

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 25. August 1999

1425. Interpellation von Reto Dettli betreffend Gewinnablieferung der Gasversorgung Zürich bzw. der Erdgas Zürich AG. Am 10. Februar 1999 reichte Gemeinderat Reto Dettli (SP) folgende Interpellation GR Nr. 99/62 ein:

Die Gasversorgung Zürich ist seit dem 1. Oktober 1998 aus der städtischen Verwaltung ausgegliedert und eine Aktiengesellschaft im Besitz der Stadt Zürich. Der bisherige Gewinn der Gasversorgung Zürich floss als Ertrag in die Stadtkasse. Durch die Umwandlung in eine AG wird eine Gewinnablieferung in die Stadtkasse insofern erschwert, als der Gewinn vor Ausschüttung auch versteuert werden muss.

Ich bitte den Stadtrat nachfolgende Fragen zu beantworten.

1. Welcher Anteil des Gewinns vor Steuern fällt als Steuern an und welcher Anteil kann an die Aktionärin ausgeschüttet werden? Welcher Anteil der Steuern landen wiederum in der Stadtkasse und welcher Anteil beim Kanton oder beim Bund?
2. Welche effektiven Ertragsausfälle durch die Gewinnsteuern resultieren für die Stadt in einem durchschnittlichen Geschäftsjahr der Erdgas Zürich AG?
3. Wie sieht die Gewinnablieferung bei der vorgesehenen Beteiligung der angeschlossenen Gemeinden aus?
4. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, die effektiven Ertragsausfälle durch die Besteuerung des Gewinnes zu kompensieren? Ist der Stadtrat bereit, der Erdgas Zürich AG eine Konzessionsgebühr in Höhe des erwartbaren Gewinns zu belasten?
5. Welche Rückschlüsse zieht der Stadtrat aus diesem Sachverhalt auf die in Vorbereitung stehende Ausgliederung des EWZ in eine Aktiengesellschaft?

Auf den Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Während das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) seit Jahrzehnten alljährlich einen zweistelligen Millionenbetrag an die Lasten des öffentlichen Haushaltes beisteuern konnte, vermochte die Gasversorgung Zürich (seit dem 1. Oktober 1998 Erdgas Zürich AG) in der jüngeren Vergangenheit nur in den neunziger Jahren substantielle, wenn auch viel geringfügigere Gewinnablieferungen als das ewz an die Stadtkasse zu leisten.

Bis Mitte der siebziger Jahre wurde im Gaswerk der Stadt Zürich vorwiegend aus Kohle Stadtgas gewonnen, das anfänglich für die öffentliche Beleuchtung (Gaslaternen) und hernach zunehmend zum Kochen (Gasherd) und zur Warmwasserbereitung (gasbefeuerte Durchlauferhitzer oder Boiler) Verwendung fand. Die so erzeugbaren Gasmengen waren indessen zu gering, um auf dem eigentlichen Wärmemarkt (Heizungen) eine Rolle spielen zu können. Mit dem Aufkommen der Elektrizität wurde das Stadtgas rasch aus dem Bereich der öffentlichen und privaten Beleuchtung verdrängt. In den Bereichen Kochen und Warmwasserbereitung konnte es sich länger behaupten, einerseits weil es dort gegen weniger komfortable Ener-

gieträger (Holz, Kohle) noch Marktanteile zu gewinnen vermochte, andererseits weil der Ausbau der Stromproduktion und der Elektrizitätsverteilnetze den Einsatz elektrischer Energie in diesen Bereichen anfänglich limitierte.

Durch den Aufbau des Einheitsnetzes 200/400 Volt des ewz konnten die Hausanschlüsse sukzessive auf 380 V verstärkt werden, was es den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern ermöglichte, Elektroherde und -boiler zu installieren. Das kam sie günstiger zu stehen, als ein zusätzlicher Gasanschluss samt entsprechenden Hausinstallationen. Weiter übernahmen die aufkommenden Öl-Zentralheizungen zunehmend auch die zentrale Warmwasserbereitung. So kam das Gaswerk absatzseitig bis Ende der sechziger Jahre immer mehr unter Druck. Gleichzeitig sah es sich mit der Forderung konfrontiert, aus gesundheitspolitischen Gründen beträchtliche Investitionen in neue technische Anlagen zur Vermeidung der Gift- bzw. Schadstoffe im Stadtgas zu tätigen.

