



## Vorlage an den Grossen Gemeinderat

vom 4. Februar 2003

Nr. 2878

Sankt Galler Stadtwerke (sgsw)

**Kurzbericht über die Arbeit der Spezialkommission Ausgliederung der Sankt Galler Stadtwerke (sgsw) aus der Stadtverwaltung, den Rückzugsentscheid des Stadtrats und die Auflösung der Spezialkommission sowie Ausblick auf das weitere Vorgehen****1 Ausgangslage**

Das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) wurde an der eidgenössischen Volksabstimmung vom 22. September 2002 mit 52,6 % der abgegebenen Stimmen abgelehnt. 14 Kantone, darunter auch der Kanton St.Gallen, verwarfen die Vorlage. Die städtischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lehnten das EMG ebenfalls mit 10'839 zu 9'814 Stimmen ab. Aufgrund einer Lagebeurteilung nach der Abstimmung hat der Stadtrat die Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 22. Februar 2001 betreffend Ausgliederung der Sankt Galler Stadtwerke aus der Stadtverwaltung (Nr. 0282) zurückgezogen. Die Spezialkommission, die drei Tage vor der EMG-Abstimmung ihren Schlussbericht zuhanden des Parlaments verabschiedet hatte, wurde am 21. Oktober 2002 über die Rückzugsgründe und das Vorgehen des Stadtrats informiert. Die Spezialkommission beschloss an dieser Sitzung die Empfehlung, dass dem Parlament anlässlich der Auflösung der Kommission ein Kurzbericht vorzulegen ist über die wesentlichen Erkenntnisse aus der Kommissionsarbeit und die Gründe des Stadtrates für den Rückzug der Vorlage sowie über die weiteren Entwicklungsperspektiven und Handlungsmöglichkeiten der sgsw.

**2 Die Arbeit der Spezialkommission****2.1 Ablauf**

Die Kommission befasste sich vom März 2001 bis Oktober 2002 an insgesamt 19 Sitzungen mit der Vorlage des Stadtrates betr. Ausgliederung der Sankt Galler Stadtwerke aus der Stadtverwaltung.



In einer ersten Informationsphase von März bis Mitte Juni 2001 beleuchtete die Kommission den Prozess der Entscheidungsfindung, verlangte Aufschluss über untersuchte Lösungsansätze und prüfte selbst Alternativen. Sie setzte sich intensiv mit möglichen Gesellschaftsformen und Unternehmensstrukturen auseinander. Sie befasste sich im Weiteren mit Beteiligungs- und Kooperationsstrategien, mit den finanziellen Interessen der sgsw und der Stadt, mit der Unternehmensstrategie der Stadtwerke, den arbeitsrechtlichen Bestimmungen sowie mit Fragen der Rechtssicherheit und Haftung. Das Hauptinteresse galt dabei der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der ausgegliederten sgsw, der Werterhaltung der Infrastruktur, der Frage des Netzeigentums, der Versorgungssicherheit, der Sicherstellung des Service public und der politischen Einflussnahme des Gemeinwesens.

Im Rahmen der Eintretensdebatte Ende Juni 2001 wurden zwei Rückweisungsanträge gestellt, die jedoch beide verworfen wurden. Grossmehrheitlich wurde Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

Nach einer Information über den in verschiedenen Punkten umstrittenen Vernehmlassungsentwurf der eidgenössischen Elektrizitätsmarktverordnung (EMV) durch einen Experten des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) startete die Kommission im September 2001 mit der Detailberatung. Behandelt wurden die Unterlagen, für die direkt oder indirekt Parlamentsbeschlüsse erforderlich sind: der Nachtrag zur Gemeindeordnung, das Energie- und das Wasserreglement, die Leistungsvereinbarungen und das Finanzmodell. Im Rahmen dieser Behandlung befasste sich die Kommission jeweils unter Beizug verschiedener Fachleute aus der Verwaltung mit diversen Einzelfragen, die in verschiedene Abänderungsanträge der Spezialkommission mündeten. Ebenfalls intensiv diskutiert wurde die Ausgestaltung des Verwaltungsrats und des Controllings. Die Kommission hat ausserdem verschiedene Empfehlungen abgegeben zu Unterlagen, die nicht vom Parlament zu beschliessen sind, so zu den Leistungsvereinbarungen, dem Gesamtarbeitsvertrag, den Statuten einer künftigen AG, der Ausgestaltung des Verwaltungsrats und der Unternehmensstrategie.

