

27. Mai 2020

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachtrag II zur Gemeindeordnung - Kompetenzregelung für die Energie- und Kommunikationssignalbeschaffung

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgenden Antrag:

1. Dem Nachtrag II zur Gemeindeordnung sei zuzustimmen.
2. Es sei festzustellen, dass der Nachtrag II zur Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht.

1. Zusammenfassung

Der Strommarkt und der Gasmarkt sind auf europäischer Ebene bereits voll liberalisiert und in der Schweiz auf dem Weg dazu. Der Handel ist sehr schnell geworden; mehrjährige Verträge sind innert Tagen zu offerieren und innert Stunden abzuschliessen. Dies führt dazu, dass die Finanzkompetenzen von Bürgerschaft und Stadtparlament nicht mehr eingehalten werden können, wenn die Technischen Betriebe nicht einen bedeutenden Teil ihrer Kundenschaft verlieren sollen. Daher ist eine umfassende Delegation der Kompetenzen zur Energiebeschaffung an den Stadtrat erforderlich. Dieser kann sie an die Technischen Betriebe weiterdelegieren, dies soll aber nur im Rahmen einer umfassenden Risikosteuerung und Risikoüberwachung erfolgen.

Die Technischen Betriebe der Stadt Wil sind unter der Marke Thurcom neben der Versorgung mit Energie und Wasser auch Contentanbieter auf dem Kommunikationsnetz und sie stellen auch Telefoneservices zur Verfügung. Da auch hier oft schnell und langfristig Verträge abgeschlossen werden müssen, soll auch die Beschaffung dieser Services an den Stadtrat delegiert werden.

2. Liberalisierung der Energiemärkte

2.1 Entwicklung auf europäischer Ebene

Der europäische Strommarkt und der europäische Gasmarkt sind heute voll liberalisiert. Dies beruht auf einer Reihe von Erlassen der Europäischen Union aus den Jahren 1996, 1998, 2003 und 2009 (Richtlinie 96/92/EG, Richtlinie 98/30/EG, Richtlinie 2003/54/EG, Richtlinie 2003/55/EG, Verordnung 713/2009/EG, Verordnung 714/2009/EG, Verordnung 715/2006/EG, Richtlinie 72/2009/EG und Richtlinie 73/2009/EG).

Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der EU ist und mit ihr auch kein bilaterales Abkommen über dieses Thema abgeschlossen hat, kann sie sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Vielmehr ist sie, namentlich wegen ihrer geografischen Lage, aber auch wegen ihrer flexibel einsetzbaren Wasserkraftwerke, eine Energiedrehscheibe für Europa.

Ungeachtet der Entwicklung innerhalb der Schweiz haben Schweizer Energieversorgungsunternehmen mit einer gewissen Bedeutung heute gar keine andere Wahl mehr, als Strom und Gas international zu handeln, etwa über die Börsen EPEX (Strom) bzw. EEX (Gas, Strom) oder bilateral aufgrund standardisierter Rahmenverträge der European Federation of Energy Traders (EFET).

2.2 Entwicklung auf nationaler Ebene

2.2.1 Strommarkt

Auf nationaler Ebene erfolgte eine teilweise Öffnung des Strommarktes durch das Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (Stromversorgungsgesetz; abgekürzt StromVG), in Kraft seit 15. Juli 2007. Seither sind Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh pro Verbrauchsstätte und alle Verteilnetzbetreiber berechtigt, ihre Lieferanten frei zu wählen. In der Stadt Wil sind dies rund 120 Endverbraucher¹, mit einem Stromkonsum von ca. 67 GWh. Dies entspricht einem Anteil von ca. 54 % des gesamten Stromabsatzes der Technischen Betriebe Wil.