Dieses wirtschaftliche Umfeld führte zu beträchtlichen Betriebsverlusten beim Gaswerk. Als die Produktionsanlagen für Stadtgas aufgrund des Anschlusses der Schweiz an das europäische Erdgastransportnetz 1974 stillgelegt werden konnten, wurden die bis dahin aufgelaufenen Jahresdefizite von der Stadt übernommen. Der Gasversorgung blieb es überlassen, aus den selbst erwirtschafteten Mitteln einerseits ihr veraltetes und für die Verteilung von Erdgas nur bedingt geeignetes Verteilnetz zu erneuern und im Hinblick auf die nun mögliche Erschliessung des Wärmemarktes (Heizung/Warmwasser) auszubauen. Absatzproportional hatte sie auch an die Kosten für den Auf- und Ausbau der Erdgastransportanlagen ihrer Vorlieferantinnen Gasverbund Ostschweiz AG (heute Erdgas Ostschweiz AG) und Swissgas AG beizutragen. Ferner mussten die Stadtgasproduktionsanlagen in Schlieren stillgelegt, entfernt und das Areal für eine neue Nutzung (Abgabe im Baurecht an das Gewerbe) erschlossen werden, wobei auch beträchtliche Summen für die Beseitigung von Altlasten ausgegeben worden sind. Zwischen 1977 und 1989 war es der Gasversorgung daher nicht möglich, mehr als «symbolische» Jahresgewinne von durchschnittlich etwa Fr. 300 000.- an die Stadtkasse abzuführen.

Ab 1990 wurden die Gewinnablieferungen der Gasversorgung kräftig erhöht. Dies geschah indessen nicht deshalb, weil sich ihr Betriebsergebnis wesentlich verbessert hätte. Dieses litt vielmehr – trotz ständiger Absatzzunahme – unter dem Preiszusammenbruch auf dem Erdölmarkt in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und den seither auf tiefem Niveau verharrenden Erdölpreisen. Für Erdgas als Konkurrenzenergie auf dem Wärmemarkt mussten die Preise dementsprechend gesenkt und somit stark reduzierte Gewinnmargen in Kauf genommen werden. Hingegen konnte die Umnutzung des ehemaligen Gaswerkareales in Schlieren bis Ende der achtziger Jahre abgeschlossen werden. Es waren die entsprechenden Einnahmen aus Miet- und Baurechtszinsen, die der Gasversorgung einen positiven Rechnungsabschluss und die Ablieferung von zwischen 1990 bis 1998 durchschnittlich 2,9 Mio. Franken pro Jahr erlaubten (eine zusätzliche Ablieferung von 5 Mio. Franken erfolgte 1992 durch Entnahme aus den Reserven). Die Ablieferungen erreichten damit aber kaum die Hälfte des in dieser Zeit durchschnittlich erzielten Liegenschaftenertrages der Gasversorgung.

Als Fazit ist somit festzuhalten: Aus dem Betriebsergebnis der Gasversorgung konnten seit mindestens 30 Jahren keine substantziellen Ablieferungen an den allgemeinen Haushalt erfolgen. Die erhöhten Gewinnablieferungen in den neunziger Jahren beruhten auf dem Ertrag aus den nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften der Gasversorgung. Diese Liegenschaften sind nicht auf die Erdgas Zürich AG übertragen worden, sondern blieben bei der Stadt Zürich, wo sie heute durch die Liegenschaftenverwaltung bewirtschaftet werden. Sollte die Erdgas Zürich AG die für ihr erstes Geschäftsjahr (kalorisches Jahr 1998/99) budgetierte Dividende von 1,8 Mio. Franken aufgrund des tatsächlich erzielten Ergebnisses ausrichten können, so wäre dies seit Jahrzehnten die erste substantielle Jahresablieferung, welche ausschliesslich auf dem Betriebsergebnis im Gasgeschäft beruht.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Stadtrat die einzelnen Fragen der Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1: Die Erdgas Zürich AG ist erst seit dem 1. Oktober 1998 operativ, hat demzufolge noch kein Geschäftsjahr abgeschlossen und noch nie Steuern bezahlt. Aufgrund des Budgets schätzt die Revisionsgesellschaft, dass Steuern im Umfang von rund 25 Prozent des Gewinns vor Steuern zu bezahlen sein werden. Davon dürften je etwa ein Drittel auf die Stadt Zürich, den Kanton Zürich und den Bund entfallen.

Zu Frage 2: Soweit die Frage nach Ertragsausfällen auf einen Vergleich mit der Zeit vor der Ausgliederung abzielt, kann den Vorbemerkungen entnommen werden, dass im Falle der Gasversorgung von «Ausfällen» materiell nicht die Rede sein kann. Die Liegenschaften, welche der Gasversorgung in der Vergangenheit eine Gewinnablieferung ermöglicht haben, blieben bei der Stadt, und es ist für die Zukunft zudem eine Dividende bei positivem Rechnungsergebnis der Erdgas Zürich AG zu erwarten. Sollten die budgetierten Annahmen eintreffen, so ist zu erwarten, dass 16 bis 17 Prozent des Gewinnes vor Steuern im ersten Geschäftsjahr der Erdgas Zürich AG als Staats- und Bundessteuern abgeführt werden müssen.

