

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 11. Mai 2021

297

GRG Nr.	20	MO 1	21
---------	----	------	----

Motion von Franz Eugster, Andreas Opprecht, Ruedi Zbinden, Sonja Wiesmann und Bernhard Braun vom 20. Mai 2020 „Kein Ausverkauf von Versorgungsinfrastrukturen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motion verlangt eine gesetzliche Grundlage, damit bei einem Verkauf oder einer Übertragung von Versorgungsanlagen im Monopolbetrieb die durch die Anlagen versorgten Gemeinden, die Nachbargemeinden, der Kanton Thurgau sowie die von diesen Gemeinwesen kontrollierten Institutionen ein Vorkaufsrecht erhalten.

In der Motion sind die Versorgungsnetze für Wasser, Strom und Gas angesprochen, für die gleich ausgestaltete Vorkaufsrechte geschaffen werden sollen.

1. Generelle rechtliche Grundlagen

Gemäss § 82 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) sorgen Kanton und Gemeinden für die Bereitstellung von Wasser und Energie. Es handelt sich um eine Verbundaufgabe, bei der erst das Gesetz über die Zuständigkeiten entscheidet. Dabei haben Kanton und Gemeinden die Bereitstellung nicht in allen Teilen selbst zu besorgen. Sie können zwar gemäss § 82 Abs. 2 KV Versorgungs- oder Kraftwerke führen, können die Versorgungsaufgaben aber auch Privaten oder öffentlich-rechtlichen Korporationen und Anstalten übertragen.

Zu dieser Übertragungsmöglichkeit von Gemeindeaufgaben präzisiert das Gesetz über die Gemeinden (GemG; RB 131.1), dass die Gemeinde die Aufgaben rückübertragen kann, wenn das Unternehmen zustimmt oder die Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet ist (§ 30 GemG).

Abgesehen von diesen generellen Bestimmungen, sind die gesetzlichen Regelungen und die Verhältnisse in den Bereichen Wasser, Strom und Gas ganz unterschiedlich, weshalb einzeln auf diese Bereiche einzugehen ist.

2. Bereich Wasser

2.1. Allgemeines

Das Führen einer Wasserversorgung ist über die Zeit anspruchsvoller geworden. Differenziertere gesetzliche Vorgaben und Regeln der Technik, gesamtheitliche, vorausschauende Planung, Qualitätssicherung, steigender administrativer Aufwand, Effizienzsteigerung, wachsender Druck auf die Wasserressourcen, zunehmende Kundenorientierung und neue Themen wie Umgang mit Spurenstoffen, Einfluss des Klimawandels, Cyber-Kriminalität, aber auch die COVID-19-Pandemie verlangen von den Wasserversorgungen umfangreiche Fachkompetenz und ein Vorgehen auf breiter Front. Die Verantwortlichen müssen dabei regelmässig beurteilen, ob die Versorgung in ihrer bestehenden Form den Anforderungen genügt. Vorausschauende Planung, technische Nachrüstung der Anlagen und laufende Weiterbildung des Personals sind typische Massnahmen zur Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit Trinkwasser auch in Zukunft. Sieht sich eine Wasserversorgung einer Aufgabe nicht mehr selbst gewachsen, kann sie entweder das Personal aufstocken und spezifisch weiterbilden oder aber die betreffende Aufgabe auslagern. Leitungsbau, Schieber- und Hydrantenkontrolle, Messgeräteunterhalt und Pflege der QS-Dokumentation beispielsweise sind Einzelaufgaben, die bereits heute nicht selten durch Dritte wahrgenommen werden. Ein Gemeinwesen kann aus wirtschaftlichen Überlegungen, aus Gründen der Lebensmittel- oder Versorgungssicherheit, zur Professionalisierung des Betriebs oder auf politischen Druck vor der Frage stehen, ob allenfalls der ganze Versorgungsbetrieb ausgelagert werden soll (mit oder ohne Übertragung des Anlageeigentums). Mit der Übertragung von Aufgaben geht stets auch ein Verlust an Mitbestimmung einher.