Das Stromversorgungsgesetz sah vor, dass der Strommarkt fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss vollständig geöffnet wird. Der Bundesrat hat wegen der Arbeiten zur Energiestrategie 2050 und der Neuausrichtung der Energiepolitik, die nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima beschlossen wurden, mit der Umsetzung dieser Vorschrift zugewartet. Der Bundesrat hat nun im Oktober 2018 im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Stromversorgungsgesetzes vorgeschlagen, den Strommarkt vollständig zu öffnen. Die vorgängige Vernehmlassung habe gezeigt, dass sich eine Mehrheit der Teilnehmenden für diese Öffnung ausspricht. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 27. September 2019 daher entschieden, an der Öffnung des Strommarktes festzuhalten. Gleichzeitig hat er das UVEK aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse beauftragt, eine Vorlage zur Anpassung des Energiegesetzes auszuarbeiten. Anlässlich der Eröffnung der Vernehmlassung zur Revision des Energiegesetzes hat der Bundesrat am 3. April 2020 wiederum die

¹ Das Stromversorgungsgesetz verwendet die Begriffe „Endverbraucher“ und „Lieferant“ generisch (d.h. als geschlechtlich neutral). Um Einheitlichkeit zu gewährleisten, wird der bundesrechtlichen Terminologie gefolgt.

Pläne zur vollständigen Liberalisierung des Strommarktes bekräftigt. Damit wird mittelfristig mit einer vollständigen Strommarktöffnung zu rechnen sein.²

2.2.2 Gasmarkt

Die aktuelle Rechtslage stellt sich wie folgt dar: Gemäss Art. 13 Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz, RLG) vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1) sind die Unternehmungen, welche Gasnetze betreiben, verpflichtet, vertraglich Transporte für Dritte zu übernehmen, wenn diese technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sind, und wenn der Dritte eine angemessene Gegenleistung anbietet. Nach heutiger Interpretation bedeutet diese Bestimmung faktisch eine Marktöffnung. Sie gilt allerdings nur für Rohrleitungen mit einem Druck von mehr als 5 bar (Art. 1 Abs. 3 Bst. a RLG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a Rohrleitungsverordnung vom 2. Februar 2000 (SR 746.11)). Bei Leitungen mit geringerem Druck gilt das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (Kartellgesetz; SR 251). Dies führt zu einer komplexen Regelung mit unterschiedlichen Rechtsprechungskompetenzen, die nicht den Marktanforderungen entsprechen. Daher haben der Verband der Schweizerischen Gaswirtschaft (VSG) und die industriellen Netzkunden eine Verbändevereinbarung entwickelt, die am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten ist. Dieses Grundsatzdokument regelt die Prinzipien des Netzzugangs auf nationaler Ebene. Dessen Voraussetzungen sind derzeit noch restriktiv, sie sollen jedoch schrittweise gelockert werden.

Der Bundesrat antwortete am 10. März 2014 auf eine Frage von Nationalrat Beat Jans (Geschäftsnummer 14.5054), die Weiterentwicklung der Verbändevereinbarung sei der richtige Weg zur Überbrückung der Zeit, bis ein Gasmarttgesetz erarbeitet und in Kraft sei. Der Bundesrat hat die Schaffung eines Gesetzes über den Gasmarkt in die Legislaturziele 2015 bis 2019 aufgenommen. Die Vermutung, dass sich auch der Gasmarkt auf nationaler Ebene damit auf dem Weg zur vollständigen Marktöffnung befindet, wurde letzten Herbst durch den Bundesrat bestätigt:

Am 30. Oktober 2019 hat der Bundesrat nämlich die Vernehmlassung für ein schweizerisches Gasversorgungsgesetz eröffnet.³ Gemäss den begleitenden Informationen sind im Entwurf folgende Eckpunkte vorgesehen: Der Gasmarkt soll für Kunden mit einem jährlichen Verbrauch von mindestens 100 Megawattstunden geöffnet werden (gleiche Grenze wie im Stromversorgungsgesetz). Diese Kunden können ihren Gaslieferanten also frei wählen. Vertikal integrierte Gasversorgungsunternehmen müssen eine buchhalterische Trennung zwischen dem Monopolbereich (insbesondere Netzbetrieb) und den wettbewerblichen Aktivitäten vornehmen. Damit wird eine analoge Lösung wie im Strommarkt angestrebt, welche die Volatilität im Gasmarkt tendenziell noch beschleunigen dürfte. Das geplante Gasversorgungsgesetz (GasVG) wird voraussichtlich im Jahr 2023 in Kraft treten. Damit werden Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh pro Verbrauchsstätte und alle Verteilnetzbetreiber berechtigt, ihre Lieferanten frei zu wählen. Im Gasversorgungsgebiet der TBW sind dies rund 650 Endverbraucher, mit einem Gaskonsum von ca. 210 GWh. Dies entspricht einem Anteil von ca. 52 % des gesamten Gasabsatzes.

² Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. September 2019 (<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-76564.html>)

³ Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 30.10.2019 (<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-76849.html>)

2.3 Preise und Handel

Seit dem Jahr 2008 sind die Strompreise und die Gaspreise deutlich gesunken (Strom von rund EUR 100 pro MWh auf rund EUR 40 pro MWh, Gas von rund USD 13 auf rund USD 4 pro MMBtu). Daher ist es – auch für die Kundschaft der Technischen Betriebe TBW – günstiger geworden, Strom und Gas am freien Markt zu kaufen.

Der Handel wurde dabei fortschreitend professionalisiert. Es gibt heute spezialisierte Beratungsangebote, mit welchen grosse und mittlere Endverbraucher ihr Verbrauchsverhalten detailliert analysieren lassen können. Der Markt wird laufend beobachtet, um den Strom bzw. das Gas in einem möglichst günstigen Zeitpunkt beschaffen zu können. Dies geschieht standardisiert und professionell. Typischerweise schreibt der Endverbraucher Liefermenge, Lieferform, zu beliefernde Standorte und Lieferdauer (bis zu drei Jahren) vor und lädt die potenziellen Lieferanten zur Abgabe einer Offerte ein. Die Frist zur Offertabgabe setzt er auf wenige Tage (z.B. fünf) und die Bindungsfrist auf eine bis höchstens drei Stunden fest. Die Bindungsfrist ist so kurz, weil das Angebot aufgrund der Grosshandelspreise kalkuliert wird, die kurzfristig schwanken können. Die Anbieter warten normalerweise bis zum letztmöglichen Zeitpunkt mit der Offerteingabe, um aufgrund der aktuellsten Grosshandelspreise kalkulieren zu können. Im Aus-land zeigt sich zudem die Entwicklung, dass die Verträge in der Folge nicht einmal mehr schriftlich, sondern weitgehend elektronisch abgeschlossen werden.

Schreibt somit ein Grosskunde im Lieferarray der TBW eine Lieferung von Gas oder den Bezug von Strom aus, so müssen die TBW innerhalb von wenigen Tagen (mit auf die Stunde genau festgelegtem Abgabezeitpunkt) ein Angebot abgeben, das eine Bindefrist von wenigen Stunden aufweist. Erhalten sie den Zuschlag, so müssen sie das Gas und die Energie wiederum innerhalb weniger Stunden beschaffen. Für einen Zweijahresvertrag kann es sich dabei um einen Wert von mehreren Millionen Franken handeln.

Die Beschaffung von elektrischer Energie für die grundversorgten Kunden der TBW erfolgt ebenfalls am Strommarkt. Mittels einer definierten Beschaffungsstrategie wird der Jahresbedarf in einzelne Tranchen aufgeteilt und zu verschiedenen Zeitpunkten über mehrere Jahre im Voraus beschafft. Dies führt zu einer Minimierung der Preisrisiken. Gleichzeitig profitieren die Kunden der TBW von konstanten Energiepreisen.

Aufgrund der zu erwartenden Ausweitung der Marktöffnung werden die TBW im Strom- und Gasgeschäft mittelfristig kein gesichertes Versorgungsgebiet mehr haben, sondern nur noch Kundinnen und Kunden, die den Anbieter wechseln können. Als ehemaliger Monopolist können die TBW im angestammten Versorgungsgebiet gegenüber heute keine Kundinnen und Kunden dazugewinnen, sondern nur verlieren. Um am Markt zu bestehen, müssen die TBW ihren Kunden attraktive Produkte zu wettbewerbsfähigen Konditionen bieten können. Es gilt daher, rechtzeitig zu handeln.

3. Kommunikationssignale für Telefonie und Internet inkl. TV-Services

Die Technischen Betriebe der Stadt Wil sind unter der Marke Thurcom neben der Versorgung mit Energie und Wasser auch Anbieter von TV- und Internetservices auf ihrem Kommunikationsnetz, das sich aus Koaxial- und Glasfaserkabeln zusammensetzt. Auf diesen Netzen stellen sie weiter auch Telefoneservices zur Verfügung. Dieses Angebot wird nicht nur in der Region Wil zur Verfügung gestellt, sondern auch in der weiteren Umgebung, z.B. im Toggenburg bis Nesslau, ebenso in den Gemeinden Flawil und Gaiserwald.

Für diese Angebote bestand nie ein Bezugszwang. Der Kunde kann zwischen den verschiedenen Anbietern frei wählen. Seit die ehemaligen Telefonanbieter auch in diesen Bereich eingestiegen sind und Fernsehsignale anbieten, können die Eigentümer von Überbauungen wie auch die Mieter zwischen verschiedenen Anbietern wählen. So können in Wil die von der Thurcom angebotenen Dienste von folgenden Mitbewerbern bezogen werden: Swisscom, upc, Sunrise, Salt.

Die TBW müssen auch hier, um konkurrenzfähig zu bleiben, gerade beim Einkauf der Signale bzw. Telefonieservices für die Thurcom mit den Vorlieferanten schnell und kurzfristig Verträge abschliessen. Darum soll auch für diesen Bereich die gleiche Delegationsregelung wie bei der Energie vorgesehen werden. Um klarzustellen, dass diese Kompetenzdelegation nicht weiter geht als für die vorstehend erwähnten Signale und keine weiteren Kompetenzen delegiert werden sollen, hat man sich im Rahmen der Vorprüfung mit dem Amt für Gemeinden auf den Begriff der Kommunikationssignale geeinigt. Dies entspricht auch dem Anhang zur Verordnung des UVEK über die Nichtunterstellung unter das öffentliche Beschaffungsrecht, welche auf dem Gebiet der Schweiz die Festnetz-, die Mobil- und die Datenkommunikation sowie die Internetzugänge betrifft (SR 172.056.111).

4. Kompetenzordnung

4.1 Geltende Kompetenzordnung

Gemäss dem Anhang zur Gemeindeordnung vom 28. Februar 2016 (GO; sRS 111.1) hat der Stadtrat eine Ausgabekompetenz von Fr. 100'000.--; das Stadtparlament entscheidet bis CHF 1 Mio. abschliessend, für Beträge bis CHF 6 Mio. unter Vorbehalt des fakultativen, für höhere Beträge unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums. Für den oben (Ziffer 2.3) erwähnten Zweijahresvertrag für Gaslieferungen sowie die strukturierte Beschaffung von elektrischer Energie für die Grundversorgung wäre somit das Stadtparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig. Es ist ohne weiteres einsichtig, dass der Gasliefervertrag unter diesen Umständen nicht zustande kommen könnte, da das Prozedere zur Einholung des Kredits viel zu lange dauern würde. Auch wenn das Stadtparlament abschliessend zuständig wäre, könnte der Kredit nicht rechtzeitig eingeholt werden. Selbst der Stadtrat könnte oft nicht rechtzeitig handeln bzw. müsste auf Pikett sein.

Unter der geltenden Kompetenzordnung könnten somit keine Strom- und Gaslieferverträge mit grossen und mittleren Kunden mehr abgeschlossen werden. Die TBW würden zwangsläufig einen grossen Teil der marktberechtigten Kundschaft verlieren, womit sie – und damit auch der Haushalt der Stadt – nicht zu unterschätzende finanzielle Folgen zu gewärtigen hätten. Auch die bewährte Beschaffungsstrategie, mit welcher der Strombedarf der grundversorgten Kunden über mehrere Jahre im Voraus eingedeckt wird, müsste sistiert werden.

