und Wärmeversorgung werden bereits heute unter Berücksichtigung des bestehenden Wettbewerbs moderate Gewinne erzielt.

Die Abteilung Werke ist sich bewusst, dass man sich beim Verlassen einer gewissen Komfortzone einem Risiko aussetzt, vor allem, wenn sich die Marktverhältnisse nicht so weiter entwickeln, wie angenommen.

6. Gegenstand dieser Weisung

Die CHF 60'000 sind für eine Machbarkeitsstudie (für die Phase I und II) geplant:

- Phase I

- 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 (SWOT 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, usw.)
- Personal (Transfer, Besitzstand, usw.)
- Rechnungslegung (Rechnungslegungsstandard, Aktivierungs- und Abschreibungsrichtlinien, usw.)

Prüfung der Machbarkeit einer Verselbständigung unter Berücksichtigung folgender 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

Dabei werden sowohl der Status quo, eine AG, wie auch eine Anstalt öffentlichen Rechtes bewertet werden. Dies inklusive der Bewertung der Vor- als auch Nachteile der verschiedenen Varianten.

7. Ausblick auf weitere 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)

- Projektphase 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
- Projektphase 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

Weisung Phasen I und II im GR	3./4 Quartal 2019
Weisung Phase III im GR	3. Quartal 2020
Weisung Phase IV im GR	1. Quartal 2022
Urnengang/Abstimmung	2. Quartal 2022
Umsetzung (Rechtsformänderung per)	1.1.2023 (Stichtag)

9. Kosten

Grundlagen Phasen I + II	CHF 60'000
Detaillkonzeption bis Umsetzung Phasen III – V	CHF 180'000

Einschätzung der GRPK

Die GRPK kann das Ansinnen aufgrund der dargelegten Faktenlage nachvollziehen. Sie möchte jedoch, dass nicht nur die Verselbständigung der gesamten Abteilung Werke beurteilt wird, sondern dass auch Varianten mit der Verselbständigung von einzelnen Teilbereichen in Betracht gezogen und analog bewertet werden.

Die GRPK bezweifelt die Objektivität der zu erwartenden Machbarkeitsstudie. Die Firma wird von der Abteilung Werke ausgesucht und hat die Aussicht, bei einem positiven Entscheid einen Folgeauftrag zu erhalten.

Die GRPK fordert eine ausgewogene Beurteilung der Chancen und Risiken der Phasen I und II.

Zusammenfassung und Antrag

Anträge

- Die einstimmige GRPK beantragt, auf die Weisung 10 – Prüfung Verselbständigung der Werke – Grundlagenerarbeitung, einzutreten.
- Die Mehrheit der GRPK beantragt, zur Erarbeitung von Grundlagen (Phase I und II) für eine mögliche Verselbständigung der Werke einen Kredit von CHF 60'000.- (exkl. MwSt.) zu bewilligen.
- Die einstimmige GRPK beantragt, dass der Auftrag an die Gutachter offener formuliert wird und sich nicht nur auf die Verselbständigung der gesamten Werke bezieht, sondern auch auf die einzelnen Teilbereiche (z.B. Thema Wasser).

Der Beschluss ist nicht referendumsfähig (Art. 8 lit. e Gemeindeordnung).

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission
(GRPK) des Gemeinderates Wädenswil:

Christina Zurfluh Fraefel
Präsidentin

Karin Pfister
Protokollführerin

Wädenswil, 11. Juli 2019