Auslagerungen von Wasserversorgungen beobachtet man in der Schweiz oft bei Gemeinden an der Peripherie städtischer Versorgungsbetriebe, im Einzugsgebiet regionaler Wasserverbünde oder im Zusammenhang mit Gemeinschaftsanlagen zur Wassergewinnung (Zweckverbänden). Der Charakter der Versorgung bleibt dabei überwiegend öffentlich. In jüngerer Zeit bieten in der Schweiz, wie früher schon im benachbarten Ausland, private (normalerweise gewinnorientierte) Dienstleister die Betriebsführung von Wasserversorgungen an. Dabei sind Chancen in der Regel mit Risiken gepaart. So gibt es Beispiele aus dem Ausland, insbesondere aus Frankreich, aber auch aus Italien oder Deutschland, wo sich die öffentliche Hand veranlasst sah, zuvor privatisierte Wasserversorgungen zu rekommunalisieren oder wieder zurückzukaufen. Der Grund liegt meist darin, dass Vorgaben bezüglich Unterhalt und Erneuerung der Anlagen unzureichend waren oder nicht eingehalten wurden.

2.2. Organisation der Wasserversorgung im Kanton Thurgau

Gemäss § 20 des kantonalen Wassernutzungsgesetzes (WNG; RB 721.8) ist im Kanton Thurgau die öffentliche Wasserversorgung grundsätzlich Sache der Gemeinden. Dem Kanton steht die Oberaufsicht über die Wasserversorgung zu (vgl. § 22 WNG). Die Politischen Gemeinden können den Versorgungsauftrag an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an private Wasserversorgungsunternehmen übertragen (§ 21 Abs. 1 WNG). Bei einer solchen Übertragung müssen Aufgaben und Pflichten in einem

Vertrag schriftlich festgehalten werden. Die Verträge bedürfen der Genehmigung des Departements für Bau und Umwelt (§ 21 Abs. 1 WNG).

Die Gemeinden üben die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften oder über private Wasserversorgungsunternehmen aus, soweit die Verordnung des Regierungsrates zum Wassernutzungsgesetz diese Aufgabe nicht anderen Stellen überträgt (vgl. § 20 Abs. 5 WNG). Die Aufsicht bezieht sich auf alle planerischen, baulichen, betrieblichen und finanziellen Belange, soweit sie für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind. So ist die Gemeinde dafür verantwortlich, dass das private Unternehmen die von ihm wahrgenommenen Aufgaben in verfassungs- und gesetzmässiger Weise erfüllt.

Die Wasserversorgung im Kanton Thurgau ist flächendeckend sichergestellt, funktioniert grundsätzlich zuverlässig und geniesst ein grosses Vertrauen bei der Bevölkerung. Die Versorgungsstruktur ist historisch bedingt überwiegend kleinräumig und dezentral, die Wasserversorgungen sind aber dennoch gut untereinander vernetzt. Am meisten verbreitet sind Gemeindebetriebe mit einem kleinen Wasserversorgungsteam und einem politischen Vorgesetzten aus dem Gemeinderat.

Es gibt im Kanton Thurgau insgesamt 121 Wasserversorgungskörperschaften (Stand September 2020). Davon sind 70 Gemeindewasserversorgungen und zwei selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Weiter sind es 21 Korporationen, neun Zweckverbände, je sechs Genossenschaften und Aktiengesellschaften, vier einfache Gesellschaften, zwei Vereine und ein kantonaler Betrieb. Im Jahre 1997 waren es noch 166 öffentliche Wasserversorgungen mit 80 Gemeindewasserversorgungen im Kanton Thurgau.

Die Mitgliedschaft in den Genossenschaften ist ausschliesslich den Wasserbezügerinnen vorbehalten. Die Littenheid Liegenschaften AG und die Rehaklinik Dussnang AG betreiben Eigenwasserversorgungen, die im öffentlichen Interesse liegen. Bei der Arbon Energie AG, der EW Sirnach AG, der Regionalen Wasserversorgung St. Gallen AG (RWSG) und der Technischen Betriebe Weinfelden AG, die öffentliche Wasserversorgungen betreiben, ist das Aktienkapital im Besitz der Gemeinden oder bei der RWSG bei den Partnernersorgungen. Diese üben im Rahmen des Leistungsvertrages und im Verwaltungsrat ihren Einfluss auf strategische Entscheidungen aus, was nicht unproblematisch ist. Einerseits stellt sich bei Leistungsverträgen immer die Frage der Haftung, andererseits können Interessenskollisionen bei den durch die Gemeinde eingesetzten Verwaltungsmitgliedern durchaus heikel sein. Im Kanton Thurgau gibt es im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung keine Aktiengesellschaften, bei denen Aktien an Private verkauft wurden. Soweit es solche Fälle in der Schweiz gibt, sind – soweit bekannt – stets mindestens 51 % der Aktien in öffentlicher Hand. Unabhängig davon ist entscheidend, dass die Trägerschaft ihre Aufgaben fachgerecht und effizient wahrnehmen kann und hierfür die erforderlichen technischen, finanziellen und rechtlichen Kompetenzen hat.

2.3. Natürliches Monopol

Wasser ist ein Allgemeingut, und die Bevölkerung und Wirtschaft haben Anrecht auf Wasser zu fairen und rechtsgleichen Bedingungen. Dementsprechend ist die öffentliche Wasserversorgung im Kanton Thurgau – wie bereits erwähnt – eine Gemeindeaufgabe, die sich nach den Vorgaben des öffentlichen Rechts richtet.

Da es sich bei einer Wasserversorgung um ein natürliches Monopol handelt, ist eine Liberalisierung nur bedingt möglich. Damit Trinkwasser an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden kann, sind sehr grosse Investitionen in die Infrastruktur notwendig, was zu hohen Fixkosten führt. Wasser lässt sich auch nicht so weit und so leicht transportieren wie etwa Strom oder Gas. Auch kann es nicht unbesehen mit anderem Wasser gemischt werden. Deshalb stösst die Liberalisierung an Grenzen und findet meist nur innerhalb der herkömmlichen Strukturen statt. Bei unselbständigen öffentlich-rechtlichen Betrieben, die neben Wasser auch Strom, Erdgas, Telekommunikation und Fernwärme anbieten, ist der Treiber für die Verselbständigung oft die Strommarktliberalisierung. Erfahrungsgemäss spielen dabei die Aspekte der Wasserversorgung eine eher untergeordnete Rolle.

2.4. Weiterverkauf von Anlagen in ausgelagerten Versorgungsgebieten

Die Motionäre befürchten den Verlust der Kontrolle im Falle eines Weiterverkaufs der Anlagen in einem bereits ausgelagerten Versorgungsgebiet. Bereits die Auslagerung bedarf jedoch eines Konzessionsvertrages, so dass die Aufsichtspflicht und die Kontrolle bei der Gemeinde bleiben. Bei jeder Konzessionsbeendigung fällt das Eigentum der Wasserversorgung an die Gemeinde. Ein zusätzliches gesetzliches Vorkaufsrecht ist daher nicht notwendig.

Für die Beendigung der Aufgabenübertragung oder des Konzessionsverhältnisses können verschiedene Möglichkeiten in Betracht gezogen werden:

- Ablauf der Konzessionsdauer (Heimfall);
- Vorzeitige Auflösung der Konzession in gegenseitigem Einvernehmen;
- Rückkauf des verliehenen Rechts, sofern Wasserreglement und die Konzession dies vorsehen;
- Verlust des verliehenen Rechts wegen schwerer Pflichtverletzungen oder Unmöglichkeit der Leistungserbringer (Verwirkung);
- Enteignung der Anlagen (ultima ratio).

2.5. Fazit für den Bereich Wasser

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen haben sich für die Wasserversorgung bewährt und lassen den Gemeinden genügend Handlungsspielraum, um einzelne Aufgaben oder den ganzen Versorgungsbetrieb auszulagern. Auch bei Auslagerungen des

Versorgungsbetriebs bleiben die Gemeinden gemäss § 20 Abs. 5 WNG in der Pflicht, die Aufsicht über die Wasserversorgung wahrzunehmen. Für den Bereich Wasser sind daher keine zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen für ein Vorkaufsrecht notwendig, da das Konzessionsverhältnis auch wieder beendet werden kann. Anzuführen bleibt, dass allfällige Auslagerungen des Versorgungsbetriebs auch eine Genehmigung durch das Departement für Bau und Umwelt benötigen (§ 21 Abs. 1 WNG).

3. Bereich Strom

3.1. Organisation der Stromversorgung im Thurgau

In den letzten 25 Jahren hat sich die Zahl der Endverteilunternehmen (EVU) im Kanton Thurgau massiv verkleinert. Während im Jahr 1996 noch 205 EVU im Thurgau tätig waren, sind es heute noch rund 90. Die meisten davon (derzeit 58) sind Gemeindewerke in der Form von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (z.B. Frauenfeld und Kreuzlingen). Ebenfalls häufig handelt es sich um privatrechtlich organisierte Genossenschaften (derzeit 21) gemäss Art. 828 des Obligationenrechts (SR 220). Daneben gibt es selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Eigentum der Gemeinde (z.B. Amriswil und Bischofszell) und privatrechtliche Aktiengesellschaften im Eigentum der Gemeinde (Arbon, Sirnach und Weinfelden). Ganz vereinzelt existieren noch öffentlich-rechtliche Korporationen gemäss § 37 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1).

