



Beschluss-Nr. 71

Motion betreffend „Gewinnablieferung der Werkbetriebe“ der Gemeinderäte Peter Hausammann und Stefan Geiges

Beantwortung

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

An der Gemeinderatssitzung vom 14. November 2018 reichten die Gemeinderäte Peter Hausammann und Stefan Geiges mit 19 Mitunterzeichnenden eine Motion nach Artikel 43 des Geschäftsreglements für den Gemeinderat ein.

1. Ausgangslage

a) Anliegen der Motionäre

Die Motionäre fordern den Stadtrat auf, dem Gemeinderat einen Entwurf für eine Rechtsgrundlage für eine angemessene Gewinnablieferung der Werkbetriebe vorzulegen. Aufgrund der ausgezeichneten Finanzlage der Werkbetriebe sind die Motionäre der Auffassung, dass es Zeit sei für eine angemessene Gewinnablieferung an den Stadthaushalt. Wie hoch die Abgeltung sein soll und wie die Gewinnablieferung konkret zu bemessen ist, lassen die Motionäre grundsätzlich offen. Um ein Gesamtbild zu erhalten, wird der Stadtrat gebeten, die bisherigen Finanzflüsse zwischen den Werkbetrieben und der Stadt in beiden Richtungen aufzuzeigen, mit zu berücksichtigen und deren Rechtsgrundlagen zu nennen. Insgesamt soll mehr Transparenz geschaffen werden und bereits ab dem Rechnungsjahr 2019 ein Beitrag der Werkbetriebe an das Haushaltgleichgewicht und die Stabilisierung des Steuerfusses geleistet werden.

b) Finanzflüsse zwischen den Werkbetrieben und der Stadtverwaltung

Im Rechnungsjahr 2017 flossen von den Werkbetrieben und deren Energiekundschaft finanzielle Leistungen im Umfang von 2'563'000 Franken an die Stadtverwaltung. Die Abgeltung für «Risiko und Durchleitung» betrug 344'000 Franken, der Beitrag an den Fonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz 500'000 Franken, die Abgaben für die Finanzierung der öffentlichen Beleuchtung 1'223'000 Franken und der entschädigungslose Betrieb der öffentlichen Brunnen und Hydranten entsprach einem Annäherungswert von 496'000 Franken. Auf eine eigentliche Gewinnablieferung wurde bisher verzichtet.

Traditionell werden jedoch viele Leistungen der Werkbetriebe an die Stadt, z.B. zugunsten von kulturellen Anlässen, unentgeltlich oder zum Selbstkostentarif erbracht. Die von der Stadtverwaltung in den Bereichen Informatik, Personal und Finanzen bezogenen Dienstleistungen werden alljährlich mit einem Betrag von über 400'000 Franken zu einem Vollkostentarif abgegolten. Diese Zahlung ist im Betrag von 2'563'000 Franken nicht enthalten.

c) Rechtsgrundlagen für die derzeitigen Finanzflüsse

Bereich Stromversorgung

Gemäss Artikel 15 des Reglements über den Tarif für die Abgabe von Strom vom 20. August 2008 (GR 950.0.4) hat der Stadtrat den Ansatz der Abgaben und Leistungen an die Stadt festzulegen. In der entsprechenden Botschaft vom 5. August 2008 wurden die Leistungen an das Gemeinwesen auf Seite 4 unter Punkt G sowie auf Seite 11 folgendermassen definiert: *«Als Leistungen an das Gemeinwesen gelten Konzessionsabgaben, Abgaben für Risiko und Durchleitung sowie die Kosten der Öffentlichen Beleuchtung. Das Elektrizitätswerk entschädigt die Stadt Frauenfeld jährlich mit 151'000 (z.K. 2017 = 158'000) Franken für Risiko und Durchleitung. Die voraussichtlichen Aufwendungen für die öffentliche Beleuchtung wurden aufgrund der Durchschnittskosten seit Einführung der detaillierten Kostenrechnung per 1.1.2002, der Stromtarife per 1.1.2009 sowie des Voranschlags 2009 und des Finanzplans 2010 bis 2012 berechnet. Der Ansatz soll über mehrere Jahre gleich bleiben. Eine allfällige Unter- oder Überdeckung wird über ein Ausgleichskonto ausgeglichen. Seit 01.10.2008 betragen die Abgaben und Leistungen an das Gemeinwesen 0.9 Rp./kWh. Diese Kosten werden den Kunden belastet und auf der Rechnung separat ausgewiesen.»*

Gemäss Artikel 17 dieses Reglements werden auf allen Teilen zusätzlich zum Energiepreis und dem Nutzungsentgelt die Abgaben und Leistungen an die Stadt sowie die Abgaben für Systemdienstleistungen der swissgrid ag und für die kostendeckende Einspeisevergütung auf erneuerbare Energien nach den jeweiligen gültigen Ansätzen erhoben (wird auf der Rechnung ebenfalls separat ausgewiesen).

Gemäss Artikel 81 der Verordnung für den Betrieb der Strom-, Erdgas- und Wasserversorgung vom 13. Dezember 2011 (SR 950.0.10) wird die im Eigentum der Stadt stehende öffentliche Beleuchtung gegen Verrechnung durch die Werkbetriebe angeschafft, installiert, unterhalten und betrieben.

Der jährlich an die Stadt zu entrichtende Beitrag an den Fonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz basiert auf Artikel 4 des entsprechenden Reglements vom 9. November 2011 (GR 731.1.1).

Bereich Gasversorgung

Für die derzeitige Abgabe an die Stadt von 83'000 Franken für Risiko und Durchleitung existiert keine Rechtsgrundlage. Im Rahmen des Budgets und der Jahresrechnung wurde diese Position jeweils durch das Parlament bestätigt.

Bereich Wasserversorgung

Für die derzeitige Abgabe an die Stadt von 103'000 Franken für Risiko und Durchleitung existiert keine Rechtsgrundlage. Im Rahmen des Budgets und der Jahresrechnung wurde diese Position jeweils durch das Parlament bestätigt.

Da im Bereich Wasser das reine Kostendeckungsprinzip gilt, wird zukünftig auf eine entsprechende Abgabe verzichtet. Die Finanzierung der öffentlichen Brunnen wurde traditionell aus Artikel 3 des Reglements über Beiträge und Gebühren der Elektrizitäts- und Wasserversorgung vom 30. Oktober 1991 (GR 950.0.1) abgeleitet.

Bereich Fernwärme

Eine Abgabe zugunsten der Stadt wird nicht erhoben und es existiert auch keine entsprechende städtische Rechtsgrundlage.

2. Erwägungen des Stadtrats

a) Vergleich mit anderen Städten

Im Rechnungsjahr 2017 lag das Niveau des Finanzflusses von den Werkbetrieben bzw. den Kundinnen und Kunden an die Stadtverwaltung bei 4.3 Prozent des generierten Umsatzes. Bei einem Vergleich dieses Wertes mit anderen Stadtwerken muss berücksichtigt werden, dass die Ausgangslagen sehr unterschiedlich sind und sich immer wieder verändern. So betreiben EWZ und SH-Power zusätzlich zur Energieversorgung eigene Grosskraftwerke und Stadtwerk Winterthur eine grosse Kehrlichtverbrennungsanlage. EWZ, Stadtwerk Winterthur, SG Stadtwerke, TB Wil, TB Weinfelden, REA Amriswil, Energie Arbon und TB Bischofzell verfügen zusätzlich über eigene Glasfasernetze mit teilweise hohen Renditen. Aufgrund der Struktur am ehesten vergleichbar mit den Werkbetrieben Frauenfeld sind die TB Kreuzlingen, von denen im Jahr 2017 2.8 Prozent des Umsatzes an die Stadt geflossen sind.

Tabelle 1: Überblick über die Varianten der Finanzflüsse zwischen Stadtwerken und Stadt (die Angaben basieren auf Zahlen des Rechnungsjahres 2017).

Stadtwerk	Umsatz-Niveau*	Gewinn-Abgabe	Abgabe Risiko/Durchleitung EW	Abgabe an öffentliche Beleuchtung	Weitere Abgaben/Sonstiges	Steuern	Niveau** Finanzfluss an Stadt (inkl. Steuern)
Amriswil	X	nein	nein	ja	nein	nein	X
Arbon	X	ja	ja	ja	ja	ja	XX
Frauenfeld	XX	nein	ja	ja	ja	nein	XXX
Kreuzlingen	X	nein	ja	ja	nein	nein	XX
Sch' hausen	XXX	ja	nein	nein	nein	nein	XXX
St. Gallen	XXXX	ja	ja	nein	nein	nein	XX
Weinfelden	X	ja	nein	nein	nein	ja	XX
Wil	XX	ja	ja	nein	nein	nein	XXXX
Winterthur	XXXX	ja	nein	nein	ja	nein	XXX
Zürich	XXXX	ja	ja	nein	ja	ja	XXXX

*Umsatz-Niveau:

X < 50 Mio. Franken
 XX 50 – 100 Mio. Franken
 XXX 100 – 200 Mio. Franken
 XXXX über 200 Mio. Franken

**Niveau Finanzfluss an Stadt in % des Umsatzes

X 0 – 2 %
 XX 2 – 4 %
 XXX 4 – 6 %
 XXXX über 6 %

Begrenzt möglich ist ein Vergleich mit SG Stadtwerke (Abgabe = 3.5 % des Umsatzes), TB Wil (9.7 %), TB Weinfelden (2.1 %) REA Amriswil (1.7 %) und Energie Arbon (3.9 %). Der sehr hohe Prozentwert bei TB Wil ist unter anderem durch die Gewinne im Bereich der Telekom-Dienstleistungen begründet.

Gesamthaft betrachtet liegt in Frauenfeld der Finanzfluss von den Werkbetrieben an die Stadt auf einem vergleichsweise recht hohen Niveau. Im Jahr 2017 entsprach dieser einem Betrag von drei bis vier Steuer-Prozenten. Im Vergleich mit den Thurgauer Stadtwerken liegt der Finanzfluss sogar auf einem hohen Niveau.

b) Rechtliche Einschätzung

Grundsätzlich sind Abgaben im Energiebereich nach wie vor zulässig. Sie bedürfen jedoch einer rechtlichen Grundlage auf Gesetzesebene (Gemeindeparlament). Im Sinne der Gleichberechtigung sollten Abgaben grundsätzlich alle Bereiche betreffen. Eine Ausnahme bildet jedoch der Bereich Wasser, bei dem das reine Kostendeckungsprinzip gilt. Eine 1:1 Umwälzung von Abgaben auf der Energiekundschaft ist nach wie vor Usanz. Eine unterschiedliche Belastung der Kundschaft nach Kundengruppen ist jedoch gemäss Bundesgerichtsentscheid BGE 138 II 70 willkürlich und deshalb nicht zulässig.

Die Rechtsgrundlagen sollten jedoch (z.B. im Rahmen des noch im laufenden Jahr neu zu erstellenden Reglements für die Werkbetriebe) möglichst rasch den heutigen Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst werden.

c) Einschätzung der zukünftigen Entwicklungen

Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, ist betreffend Abgaben im Energiebereich ein eher rückläufiger Trend feststellbar: Ende 2013 hatte der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur beschlossen, die öffentliche Beleuchtung wie in Frauenfeld vollumfänglich, operativ und finanziell in Stadtwerk Winterthur zu integrieren, um den Steuerhaushalt zu entlasten. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat diese Lösung jedoch abgelehnt. Mittlerweile hat der Grosse Gemeinderat den Verzicht auf die Abgabe beschlossen. Die Finanzierung erfolgt nun wieder über die Stadtkasse (<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/strompreise-2018>).

In der Stadt Kreuzlingen erfolgt die Finanzierung der öffentlichen Beleuchtung ab dem Jahr 2019 steuerfinanziert, was zu einer Mehrbelastung des städtischen Haushaltes von jährlich rund 0.8 Mio. Franken führt

(http://www.kreuzlingen.ch/admin/uploads/budget_2019_ausfuehrlich_internet.pdf).

d) Wirtschaftliche und politische Abwägungen

Der Stadtrat hat die wichtige Aufgabe, für die Frauenfelder Bevölkerung und die lokale Wirtschaft möglichst gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehören auch faire Preise für Strom, Gas, Wasser und Fernwärme. Wie die Abklärungen und Vergleiche zeigen, liegen die Abgaben der Werkbetriebe an die Stadt bereits jetzt auf einem vergleichsweise recht hohen Niveau. Eine höhere Weiterleitung von Gebühren-Überschüssen in den Finanzhaushalt der Stadtverwaltung ist aus Sicht des Stadtrats nicht sinnvoll. Belastet würden eher finanzschwache Einwohnerinnen und Einwohner und gleichzeitig würde die Konkurrenzkraft der Frauenfelder Wirtschaft geschwächt. Aus Sicht des Stadtrats sind überschüssige Gebühren-Einnahmen so zu verwenden, dass sie mittels Investitionen und/oder Preis-/Tarifreduktionen denjenigen Kundinnen und Kunden zugutekommen, welche die Gebühren bezahlt haben. Zusätzliche Gewinnabgaben könnten unter Umständen auch das Überleben der Werkbetriebe im freien Energiemarkt und damit auch die Sicherung der rund 60 Arbeitsplätze gefährden. Aus Sicht des Stadtrats soll deshalb das Niveau der Abgeltungen der Werkbetriebe zugunsten der Stadt unverändert bleiben.

3. Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte, aufgrund seiner Erwägungen beantragt Ihnen der Stadtrat, die Motion **nicht** erheblich zu erklären.

Frauenfeld, 19. März 2019

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD
Der Stadtpräsident Der Stadtschreiber

Beilage:
Motion

Motion Hausammann/Geiges betreffend Gewinnablieferung der Werkbetriebe

Motionstext

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat einen Entwurf für eine Rechtsgrundlage für eine angemessene Gewinnablieferung der Werkbetriebe vorzulegen.

Begründung

A.

Bei der Diskussion über die Uebernahme der Basisinfrastruktur der WFAG im Jahr 2016 hat sich für die GR Geiges und Hausammann folgendes gezeigt¹:

1.

Die Gebühren für Wasser, Strom und Gas werden in Frauenfeld entsprechend ihren gesetzlichen Grundlagen für den Bezug dieser Leistungen zweckgebunden erhoben und bezahlt. Nicht für den allgemeinen Stadthaushalt, nicht für spezielle Zwecke und auch nicht für Beteiligungen.

2.

Für die Bereiche Wasser, Abwasser und Abfall gilt ein strenges Kostendeckungsprinzip. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren aus einem bestimmten Bereich die gesamten Kosten dieses Bereichs nicht übersteigen darf². In diesen Bereichen kommt eine sogenannte Abgeltung (Gewinnablieferung an den Steuerhaushalt, Quersubventionierung anderer öffentlicher Aufgaben) grundsätzlich nicht in Frage.

3.

In anderen gebührenfinanzierten Bereichen wie Strom, Gas oder auch Fernwärme ist eine Abgeltung an den Steuerhaushalt möglich. Sie braucht indessen eine gesetzliche Grundlage. Für diese Bereiche ist auf Gesetzesstufe zu regeln, wie sich eine Abgeltung zugunsten des Steuerhaushalts (oder für die Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben) bemisst³. Die Abgeltung (=Gewinnablieferung) bildet Bestandteil der Gebühr.

B.

Die finanzielle Situation der Werkbetriebe ist ausgezeichnet. Das wird jeweils an der Rechnungssitzung fast schon rituell positiv gewürdigt. Letztmals vor etwa einem halben Jahr. Wir dürfen uns wiederholen: Insgesamt präsentieren sich die Werke finanziell in blendendem Zustand.

¹ Vgl. das damals verteilte Papier "Zweckentfremdung von Gebührengeldern" vom 16.3.2016

² BGE 132 II 374; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6.A., N 2637

³ BGE 124 I 23

C.

1.

Die Motionäre sind deshalb der Auffassung, dass es Zeit für eine angemessene Gewinnablieferung der Werkbetriebe an den Stadthaushalt ist. Das ist in anderen Städten schon lange der Fall. Für die Werkbetriebe ist eine angemessene Gewinnablieferung zur Stützung des Haushaltgleichgewichts und zur Stabilisierung des Steuerfusses der Stadt ohne weiteres zumutbar. Dafür braucht es eine genügende Rechtsgrundlage, d.h. einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlass des Gemeinderates⁴.

2.

Wie hoch die Abgeltung sein soll und wie die Gewinnablieferung konkret zu bemessen ist, lassen die Motionäre offen. Das sollen Stadtrat und Gemeinderat nach sorgfältigem Abwägen entscheiden. Das bekannteste Beispiel ist wohl das ewz, das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich. Seit 1989 war das ewz verpflichtet, eine (meist als Gewinnablieferung bezeichnete) Umsatzabgabe von 6 - 9 % an die Stadtkasse abzuliefern. Seit 1.1.2018 wird die Gewinnablieferung neu nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen festgelegt. Der jährliche Gewinnablieferungsbetrag ist vom effektiv erzielten Jahresgewinn und von der Eigenkapitalquote abhängig⁵. Stadtwerk Winterthur leistet eine jährliche Vergütung an den steuerfinanzierten Haushalt der Stadt in Form einer Umsatzabgabe, wobei die Prozentsätze je nach Geschäftsfeld unterschiedlich festgesetzt werden, maximal sind es 10 %.⁶ Die Motionäre finden eine Bemessung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien im Sinne der Zürcher Regelung zielführender als eine Bemessung am Umsatz. Die Parameter Jahresgewinn und Eigenkapitalquote (Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme) leuchten ein. Und auch eine Mindest-Eigenkapitalquote macht für die Motionäre Sinn. Wichtig ist, dass die Vorgaben eindeutig sind; dazu gehört auch eine klare Definition der Begriffe.

3.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wird der Stadtrat gebeten, die bisherigen Finanzflüsse zwischen den Werkbetrieben und der Stadt (in beiden Richtungen) mitzuberücksichtigen und deren Rechtsgrundlagen zu nennen.

4.

Was mit dem an den Stadthaushalt abgelieferten Gewinn gemacht wird, entscheiden die zuständigen Organe im Rahmen der normalen Ausgaben- bzw. Kreditbewilligung.

5.

Insgesamt bekommen wir mehr Transparenz und einen willkommenen Beitrag an das Haushaltgleichgewicht und die Stabilisierung des Steuerfusses. Ziel ist, im Gemeinderat im Herbst 2019 eine Vorlage mit Wirkung für die Rechnung 2019 zu verabschieden.

⁴ Z.B. ein schlankes "Reglement über die Gewinnablieferung der Werkbetriebe"

⁵ Vgl. Verordnung über die Gewinnablieferung des ewz vom 21. Juni 2017 (ZH; 732.150)

⁶ Dazu kommt im Zusammenhang mit einem Sparprogramm eine befristete Zahlung von 0,6 Mio. Fr. "zur Entlastung des Finanzhaushalts".

14. November 2018

Die Gemeinderäte



Peter Hausammann (CH)



Stefan Geiges (CVP)

Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner der Motion

Name, Vorname, Unterschrift

Name, Vorname, Unterschrift

1 Haueter, Felicie, F. Haueter	21 Marty, Fredi, Marty
2 Fries, Ralf, R. Fries	22 Bernold, Claudio, Claudio Bernold
3 Frey Pascal, P. Frey	23 Dürwald, Ursula, U. Dürwald
4 Christ, Heinrich, H. Christ	24 Bolner, Elio, E. Bolner
5 KERN, SANDRA, S. Kern	25 R. Kuppert
6 Bärthold, Anita, A. Bärthold	26
7 Scheibler, Solenne, S. Scheibler	27
8 Fischer, Roman, R. Fischer	28
9 Pott, Michael, M. Pott	29
10 Hodel, Michael, M. Hodel	30
11 Süssner, Doreen, D. Süssner	31
12 Regli, Christoph, C. Regli	32
13 Julia Bärthold, J. Bärthold	33
14 Stefan Bärthold, S. Bärthold	34