Davon abgesehen, dass vermutlich die meisten Kunden, auch aus Konkurrenzgründen gar nicht möchten, dass ihre Bezugskonditionen öffentlich werden. Bei einer Beschlussfassung im Stadtparlament wäre das zwangsläufig der Fall.

4.2 Vorgesehene neue Kompetenzordnung

Die TBW sind ein unselbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen der Stadt Wil. Sie bleiben das auch in Zukunft, wie das im separaten Bericht und an Antrag an das Stadtparlament betreffend der Totalrevision der

Rechtsgrundlagen (Reglemente) für die Technischen Betriebe beschrieben ist. Der Bericht und Antrag betreffend TBW-Reglemente werden dem Stadtparlament gleichzeitig mit diesem Bericht unterbreitet. Auch wenn die Rechtsform gemäss Antrag des Stadtrates bleiben soll, kann das Stadtparlament somit über die Gemeindeordnung und die neuen Rechtsgrundlagen zur Umsetzung des Vorhabens «Status quo Plus» gesamthaft beraten.

Gemäss Art. 127 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (sGS 151.2) kann bei einem unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen von der generellen Kompetenzordnung abgewichen werden. Soweit es sich um die Zuständigkeitsabgrenzung von Bürgerschaft, Stadtparlament und Stadtrat handelt, müssen die Abweichungen aber direkt in der Gemeindeordnung geregelt werden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist es erforderlich und zulässig, die Finanzkompetenzen für die Beschaffung von Energie (Strom und Gas) sowie der Signale bzw. Telefoneservices für die Thurcom im Rahmen des Versorgungsauftrags an den Stadtrat zu delegieren. Beteiligungen und die Gewährung von Darlehen sind indessen von der Delegation ausdrücklich auszunehmen, da sie mit erhöhten Risiken verbunden sind und nicht unter dem gleichen Zeitdruck stehen wie die direkte Energie- und Signalbeschaffung.

Der Stadtrat kann diese Kompetenzen weiter delegieren, und wird dies auch tun müssen (vgl. Ziff. 4.1). Diese Subdelegation soll aber nur im Rahmen einer umfassenden Risikosteuerung und Risikoüberwachung geschehen. Daher wird der Stadtrat in der Gemeindeordnung direkt verpflichtet, Vorgaben für die Begrenzung und Überwachung der Risiken zu erlassen und die Aufsicht über deren Einhaltung zu regeln.

Ausserdem wird in der Gemeindeordnung klar geregelt, dass der Versorgungsauftrag der TBW in jedem Fall die Versorgung der Stadt mit Energie und Wasser sowie Internet, TV und Telefoneservices umfasst. Da solche Dienstleistungen bzw. Energielieferungen aber schon lange nicht mehr an Gemeindegrenzen Halt machen, muss er ausgedehnt werden können. Das Stadtparlament kann dies entweder direkt in einem Reglement für die TBW regeln oder die Kompetenz dazu an den Stadtrat delegieren. Dies entspricht bereits der heutigen Regelung, wonach den TBW gemäss Art. 2 Abs. 2 des Reglements Technische Betriebe vom 11. Dezember 1991 (sRS 511.1) "Versorgungsaufgaben ausserhalb des Gebietes der Politischen Gemeinde Wil übertragen werden können". Die TBW versorgen so die Region mit Gas und Internet, TV und Telekommunikationsleistungen.

Das Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen hat den vorliegenden Nachtrag II zur Gemeindeordnung vorgeprüft und die Genehmigung in Aussicht gestellt. Im Weiteren entspricht diese Regelung den heute in den beiden Städten St.Gallen und Gossau geltenden Kompetenzdelegationen, welche ihre Versorgungsbetriebe ebenfalls als unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen betreiben.

Stadt Wil

Daniel Meili
Stadtpräsident a.i.

Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber



Seite 7

Beilage

Nachtrag II zur Gemeindeordnung