3.2. Zuteilung der Netzgebiete

Im Bereich der Stromversorgung regelt auf kantonaler Ebene das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (EG StromVG; RB 734.1) gewisse Rechte und Pflichten der EVU. Gemäss § 4 EG StromVG ist der ganze Kanton mit Netzgebieten abzudecken. Jedes Netzgebiet wird vom zuständigen kantonalen Departement einem bestimmten EVU zugewiesen, so dass es keine unversorgten Gebiete gibt. Bei veränderten Verhältnissen im Netzbetrieb oder im Netzeigentum ist die Zuteilung entsprechend anzupassen (§ 6 EG StromVG).

3.3. Pflichtverletzungen von Netzbetreibern

Das Vorgehen bei Pflichtverletzungen von Netzbetreibern ist in § 9 EG StromVG geregelt. Kommt ein Netzbetreiber seinen Betriebs- oder Unterhaltungspflichten ungenügend nach, strebt die betroffene Gemeinde eine einvernehmliche Lösung zur Beseitigung der Mängel an, allenfalls zusammen mit umliegenden Netzbetreibern. Kommt keine einvernehmliche Lösung zustande, kann das Departement geeignete Massnahmen anordnen.

Bei ernsthafter Gefährdung der Versorgungssicherheit kann das Departement das Netzgebiet neu zuteilen. Kommt in der Übertragung der Anlagen und Rechte keine Einigung zustande, sind die Vorschriften über die Enteignung anwendbar.

Die Gestaltung der Netznutzungstarife ist stark reglementiert und wird von der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) überwacht. Diese kann nötigenfalls Absenkungen der Tarife verfügen oder Erhöhungen untersagen. Bei unverhältnismässigen

Unterschieden der Netznutzungstarife innerhalb des Kantons kann der Regierungsrat geeignete Massnahmen zur Angleichung treffen (§ 14 EG StromVG).

3.4. Konkreter Fall als Auslöser der Motion

Unmittelbarer Auslöser der Motion war der im Sommer 2016 erfolgte Verkauf der Elektrizitätswerk Bürglen AG, die sich in privatem Familienbesitz befunden hatte, an die St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK). Es ist daher angezeigt, diesen Fall näher zu betrachten.

Die verkaufte Gesellschaft war als Aktiengesellschaft in privatem Familienbesitz ein absoluter Einzelfall in der Stromversorgung im Kanton Thurgau. Es gibt kein weiteres EVU in dieser Konstellation. Dementsprechend ist es bei den mehr als hundert Zusammenschlüssen und Übernahmen im Verlauf der letzten 25 Jahre nie zu einer vergleichbaren Situation gekommen. Es gibt auch kein Thurgauer EVU, bei dem eine Einzelperson nach eigenem Ermessen über den Verkauf des Werkes entscheiden könnte.

Die Versorgungssicherheit für die Politische Gemeinde Bürglen wird durch den Verkauf nicht gefährdet. SAK ist ein grosses und etabliertes Kantonswerk, das die Versorgungssicherheit garantieren kann, zumindest gleich gut wie die vorherige Familien-AG. Der Unterschied liegt vor allem darin, dass es sich um ein Werk mit Sitz ausserhalb des Kantons handelt. Hinsichtlich des Netzgebietes im Thurgau gelten aber die genau gleichen Rechte und Pflichten wie bei einem Thurgauer Unternehmen. Es trifft zwar zu, dass die versorgten Strombezüglerinnen und -bezügler auf das neue Versorgungsunternehmen keine direkten Einflussmöglichkeiten haben, diese hatten sie aber in der vorherigen Konstellation auch nicht und solche Einflussmöglichkeiten werden in der Gesetzgebung zur Stromversorgung auch nicht verlangt.

Es bleibt die Frage, ob die Vorkaufsrechte im Sinne der Motion den Verkauf an SAK überhaupt hätte verhindern können. Wenn der vorherige Eigentümer seine Gesellschaft dem Meistbietenden verkauft, kann ein Vorkaufsrecht nur sehr beschränkt helfen. Damit wird den Begünstigten nur das Recht eingeräumt, in einen bereits ausgehandelten Kaufvertrag als neuer Käufer einzutreten. Wer das Vorkaufsrecht ausüben will, hat also keinen Anspruch auf einen tieferen Preis, sondern muss den von den Parteien vereinbarten Preis bezahlen. Ob die in der Motion genannten Vorkaufsberechtigten dazu bereit und in der Lage gewesen wären, bleibt offen. Zusätzlich hätte bei einem Erwerb durch ein Gemeinwesen auch noch eine Volksabstimmung durchgeführt werden müssen.

3.5. Fazit für den Bereich Strom

Die Thurgauer Stromversorgung bietet in der bestehenden Organisation und mit den zugewiesenen Netzgebieten eine sehr gute Versorgungssicherheit. Der Fall Bürglen ist in dieser Konstellation ein Einzelfall, der sich in dieser Weise nicht wiederholen wird. Wenn die Versorgungssicherheit gefährdet wäre, würden die notwendigen gesetzlichen Mittel dem Kanton und der betroffenen Gemeinde zur Verfügung stehen. Für den Bereich Strom braucht es das in der Motion verlangte Vorkaufsrecht somit nicht.

4. Bereich Gas

4.1. Gasversorgung im Thurgau

Im Kanton Thurgau gibt es 55 gasversorgte Gemeinden. Die Gasversorgung erfolgt namentlich durch die Erdgas Ostschweiz AG (EOS) mit Sitz in Zürich, entlang des Obersees durch den Zweckverband Gasversorgung Oberthurgau (GOS) und entlang des Untersees durch die Stadtwerke Konstanz. Es bestehen vier einheimische Gasversorger (Werkbetriebe Frauenfeld, Technische Betriebe Kreuzlingen, Gasversorgung Romanshorn AG, Technische Betriebe Weinfelden AG), die das Gas teilweise von der EOS und teilweise von den Stadtwerken Konstanz beziehen.

Diese Aufzählung der Gasversorger zeigt bereits ein sehr heterogenes Bild. Es gibt ein ausländisches Stadtwerk, eine Aktiengesellschaft mit Sitz in Zürich, zwei Aktiengesellschaften mit Sitz im Thurgau und zwei Thurgauer Stadtwerke. Wenn Versorgungsleitungen verkauft würden, wäre der Kreis von Werken, die eine Versorgung überhaupt betreiben könnten, recht klein und schon jetzt nur teilweise im Thurgau angesiedelt. Ob hier ein Vorkaufsrecht von versorgten Gemeinden, Nachbargemeinden oder Kanton eine Verbesserung der Versorgungssicherheit brächte, ist eher zu bezweifeln.

Ebenso ist zu bezweifeln, ob sich eine solche Thurgauer Regelung gegenüber ausserkantonalen oder sogar ausländischen Versorgungsbetrieben überhaupt durchsetzen liesse. Die Erdgas Ostschweiz AG setzt sich beispielsweise aus elf Aktionären zusammen, von denen nur zwei (Stadt Frauenfeld und Technische Betriebe Weinfelden) ihren Sitz im Thurgau haben und die zusammen nur gut 5 Prozent der Aktien besitzen. Wenn nun das Hochdrucknetz verkauft oder ein grosser Teil der Aktien an neue Eigentümer verkauft werden sollte, liesse sich dies mit einem im Thurgauer Gesetz verankerten Vorkaufsrecht wohl nicht verhindern.

4.2. Fazit für den Bereich Gas

Im Bereich Gas zeigt sich, dass das Motionsanliegen einerseits der Versorgungssicherheit nicht dient und andererseits auch kaum wirksam umgesetzt werden könnte.

5. Zusammenfassende Beurteilung

Gesamthaft erweist sich die Motion somit in allen drei Versorgungsbereichen als unbegründet. Es ist mit Blick auf die Versorgungsstruktur nicht nötig, dient der Versorgungssicherheit nicht und wäre rechtlich in der beantragten allgemeinen Weise nur sehr schwer oder gar nicht realisierbar. Eine generelle Problematik im Sinne der Motion besteht bei Wasser, Strom und Gas nicht und der konkrete Einzelfall Bürglen rechtfertigt einen entsprechenden gesetzgeberischen Schritt ebenfalls nicht.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber