

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

08.04.2020

### **Motion von Dubravko Sinovcic und Susanne Brunner betreffend Ausgliederung des Geschäftsfelds Energiedienstleistungen des ewz in eine politisch unabhängige, privatrechtliche Gesellschaft, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. November 2019 reichten Gemeinderat Dubravko Sinovcic und Gemeinderätin Susanne Brunner (beide SVP) folgende Motion, GR Nr. 2019/478, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung vorzulegen zur Ausgliederung des Geschäftsfeldes Energiedienstleistungen (Energie-Contracting und Facility-Management) des ewz in eine politisch unabhängige, privatrechtliche Gesellschaft.

Begründung:

Eine Ausgliederung des ewz in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wurde im Rat aus verschiedenen Gründen verworfen. Das ewz wird somit in nächster Zukunft eine Dienstabteilung der Stadt Zürich bleiben. Aufgrund dieser Voraussetzung stellt sich die Frage, welche Geschäftsfelder das ewz bedienen soll. Aus Sicht der Motionäre hat sich das ewz auf seine staatlichen Kernaufgaben zu konzentrieren. Diese Kernaufgaben sind die Produktion, der Transport sowie die Verteilung von Strom in die Haushalte und Unternehmen der Stadt Zürich und mit Einschränkungen im Kanton Graubünden.

Beim Energie-Contracting plant, baut, betreibt und finanziert das ewz Energieversorgungsanlagen, die Eigentum des ewz sind. Im Facility-Management betreibt das ewz Anlagen, ohne deren Eigentümer zu sein. In diesem Bereich sind Private tätig. Staatliche Akteure dürfen Private nicht konkurrenzieren. Wenn Staatsbetriebe im privatwirtschaftlichen Bereich tätig sind, führen sie zu Wettbewerbsverzerrungen. Daneben unterliegen sie den Marktrisiken. Es ist nicht statthaft, die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für diese Marktrisiken haftbar zu machen.

Zudem wurden dem ewz regelmässig Rahmenkredite gewährt, um im Markt der Energiedienstleistungen konkurrenzfähig und agil zu bleiben. Somit wurde diese Tätigkeit bereits der politischen Kontrolle weitgehend entzogen.

Aus diesen Gründen ist eine Ausgliederung und in einem zweiten Schritt die Privatisierung des Bereiches Energiedienstleistungen einzuleiten.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) ist als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert und als Dienstabteilung dem Department der Industriellen Betriebe (DIB) unterstellt. In den vergangenen 20 Jahren wurden zwei Anläufe genommen, um das ewz aus der Stadtverwaltung auszugliedern. Beiden Vorlagen war kein Erfolg beschieden: Das Vorhaben, das ewz in eine Aktiengesellschaft zu überführen, scheiterte im Jahr 2000 knapp an der Urne (Gemeindeabstimmung vom 18. Juni 2000, GR Nr. 1999/480). Auf den Vorschlag des Stadtrats, das ewz in die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu kleiden, trat der Gemeinderat am 26. Oktober 2016 nicht ein (GR Nr. 2015/280).

Welche Aufgaben das ewz wahrnehmen soll, ergibt sich einerseits aus übergeordnetem Recht, zum anderen aus Beschlüssen der zuständigen Gemeindeorgane. Die Zuständigkeit beurteilt sich dabei meist nach den finanziellen Auswirkungen einer Aufgabe (Saile/Burg-herr/Loretan), Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 371 und 776).

In verschiedenen Bereichen ist das ewz unternehmerisch bzw. privatwirtschaftlich tätig. Die vom Gemeinderat beschlossenen Leistungsaufträge für das Erbringen von Energiedienstleistungen (Leistungsauftrag EDL, AS 732.100) und der Leistungsauftrag für das Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen (Leistungsauftrag Telecom, AS 732.110) sowie die im Reglement über den Betrieb des Verteilnetzes und die Energielieferung des Elektrizitätswerks (EAR, AS 732.210) enthaltenen Leistungsaufträge bilden die formell-gesetzlichen Grundlagen für diese Tätigkeiten, die das ewz in Konkurrenz zu Privaten ausübt. Die darin formulierten Leitplanken z. B. zum Verhältnis zum privaten Gewerbe, zum räumlichen Geltungsbereich und zu Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit stecken das öffentliche Interesse ab und konkretisieren den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des staatlichen Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit. Zu den Voraussetzungen privatwirtschaftlicher Staatstätigkeit im Einzelnen kann an dieser Stelle auf den Leitscheid des Bundesgerichts in Sachen «Glarnersach» verwiesen werden (BGE 138 I 378).

Die Motion verlangt, dass dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung zur Ausgliederung des Geschäftsbereichs Energielösungen (ehemals Energiedienstleistungen) des ewz in eine «politisch unabhängige, privatrechtliche Gesellschaft» vorzulegen sei.

Gemäss § 65 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) liegt eine Ausgliederung vor, wenn eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben auf Dauer einer Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts überträgt und diese die Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung plant, steuert und vollzieht. Demgemäss können sich Ausgliederungen sowohl privat- wie auch öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bedienen (Stefan Vogel, in: Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Vorbem. Zu §§ 65–70, N 7).

Wenn sich das Gemeinwesen lediglich die Organisationsformen des Privatrechts zunutze macht und diese anstelle von öffentlich-rechtlichen Gefässen einsetzt, wird von unechter bzw. *formeller* Privatisierung oder von Organisationsprivatisierung gesprochen. Bei einer rein formellen Privatisierung wird der staatliche Steuerungseinfluss zwar gemindert, indem die Gemeinde auf Zielsetzung und Entscheidungsabläufe einer privatrechtlichen Organisation gesetzlich nicht direkt einzuwirken vermag, sondern für die Einflussnahme auf gesellschaftsrechtliche sowie vertragliche Kanäle angewiesen ist. An der vollumfänglichen Beherrschung der Organisation ändert das aber letztlich nichts.

Soweit dagegen öffentliche Aufgaben als solche an (vorwiegend) von Privaten getragene Organisationen und Unternehmen abgegeben werden, ist von echter bzw. *materieller* Privatisierung oder von Aufgabenprivatisierung die Rede. Mit anderen Worten werden bei einer materiellen Privatisierung bestimmte Funktionen effektiv an eine externe, von der Gemeindeverwaltung losgelöste Drittorganisation abgegeben (Stefan Vogel, a. a. O., § 63 N 7 und § 67 N 1).

Wenn der Motionär und die Motionärin verlangen, es sei die Ausgliederung und in einem zweiten Schritt die Privatisierung des Geschäftsfelds Energiedienstleistungen des ewz in eine politisch unabhängige, privatrechtliche Gesellschaft einzuleiten, ist davon auszugehen, dass sie damit eine materielle Privatisierung meinen.

Ausgliederungen erfordern eine Grundlage in einem Erlass (§ 68 GG). Dabei setzt eine Ausgliederung von erheblicher Bedeutung zwingend einen Volksentscheid an der Urne voraus. Sollen dem ausgegliederten Aufgabenträger hoheitliche Befugnisse zukommen, ist ausserdem eine Verankerung in der Gemeindeordnung notwendig (Art. 98 Abs. 3 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Über andere Ausgliederungen bestimmt dasjenige Organ, welches gemäss Gemeindeordnung die dafür erforderlichen Kompetenzen besitzt (vgl. § 69 GG). In den Fällen der Urnenabstimmung ist der Erlass dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen (§ 70 GG).

Sind mit einer Ausgliederung Ausgaben verbunden, gilt es ausserdem die entsprechenden finanzrechtlichen Anforderungen zu beachten (Stefan Vogel, a. a. O., § 68 N 9). Je nach Höhe

der Ausgaben sind die Gemeinde (Art. 10 lit. e Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]), der Gemeinderat (Art. 41 lit. q GO), der Stadtrat (Art. 39 lit. I Geschäftsordnung des Stadtrats [GeschO STR, AS 172.100]) oder die Departementsvorstehenden (Art. 40 lit. g GeschO STR) für die Bewilligung der Ausgaben im Zusammenhang mit Beteiligungen zuständig.

Das Anliegen des Motionärs und der Motionärin, es sei dem Gemeinderat eine (kreditschaffende) Vorlage zur Ausgliederung des Geschäftsfelds Energielösungen des ewz zu unterbreiten, kann nach dem vorstehend Gesagten grundsätzlich Gegenstand einer Motion i. S. v. Art. 90 GeschO GR bilden.

Gleichzeitig mit dem Entscheid, auf die Vorlage zur Umwandlung des ewz in eine öffentlich-rechtliche Anstalt nicht einzutreten, überwies der Gemeinderat am 26. Oktober 2016 das Postulat von Andreas Kirstein (AL) betreffend Bericht über die institutionelle Neuordnung der städtischen Energieproduzenten, Energieverteiler und ihre Netzstrukturen (GR Nr. 2016/321).

Infolgedessen beauftragte das DIB in Zusammenarbeit mit dem Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (TED) zwei externe Beratungsunternehmen mit der Erstellung eines Expertenberichts. Der Schlussbericht, der vom 14. Dezember 2017 datiert, analysiert die Rahmenbedingungen der Energiemärkte, in denen die drei Organisationen tätig sind, sowie die Stärken und Schwächen der bestehenden Organisation und evaluiert anschliessend alternative Organisationsformen.

Gestützt auf den Bericht kam der Stadtrat zum Schluss (STRB Nr. 310/2018), dass die anstehenden Veränderungen die bestehende Organisationsstruktur vor neue Herausforderungen stellen und er die Organisation der städtischen Energieversorger auf Basis der Erkenntnisse des Expertenberichts überprüfen will.

Als Grundlage für die Organisation der städtischen Energieversorger beabsichtigt der Stadtrat, eine Dachstrategie aus Eigentümersicht zu erarbeiten. Diese Dachstrategie soll übergeordnete Aufgaben und Ziele, Umfang der Tätigkeiten, Form der Einflussnahme, Ausgestaltung der Führung und Aufsicht sowie Organisationsmodell definieren.

Die Arbeiten zur Ausarbeitung der Dachstrategie sind derzeit in vollem Gang. Als Teilprojekt wird dabei die Aufgabenteilung bzw. Zusammenarbeit der drei städtischen Energieversorgungsunternehmen ewz, Energie 360° AG und ERZ Fernwärme im Bereich der Wärme- bzw. Kältelieferungen für Gebäude (insbesondere auf Stadtgebiet) vertieft geprüft. Der Stadtrat wird die Dachstrategie voraussichtlich Mitte 2020 verabschieden. Gegenstand der anschliessenden Projektphase wird sodann die Gestaltung des daraus folgenden notwendigen Transformationsprozesses sein.

Die gleiche Stossrichtung weist die dringliche Motion der SP-, Grünen- und AL-Fraktionen betreffend Ausarbeitung einer Energieversorgungsverordnung (GR Nr. 2019/3) auf. Der Motionär und die Motionärin verlangen u. a. eine Neuordnung im Bereich Wärme/Kälte und hierzu die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in Form einer Energieversorgungsverordnung.

Eine materielle Privatisierung und damit eine Beteiligung Privater am Geschäftsbereich Energielösungen lehnt der Stadtrat ab. Will die Stadt ihre Klimaziele erreichen, ist in den kommenden Jahren ein forciertes grossflächiger Ausbau der leitungsgebundenen Energieversorgungen mit erneuerbaren Energien und insbesondere auch von Gebieten, die einzig unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt erschlossen würden, notwendig. Aus Sicht des Stadtrats kann die Erreichung dieser Ziele nur durch ein öffentliches Unternehmen sichergestellt werden. Dies umso mehr, als es schweizweit betrachtet hauptsächlich die Gemeinden und Kantone bzw. ihre Unternehmen sind, welche in diesem Markt tätig sind. Dies hängt damit zusammen, dass die Realisierung von Nah- und Fernwärmeverbunden sowie von Energie-Contractings ein kapitalintensives Geschäft ist und solche

Projekte erst nach einer langen Betriebsdauer (i. d. R. ab 30 Jahren und mehr) wirtschaftlich werden.

Demgegenüber steht der Stadtrat der Organisation von unternehmerischen Geschäftsbereichen des ewz wie dem Geschäftsbereich Energielösungen in eine juristische Person des Privatrechts grundsätzlich offen gegenüber. Mit einer Ausgliederung lässt sich eine Entflechtung der politisch-strategischen von der operativen Steuerungsebene und damit eine gewisse Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung erreichen. Ausserdem ist es bei einer Ausgliederung durch die Wahl der geeigneten Gesellschaftsform möglich, die mit privatwirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Marktrisiken einzugrenzen. Für die Leitung und Überwachung der städtischen Beteiligungen hat der Stadtrat mit dem Erlass von Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (STRB Nr. 941/2019) den rechtlichen Ordnungsrahmen geschaffen.

Aufgrund der derzeit laufenden Arbeiten für eine Dachstrategie der Energieversorgungsunternehmen und dem Auftrag zur Ausarbeitung einer Energieversorgungsverordnung lehnt der Stadtrat die vorliegende Motion ab. Er ist jedoch bereit, das Anliegen der Motion als Postulat zu prüfen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**