Unter der Voraussetzung, dass das EMG angenommen wird, empfahl die Kommission in der Schlussabstimmung vom 19. September 2002 mit 8:3 Stimmen, die Anträge des Stadtrates - unter Berücksichtigung der Abänderungsanträge der Kommission - gutzuheissen. Die Kommission war dabei informiert, dass der Stadtrat bei negativem Ausgang der EMG-Abstimmung eine grundsätzliche Überprüfung vornehmen würde.



## 2.2 Die Kernthemen

Mit ihrem mehrheitlichen Ja zur Ausgliederung anerkannte die Kommission in Erwartung einer gesetzlich geregelten Liberalisierung des schweizerischen Strommarkts, dass die Rechtsform der sgsw als öffentlich-rechtliche unselbständige städtische Unternehmung zu rigide gewesen wäre. Für die sgsw war im Hinblick auf den Wettbewerbsmarkt der Aufbau einer regionalen Energieverteilunternehmung über Kooperationen und Beteiligungen von Partnerwerken in der Region ein zentraler Punkt in der Unternehmensstrategie. Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung dieser Strategie war die Erlangung der aktiven und passiven Beteiligungsmöglichkeit. Die Mehrheit der Kommission hielt es deshalb für richtig, die Entwicklungsmöglichkeiten der sgsw hin zu einer regionalen Energieverteilunternehmung mit der Wahl einer geeigneten privatrechtlichen Gesellschaftsform möglichst offen zu halten, und sprach sich für die Form der Aktiengesellschaft aus. Sie vertrat die Ansicht, dass die sgsw in die Lage versetzt werden sollten, Allianzen und Kooperationen einzugehen, die über eine reine Zusammenarbeit hinausgehen; Beteiligungen anderer Gemeinwesen an den sgsw sollten ermöglicht werden, damit die sgsw von Synergien und Grössenvorteilen hätten profitieren können.

Wichtige Anliegen der Kommission waren von Beginn weg die Werterhaltung der Infrastrukturen, die Gewährleistung der hohen Versorgungssicherheit und eine flächendeckende Versorgung der Stadt mit Energie und Wasser. Die Frage des Eigentums an den Netzinfrastrukturen führte zu kontroversen Diskussionen, die letztlich in einen Abänderungsantrag der Kommission mündeten. Dieser hätte die Kompetenz für Beteiligungsveräusserungen in Fällen, in denen eine gesetzliche oder statutarische Sperrminorität der Stadt verloren gegangen wäre, an den Grossen Gemeinderat delegiert.

Die Kommission ortete bei der stadträtlichen Vorlage eine für sie zu weit gehende Machtkonzentration beim Stadtrat und setzte sich für eine grössere Mitbestimmung des Parlaments ein. Um die demokratische Mitbestimmung zu verstärken, beantragte die Kommission, dass die Leistungsvereinbarungen, die zwischen dem Stadtrat und dem künftigen Verwaltungsrat der sgsw ausgehandelt worden wären, dem Grossen Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen sind, und dass im Rahmen des Geschäftsberichts des Stadtrats eine Berichterstattung ans Parlament erfolgen sollte. Die Definition geeigneter Indikatoren für das strategische Controlling durch das Parlament überliess sie dem Stadtrat, gab aber erste Impulse. Im Weiteren gab sie auch die Empfehlung ab, dass die Besetzung des Verwaltungsrats auch eine politische Abstützung sichern sollte.

Die grosse Mehrheit sprach sich auch für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV) aus, weil er - im Gegensatz zum Obligationenrecht - auf die Besonderheiten und speziellen Bedürfnisse der jeweiligen Branchen Rücksicht nimmt. Mit Ausnahme von einigen Ände-



lungsempfehlungen befürwortete die Kommissionsmehrheit den stadträtlichen GAV-Entwurf und sprach sich damit für eine sozialpartnerschaftliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den sgsw und den Personalverbänden aus.

Ein zentrales Thema bei der Behandlung der Finanzen war der Mittelfluss zwischen sgsw und Stadt. Die Kommission befürwortete das vom Stadtrat vorgeschlagene Modell mit einer fixen und einer erfolgsabhängigen Komponente, welches sowohl die Bedürfnisse der Unternehmung als auch diejenigen des städtischen Haushaltes gebührend berücksichtigte.

### **2.3 Würdigung**

Die Spezialkommission hat sich während ihrer Arbeit in konstruktiver Weise aus verschiedenen Blickwinkeln mit der Ausgliederung der sgsw aus der Stadtverwaltung befasst. Dabei hat sie sich auch mit übergeordneten energiepolitischen Themen und Fragen der politischen Steuerung auseinandergesetzt und auch Entwicklungen im näheren Umfeld der sgsw in ihre Überlegungen miteinbezogen. Die Erörterungen und Diskussionen innerhalb der Kommission wirkten in vielen Fragen klärend und haben über einzelne Abänderungsanträge und Empfehlungen den Weg für eine von der Kommissionsmehrheit getragene Lösung geebnet. Der Stadtrat spricht der Spezialkommission für die geleistete Arbeit seinen Dank aus.

## **3 Rückzug der Ausgliederungsvorlage**

Der Stadtrat hat es ab der absehbaren Verzögerung der Abstimmung über das EMG als opportun erachtet, die kommunale Abstimmung über die Ausgliederung der sgsw aus der Stadtverwaltung aus politischen Gründen erst nach dem EMG-Entscheid anzusetzen. Dieser lag am 22. September 2002 vor und wurde in den Analysen der Befürworter und Gegner des Gesetzes u.a. auch als Entscheid gegen weitergehende Privatisierungen öffentlicher Versorgungsmonopole interpretiert. Aufgrund dieser Ausgangslage hätte die Ausgliederungsvorlage wenig Chancen auf Erfolg gehabt. Im Gegenteil, ein Festhalten an der Absicht, die sgsw auszugliedern, wäre mit Sicherheit als Zwängerei und als Missachtung des Volkswillens interpretiert worden.

Eine rasche weitergehende Marktorientierung im Produkt- und Preisbereich ist nach dem Nein zum EMG nicht gefordert. Im Gegenteil, jetzt ist es zwingend notwendig, die in die Wege geleiteten Veränderungen zu konsolidieren und die weitere Entwicklung in der Branche abzuwarten und zu analysieren. Auch der Druck auf Zusammenschlüsse bei den Verteilwerken ist vorerst geschwunden – mehr als Teil-Kooperationen bis eventuell Gesamtbe-



triebführungsaufträge sind nicht zu erwarten. Die in der Ausgliederungsvorlage eingesetzten finanziellen Daten basieren ausserdem auf den Vorgaben des EMG, das nun nicht in Kraft getreten ist; neue Vorgaben sind noch unsicher, und die energiewirtschaftliche Entwicklung ist offen.

Diese Gründe führten zum Entschluss des Stadtrats, die Ausgliederungsvorlage zurückzuziehen. Der Verzicht, den Antrag für die neue Rechtsform der sgsw aufrecht zu erhalten, trägt der geänderten politischen Situation Rechnung. Er berücksichtigt aber auch die Tatsache, dass die für die finanzielle Seite des Entscheids massgebliche rechtliche Grundlage, bestehend aus EMG und EMV, nicht gegeben war. Die Handlungsmöglichkeiten und die Ertragsaussichten des Unternehmens sgsw sind neu einzuschätzen. Ein Sistieren der Vorlage hätte im politischen Umfeld zu wenig hilfreichen Auseinandersetzungen und bei der innerbetrieblichen Ausrichtung zu unklaren Erwartungen und belastenden Unsicherheiten geführt.

#### **4 Entwicklungsoptionen**

Der Stadtrat hat bei seinem Rückzugsbeschluss nichtsdestotrotz unterstrichen, dass das Bedürfnis der sgsw, einen grösseren unternehmerischen Spielraum zu erhalten und zu entwickeln, bestehen bleibt. Schlüsselfaktoren für die Wahrnehmung unternehmerischer Spielräume sind u.a. eine klare strategische Ausrichtung, effiziente Abläufe mit rascher Entscheidfindung und die Vertraulichkeit wettbewerbssensibler strategischer und operativer Entscheide. Als rechtlich unselbständiger Betrieb gelten für die sgsw die Regelungen des städtischen Finanzreglements. Sie haben also in den Bereichen, wo nicht schon spezielle Regelungen getroffen werden konnten (Rahmenkredite Unterhalt), weiterhin die zeitaufwändigen Abläufe politischer Entscheidungen und, namentlich bei Geschäften, die in die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates fallen, auch die Pflicht zur öffentlichen Bekanntgabe von unternehmerisch sensiblen Informationen zu beachten.

Es stellt sich die Frage, ob bei gegebener Rechtsform für die sgsw alternative Wege möglich sind, um den unternehmerischen Spielraum weiter zu entwickeln. In diesem Zusammenhang zu untersuchen ist, inwieweit in der gegenwärtigen Ausgangslage eine Ausweitung des bewährten Instruments Rahmenkredit (analog Rahmenkredite Unterhalt) zweckmässig ist. Aber auch die laufenden Projekte im Rechnungswesen (Kosten-Leistungsrechnung, Energieverrechnung, Kontenrahmen KMU etc.), die unternehmensweite Prozessanalyse, der Aufbau einer Balanced Scorecard (Steuerungssystem, das neben finanz- und ergebnisorientierten Grössen auch nichtmonetäre Elemente umfasst) oder das Projekt Integrierte Sicherheit haben weiterhin ihre Berechtigung als zielgerichtete Massnahmenpakete für die Umsetzung der im Kern nach wie vor gültigen Unternehmensstrategie.



Im Weiteren ist zu prüfen, wie der künftige Mittelfluss zwischen den sgsw und der Stadt gestaltet werden soll. Der Rückkehr zur bisherigen pauschalen Ablieferung soll eine Variante gegenübergestellt werden, die Marktentwicklungen berücksichtigt, die auch ohne EMG eintreten werden (z.B. im Wärmemarkt, durch dezentrale Wärme- und Stromproduktion, in Netzerstellung und -unterhalt). Im Vordergrund steht ein Modell mit einer fixen und einer erfolgsabhängigen Komponente, die allerdings auch die Bedürfnisse des städtischen Haushaltes zu berücksichtigen hätte. Die Frage der Regelung für den Mittelfluss zwischen sgsw und Allgemeinem Haushalt der Stadt soll im Rahmen des Budgetprozesses für das Jahr 2004 beantwortet werden.

Gleichzeitig mit dem Rückzug der Vorlage wurde ein Moratorium für neue Kundenverträge im Strombereich beschlossen. Die neue Situation erforderte im Elektrizitätsbereich eine Auslegeordnung. Die bestehenden Verträge mit den grösseren Kunden wurden von Oktober 2002 bis Januar 2003 verwaltungsintern in juristischer und ökonomischer Hinsicht überprüft. Diese Auslegeordnung führte zu folgenden Entscheiden des Stadtrats:

- Die Elektrizitätslieferungen an Kunden mit grösseren Bezugsmengen sollen die sgsw weiterhin individuell auf vertraglicher Basis regeln können. Nach einhelliger Meinung der Fachleute ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Marktöffnung in der Schweiz bis ins Jahr 2010 durchaus realistisch. Es wäre somit problematisch, die Kundenbindung durch bereits abgeschlossene Verträge einseitig aufzukündigen – die Chance, diese Kunden dann wieder gewinnen zu können, wäre äusserst fraglich. Die Weiterführung bestehender Verträge hat zur Konsequenz, dass aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung auch Neuabschlüsse mit Kunden in den entsprechenden Segmenten möglich sein müssen. Das Moratorium für neue Vertragsabschlüsse in diesen Kundensegmenten wurde im Februar 2003 aufgehoben. Den neuen Rahmenbedingungen nach dem EMG-Nein soll bei den bestehenden Verträgen mit einem Nachtrag oder mit einer Ablösung durch einen neuen, sich am EMG-Nein orientierenden Vertragsmodell Rechnung getragen werden. Bei Neuabschlüssen wird ausschliesslich das neue Vertragsmodell verwendet.
- Die sgsw sollen vom Stadtrat innerhalb bestimmter Leitplanken ermächtigt werden, mit Kunden aus diesem Segment Verträge in eigener Kompetenz abzuschliessen.
- In den Kundenkategorien mit kleineren Bezugsmengen, in denen bisher noch keine Verträge abgeschlossen wurden, ist keine Vertragslösung vorgesehen.
- Auf den 1. Oktober 2003 soll eine Tarifrevision durchgeführt werden, die strukturelle Anpassungen an Stromanbieter im Umfeld der sgsw zum Ziel hat. Geplant ist die Aufhebung der saisonalen Tarifierung, welche die erwartete Lenkungswirkung in den vergangenen Jahren nicht erbringen konnte, und eine erste Angleichung der Tarifschaltzeiten (Ausdehnung der Niedertarifzeiten). Der Stadtrat wird zu gegebener Zeit Antrag an den Grossen Gemeinderat stellen.



## **5      Anträge**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom Kurzbericht wird Kenntnis genommen.
2. Die Spezialkommission Ausgliederung der Sankt Galler Stadtwerke (sgsw) aus der Stadtverwaltung wird aufgehoben.

Der Stadtpräsident:

Christen

Im Namen des Stadtrates

Der Stadtschreiber:

Linke