Zu Frage 3: Diese Frage kann heute noch nicht beantwortet werden. Möglicherweise wird eine Beteiligung von Aussengemeinden mit einer Desinvestition, d.h. mit einer Veräusserung von Aktien durch die Stadt Zürich, verbunden sein. Dadurch würde bei der Stadt vorab eine Reduktion der Dividendeneinnahmen resultieren. Dieser wäre gegenüberzustellen, was die Stadt an Ertrag aus dem erzielten Veräusserungspreis zu generieren vermag, sei es durch Geldanlage, Rückzahlung oder Vermeidung von Schulden. Es sind aber auch andere Beteiligungsmodelle denkbar, namentlich im Zusammenhang mit allfälligen Strukturbereinigungen aufgrund der künftigen Marktöffnung, deren Auswirkungen heute noch nicht konkret absehbar sind.

Zu Frage 4: Soweit diese Frage auf einen Vergleich mit der Situation vor der Ausgliederung der Gasversorgung abzielt, wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Das Abführen von Steuern auf den Zahlungen der Erdgas Zürich AG an die Stadt liesse sich reduzieren, wenn solche Zahlungen anstatt in der Form der Ausschüttung steuerbaren Gewinnes als Geld-

leistungen erfolgen könnten, die steuerlich als Aufwand der Gesellschaft anerkannt werden. Die Ausrichtung von Geld- oder geldwerten Leistungen einer Gesellschaft an ihre Hauptaktionärin ist allerdings steuerlich stets heikel und bedarf einer objektiven wirtschaftlichen Rechtfertigung (Qualifikation als «transaction at arm's length»). Andernfalls könnte sie als verdeckte Gewinnausschüttung der Gesellschaft durch die Steuerverwaltung aufgerechnet werden.

Die Erhebung einer Konzessionsgebühr durch die Stadt wäre grundsätzlich dazu geeignet, eine Reduktion der Steuerabschöpfung im vorstehend umschriebenen Sinne herbeizuführen. Der Stadtrat ist jedoch aus mehreren Gründen nicht willens und in der Lage, von der Erdgas Zürich AG eine solche Konzessionsgebühr zu erheben:

- Der Stadtrat war und ist der Ansicht, dass die Erhebung einer Konzessionsgebühr für das Einlegen von Gasleitungen im öffentlichen Grund aus rechtlichen Gründen (§ 37 Abs. 2 Strassengesetz) nicht zulässig wäre, soweit sie über die durch das Einlegen der Leitungen verursachten Kosten (welche von der Erdgas Zürich AG bezahlt werden) hinausginge.
- Die Erdgas Zürich AG erzielt mehr als die Hälfte ihres Gasabsatzes in den Aussengemeinden. Es liegt nahe, dass diese Gemeinden dem Beispiel der Erhebung einer Konzessionsgebühr durch die Stadt Zürich folgen und gleichfalls eine Konzessionsabgabe erheben würden.
- Ob die nachträgliche Erhebung einer solchen Konzessionsgebühr und namentlich auch deren Bemessung «in Höhe des erwartbaren Gewinns», wie es der Interpellant vorschlägt, die Kriterien für eine steuerliche Anerkennung (zumindest in vollem Umfang) erfüllen würde, erscheint fraglich. Auch im Hinblick auf die bevorstehende Marktöffnung und die damit notwendig verbundene separate Darstellung der Kosten des Verteilnetzes («Unbundling») muss offen bleiben, ob eine so konstruierte Konzessionsabgabe (zumindest in vollem Umfang) bei der Bemessung der zulässigen Durchleitungsgebühr berücksichtigt werden dürfte.
- Die Einführung einer zusätzlichen, ergebnisunabhängigen Konzessionsgebühr könnte eine Verteuerung des Erdgases gegenüber der Hauptkonkurrenzenergie Heizöl herbeiführen, die aufgrund des harten Konkurrenzkampfes auf dem Wärmemarkt ohne Zweifel negative Folgen für den Gasabsatz und die Ertragslage der Erdgas Zürich AG zeitigen müsste.

Zu Frage 5: Primäre Zielsetzung einer Ausgliederung des Elektrizitätswerkes aus der Stadtverwaltung ist es, ihm dadurch die notwendige unternehmerische Freiheit zu verschaffen, welche ihm den Erhalt seiner Ertragskraft und seiner Substanz in einem liberalisierten Strommarkt ermöglicht.

Wie bereits einleitend dargelegt worden ist, waren die Ablieferungen des Elektrizitätswerkes (ewz) für den städtischen Haushalt in der Vergangenheit ungleich bedeutsamer als jene der Gasversorgung. U.a. war dies dem Bestehen unterschiedlicher Wettbewerbssituationen bei den Energieträgern Erdgas (Substitutionswettbewerb, namentlich zu Heizöl) bzw. Elektrizität (Monopol) zuzuschreiben. Zwar wird allgemein erwartet, dass nach der bevorstehenden Marktöffnung und dem dadurch entstehenden Wettbewerb auch die Strompreise und die Margen im Stromgeschäft sinken werden. Es darf aus

heutiger Sicht aber angenommen werden, dass auch in Zukunft das ewz, bzw. ein als Aktiengesellschaft ausgegliedertes konkurrenzfähiges Elektrizitätswerk, einen Ertrag sollte erzielen können, der es ihm ermöglichen wird, einen nicht unbedeutenden Beitrag an die Stadtkasse zu leisten.

Diese Annahme beruht einerseits auf der Überlegung, dass für etwa 70 Prozent aller Stromanwendungen heute keine bzw. keine vom Markt akzeptierten Alternativen, die auf andere Energieträger zurückgreifen würden, vorhanden sind. Weiter wird heute allgemein angenommen, dass aufgrund der zu erwartenden Entwicklungen der Preise und der Absatzmengen im Bereich der Elektrizitätsversorgung das Erstellen und Betreiben paralleler Netze durch konkurrierende Elektrizitätsunternehmen wirtschaftlich nicht sinnvoll sein wird. Daraus wird geschlossen, dass im Elektrizitätsmarkt der harte Wettbewerb sich vor allem auf die Bereiche Stromerzeugung und Vertrieb von elektrischer Energie auswirken wird. Der Betrieb der Übertragungs- und Verteilnetze bleibt faktisch ein Monopol. Allerdings sieht der Entwurf des Elektrizitätsmarktgesetzes für die Festsetzung der Durchleitungsentuschädigung Regelungen und Verfahren vor, deren Anwendung im Ergebnis dazu führen dürfte, dass die Erträge auch in diesen Bereichen sinken werden. Immerhin wird für die nähere Zukunft im Bereich der Elektrizitätsverteilung eine komfortablere Situation erwartet als etwa im Bereich der Erdgasverteilung, wo namentlich mit den Erdölderivaten Substitutionsgüter für alle wesentlichen heutigen Erdgas-Anwendungen vorhanden sind, die zudem nicht auf die Benutzung der Infrastruktur der Erdgasverteilung angewiesen sind.

Der Stadtrat will der Ertragskraft des Elektrizitätswerkes und deren Bedeutung für den Finanzhaushalt der Stadt im Rahmen seiner Ausgliederungsvorlage unter steuerlichen Aspekten im wesentlichen unter drei Gesichtspunkten Rechnung tragen:

- Ausgliederung nur der betriebsnotwendigen Aktiven.
Ertragsabwerfende nicht betriebsnotwendige Vermögenswerte des ewz soll die Stadt behalten und entweder weiterhin selbst bewirtschaften oder verwerten.
- Kapitalausstattung der Gesellschaft nicht nur mit Eigenkapital, sondern auch mit Fremdkapital (Darlehen) durch die Stadt.
Die erwartete Finanzkraft der Gesellschaft wird im Falle des ewz von Beginn weg eine Verzinsung und gegebenenfalls Amortisation oder Tilgung der ihr von der Stadt gewährten Darlehen erlauben.
- Erhebung einer Konzessionsgebühr.

Im Falle eines ausgegliederten ewz steht der Stadt eine alternative Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Konzessionsgebühr zur Verfügung, die aus der Erschließungspflicht abgeleitet werden kann. Während die Versorgung mit Erdgas nach heutiger Rechtsauffassung kein notwendiges Element einer gehörigen Grundstückerschließung in der Bauzone darstellt, ist dies beim Stromanschluss der Fall. Daraus ist zu folgern, dass es zu den Aufgaben der erschließungspflichtigen Stadt gehört, im Baugebiet für eine Anschlussmöglichkeit an das Stromnetz besorgt zu sein. Sie kann diese Aufgabe mittels Konzession einer privaten Gesellschaft übertragen und dieser einen entsprechenden Leistungsauftrag erteilen (Konzession des öffentlichen Dienstes). Tut sie dies, so darf sie dafür eine Konzessionsgebühr erheben.

Mitteilung an die Vorsteher des Finanzdepartements und des Departements der Industriellen Betriebe, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Elektrizitätswerk, die Erdgas Zürich AG, Beatenplatz 2, 8023 Zürich, und den Gemeinderat.

**Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber**