



# Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“; Bericht der Vorberatenden Kommission

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Antrag des Stadtrates zur Entlastungsmassnahme

Mit Berichten vom 14. August sowie 9. November 2013 hat der Stadtrat dem Stadtparlament zur Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ folgenden Antrag gestellt:

*Gossau leistet jährliche KEV-Beiträge (KEV = Kostendeckende Einspeisevergütung) von rund CHF 1.4 Mio. an die Betreiber von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie. Diese auf 25 Jahre vertraglich vereinbarten Beiträge ersetzen die KEV-Beiträge des Bundes. Der Beitrag soll auf die Hälfte reduziert werden. Rechtliche Abklärungen über die Machbarkeit dieser Massnahme sind nötig.*

*Eine eingehende Analyse der KEV-Verträge und Berechnungen haben gezeigt, dass mit den KEV-Entschädigungen, wie sie von der Stadt Gossau vertraglich zugesichert wurden, die Investitionen der beteiligten Dritten teilweise erheblich überfinanziert sind. Der Stadtrat strebt auf gütlichem Wege eine Anpassung der abgeschlossenen Verträge an, mit dem Ziel, nur die nicht amortisierbaren Kosten der Photovoltaikanlagen bezahlen zu müssen. Sollten keine gütlichen Einigungen zustandekommen, wird der Rechtsweg in Aussicht genommen. Eine vorläufige rechtliche Beurteilung hat gezeigt, dass das Modell KEV Gossau ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage realisiert wurde, dass das erforderliche Finanzreferendum nicht durchgeführt wurde und dass das Modell KEV-Gossau mit dem eidg. Stromversorgungsgesetz nicht vereinbar ist.*

*Der Stadtrat beantragt, diese Massnahme umzusetzen.*

Entlastungspotenzial aus Projekt Malik	Entlastungspotenzial aus Sicht Stadtrat <small>(Beträge in Tausend CHF)</small>					Haltung Stadtrat	
	2014	2015	2016	2017	2018	Gruppe	Antrag
700	0	700	700	700	700	B	<b>Massnahme umsetzen</b>

### 1.2 Informationen des Stadtrates

Am 12. November 2013 hat der Stadtrat die Medien orientiert, dass die Gossauer Solarstrom-Förderung auf schwachen Beinen steht. Die vom Stadtrat in Auftrag gegebene, externe Überprüfung durch die Revisionsstelle BDO AG sowie eine juristische Beurteilung durch RA Markus Joos hat ergeben:

1. Das Modell KEV Gossau wurde ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage realisiert;
2. Ein erforderliches Finanzreferendum wurde nicht durchgeführt;
3. Das Modell KEV Gossau war mit dem eidgenössischen Stromversorgungsrecht jedenfalls bis zur Änderung der Stromversorgungsverordnung per 1. März 2013 nicht vereinbar, soweit Kosten der KEV (über dem Marktpreis liegender Strompreis) über den Strompreis auf die Endkunden überwältzt wurden.
4. Die Stadtwerke haben mit der Unterzeichnung der Vereinbarungen ohne ausdrückliche Ermächtigung ihre Vertretungsmacht überschritten;

5. Eine Gesamtübersicht fehlte;
6. Die Projektführung war mangelhaft;
7. Die Entscheidungsgrundlagen waren mangelhaft, unvollständig und teilweise falsch;
8. Die Protokollführung war mangelhaft, unvollständig und teilweise falsch;
9. Die Finanz- und Kreditkompetenzen wurden nicht eingehalten;
10. Eine gesetzliche Grundlage für das KEV-Modell Gossau fehlt;
11. Die aufgrund des speziellen „Gossauer KEV-Modelles“ eingegangenen Verpflichtungen belaufen sich für die Stadtwerke in den kommenden 25 Jahre auf CHF 33'000'000. Die einzelnen Anlagen sind durchschnittlich nach längstens 14 Jahren amortisiert. Dies führt zu einer Überfinanzierung der Anlagen im Betrage von rund CHF 14'900'000.

## **2. Auftrag Stadtparlament an VBK**

Am 7. Januar 2014 hat das Stadtparlament zur Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ eine Vorberatende Kommission (VBK) eingesetzt. Im Rahmen von Art. 14 Geschäftsreglement hat diese VBK vom Stadtparlament folgende Aufträge erhalten:

1. *Kennen und Verstehen*
  - a. *der Absichten und Zielsetzungen, welche zum Vorgehen des Stadtrates geführt haben,*
  - b. *der Projektorganisation und Zuständigkeiten,*
  - c. *der damaligen Entscheidungsgrundlagen sowie deren Aufbereitung für den Stadtrat unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen von 2011 (z.B. Postulat Atomstrom).*
2. *Überprüfung der Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ auf straf-, verwaltungs- und verfahrensrechtlich relevante Sachverhalte der involvierten Personen und Gremien, insbesondere:*
  - *Mitglieder Stadtrat*
  - *Geschäftsleitung Stadtwerke*
  - *Mitglieder Stadtwerkkommission*
  - *Parlamentarische Geschäftsprüfungskommission und involvierte Revisionsgesellschaften.*
3. *Feststellung der von der Stadt Gossau bzw. den Stadtwerken eingegangenen Verpflichtungen resp. Nettokosten:*
  - a. *jährlich*
  - b. *über die ganze Laufzeit der abgeschlossenen Verträge.*
4. *Überprüfung der Abläufe und Kompetenzen für künftige derartige Aufgaben der Stadt.*

## **3. Vorgehen der Vorberatenden Kommission**

Die Vorberatende Kommission hat umfangreiches Aktenstudium betrieben. Insbesondere hat sie den vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Prüfbericht der BDO AG sowie die juristische Beurteilung von RA Markus Joos studiert. An 8 Besprechungen hat sie die Erkenntnisse besprochen und ausgewertet. Der Präsident hat sich zudem mit dem Leiter des kantonalen Amtes für Gemeinden zu einer Besprechung getroffen.

Im Rahmen ihrer Abklärungen hat die VBK insgesamt 8 Personen, welche mit der Entstehung des KEV-Geschäftes vertraut sind oder mit dessen Aufklärung beschäftigt waren, persönlich zum Geschäft befragt. Schliesslich hat die VBK beim Departement des Innern eine schriftliche Antwort zur Aufarbeitung des KEV-Geschäftes eingeholt. Die aus der Prüfungstätigkeit entstandenen Anträge und Empfehlungen an das Parlament hat die VBK am 28. Mai 2014 mit dem Stadtrat besprochen.

#### 4. Bericht der VBK zum Prüfungsergebnis

<b>Zu Auftrag 1</b>	<p>1. <i>Kennen und Verstehen</i></p> <p>a. <i>der Absichten und Zielsetzungen, welche zum Vorgehen des Stadtrates geführt haben,</i></p> <p>b. <i>der Projektorganisation und Zuständigkeiten,</i></p> <p>c. <i>der damaligen Entscheidungsgrundlagen sowie deren Aufbereitung für den Stadtrat</i></p> <p><i>unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen von 2011 (z.B. Postulat Atomstrom).</i></p>
<b>Feststellungen VBK</b>	<p>Der Stadtrat hat im März 2011 auf Antrag der Stadtwerke beschlossen, die Stromproduktion mit erneuerbaren Energien weiter zu fördern. Insbesondere sollte der Bau von Fotovoltaikanlagen unterstützt werden. Der aus diesen Anlagen produzierte Strom sollte zu ähnlichen Konditionen übernommen werden, wie dies durch das nationale Förderprogramm swissgrid erfolgt. Mit diesem Vorgehen haben die Stadtwerke bezweckt, diesen lokal produzierten Strom in der Energiebuchhaltung der Stadtwerke ausweisen zu können.</p> <p>Das Gossauer KEV-Modell war auch eine mittelbare Folge des Energiekonzeptes 2050+, welche die Nutzung von erneuerbaren Energien postuliert. Die nationale KEV führte insbesondere bei der Photovoltaik durch die gesetzlich vorgesehene Deckelung der Beiträge zu Planungsunsicherheiten. Durch ein Gossauer KEV-Modell sollten Photovoltaikanlagen rascher gefördert werden. Damit die daraus gewonnene Energie im eigenen Strommix der Stadtwerke ausgewiesen werden konnte, haben die Stadtwerke insgesamt 60 Abnehmerverträge abgeschlossen.</p>
<b>Erkenntnisse und Folgerungen VBK</b>	<p>Das Gossauer KEV-Modell wurde im Jahre 2011 euphorisch gestartet. Der Auftrag des Stadtrates an die Stadtwerke, welcher das KEV-Projekt auslöste, war aber nicht klar formuliert. Die dringend notwendige Übersicht in diesem Projekt hat weitgehend gefehlt. Es lagen zu keinem Zeitpunkt verlässliche und korrekte Berechnungen der Kosten und der Folgekosten vor. Es wurden keine Überlegungen angestellt, ob die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen als Grundlage für die getroffenen Entscheide ausreichen. Zu keinem Zeitpunkt wurden Überlegungen betreffend Kreditkompetenzen angestellt, die Stadtwerke haben das Projekt als übliches Strombeschaffungsgeschäft betrachtet.</p> <p>Auch wurde das Projekt zu keinem Zeitpunkt und von keiner Stelle kritisch hinterfragt. Das Bestreben nach einer nachhaltigen Energielösung stand im Vordergrund. Den Neuabschluss von Verträgen haben die Stadtwerke zu spät gestoppt. Der Verkaufserfolg für die eingekaufte Menge als Solarenergie wurde überschätzt, Verkaufsanstrengungen wurden zu spät angegangen.</p>
<b>Zu Auftrag 2</b>	<p>2. <i>Überprüfung der Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ auf straf-, verwaltungs- und verfahrensrechtlich relevante Sachverhalte der involvierten Personen und Gremien, insbesondere:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>– Mitglieder Stadtrat</i></li> <li><i>– Geschäftsleitung Stadtwerke</i></li> <li><i>– Mitglieder Stadtwerkkommission</i></li> <li><i>– Parlamentarische Geschäftsprüfungskommission und involvierte Revisionsgesellschaften.</i></li> </ul>

<p><b>Feststellungen VBK</b></p>	<p>Der VBK haben umfangreiche juristische Abklärungen von RA Markus Joos zur Verfügung gestanden. Weiter konnte die Kommission an einer Besprechung die Einschätzung von RA Markus Joos im persönlichen Kontakt einholen.</p> <p><b>Strafrecht</b>                  In strafrechtlicher Sicht kommen aus Sicht von RA Markus Joos die Tatbestände der Amtsanmassung (Art. 287 StGB), des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) oder der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB) in Frage.</p> <p>RA Markus Joos hat die strafrechtlichen Verantwortlichkeiten beurteilt. Er stellt fest, dass keine vorsätzlichen oder eventualvorsätzlichen Handlungen gemacht wurden, um einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Es liegen auch keine rechtswidrigen Absichten vor; somit fehlt aus seiner Sicht ein subjektiver Tatbestand. Das Handlungsziel war einzig, den Ausbau der Photovoltaik zu fördern. Es liegen weder ein Amtsmissbrauch noch eine ungetreue Amtsführung vor, somit sind auch die objektiven Tatbestände für eine Strafverfolgung nicht erfüllt. Einzig beim Tatbestand der Amtsanmassung ist dies weniger eindeutig. Insgesamt liegen nach Beurteilung von RA Markus Joos keine Anhaltspunkte für strafrechtliche Verantwortlichkeiten vor.</p> <p><b>Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit</b>                  Art. 7 des Verantwortlichkeitsgesetzes des Kanton St. Gallen macht Behördemitglieder für den Schaden verantwortlich, den sie durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht verursachen.</p> <p>Für eine vermögensrechtliche Verantwortlichkeit müssen nach herrschender Lehre kumulativ ein Schaden, eine Widerrechtlichkeit, ein Kausalzusammenhang und ein Verschulden vorliegen. Ob diese kumulativen Voraussetzungen alle vorliegen, müsste in einem aufwändigen und lange andauernden Verfahren geklärt werden. Insbesondere müsste eingehend ermittelt werden, ob eine vorsätzliche oder eine grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflichten vorliegen könnten. RA Markus Joos erwartet es als eher unwahrscheinlich, dass ein Gericht Grobfahrlässigkeit annehmen würde.</p> <p><b>Aufsichtsrecht</b>                  Die VBK hat sich mit verschiedenen Fragen an das Departement des Innern des Kantons St.Gallen gewandt. Unter anderen hat die VBK die Auskunft erhalten, dass der Stadtrat im vorliegenden Geschäft wohl seine Kreditkompetenz überschritten hat. Das Gesetz sieht aber bei einer Kreditüberschreitung keine Heilung vor. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten war somit aus Sicht des Departementes des Innern nicht angezeigt. Vorgängig müssten der Stadtrat, die GPK, die VBK und das Parlament tätig werden.</p> <p>Nach Art. 162 Gemeindegesetz kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde der Aufsichtsbehörde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde ist das Departement des Innern. Sie stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu.</p>
<p><b>Erkenntnisse und Folgerungen VBK</b></p>	<p>Gestützt auf die Beurteilung von RA Markus Joos erachtet die VBK die Voraussetzungen für eine <b>strafrechtliche</b> Verfolgung von beteiligten Personen als nicht erfüllt. Es liegen keine rechtswidrigen Absichten vor, damit fehlt der subjektive Tatbestand. Die VBK verzichtet darauf, einen Antrag auf Strafverfolgung zu stellen.</p> <p>Die VBK sieht auch die Voraussetzungen für ein <b>vermögensrechtliches</b> Verfahren als nicht erfüllt. Es kann noch kein Schaden beziffert werden. Ein allfälliges Verfahren</p>

	<p>dürfte lange und kostenintensiv ausfallen, und das Ergebnis ist offen. Die VBK verzichtet darauf, einen Antrag auf die Einleitung eines vermögensrechtlichen Verfahrens zu stellen.</p> <p>Die VBK will indessen eine externe Stellungnahme zum KEV-Geschäft erhalten. Aus diesem Grunde beantragt sie dem Stadtparlament, beim Departement des Innern gegen den Stadtrat eine <b>aufsichtsrechtliche</b> Anzeige nach Art. 162 Gemeindegesetz zu stellen. Damit wird sichergestellt, dass seitens des Kantons eine Stellungnahme abgegeben werden muss.</p> <p>Der Vollständigkeit halber möchte die VBK geklärt wissen, ob der Stadtrat bei der Aufarbeitung des KEV-Falles richtig vorgegangen ist. Solche Detailabklärungen übersteigen den Auftrag der VBK. Deshalb soll die GPK mit der Prüfung beauftragt werden, ob der Stadtrat bei der Vergabe der Prüfaufträge und beim Einholen von Gutachten ordnungsgemäss gehandelt hat (z.B. Kompetenzregelung, Auswahl der Gutachter, Auftragsformulierung).</p>
--	--

<p><b>Zu Auftrag 3</b></p>	<p>3. <i>Feststellung der von der Stadt Gossau bzw. den Stadtwerken eingegangenen Verpflichtungen resp. Nettokosten:</i></p> <p>a. <i>jährlich</i></p> <p>b. <i>über die ganze Laufzeit der abgeschlossenen Verträge.</i></p>
<p><b>Feststellungen VBK</b></p>	<p>Die von den Stadtwerken eingegangenen Verpflichtungen für die 60 Abnahmeverträge belaufen sich auf jährlich rund CHF 1.4 Mio. Der genaue Betrag ist abhängig von den Erträgen, welche jährlich aus Photovoltaikanlagen generiert werden können. Diese wiederum sind witterungsabhängig.</p> <p>Die vorgelegten Berechnungen, welche von der BDO in der Aufarbeitung des KEV-Falles ermittelt wurden, sind aus der Sicht der VBK korrekt. Sicher ist, dass es sich hier um die Bruttokosten handelt, d.h. die anfallenden Opportunitätskosten sind nicht berücksichtigt, womit gesagt werden kann, dass die Nettokosten tiefer ausfallen werden. Wie hoch diese Nettokosten im Endeffekt sind, ist im Wesentlichen vom Erfolg der geführten Verhandlungen mit den Produzenten abhängig. Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen können derzeit keine genauen Netto-Verpflichtungen berechnet werden, weshalb die VBK explizit auf die Ermittlung von weiterem Zahlenmaterial verzichtet hat.</p> <p>Der Stadtrat hat Massnahmen zur Reduktion der eingegangenen Verpflichtungen eingeleitet. Am 3. Juni 2014 hat er einen Muster-Vertrag für die Ablösung des Gossauer KEV-Modells durch das Bundes-KEV publiziert. Der Stadtrat beabsichtigt, die Verträge mit den Produzenten sukzessive aufzulösen auf jenen Zeitpunkt, ab dem die Produzenten Fördergelder aus dem Bundes-KEV beziehen können.</p> <p>Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen kann derzeit keine Netto-Verpflichtung berechnet werden.</p>
<p><b>Erkenntnisse und Folgerungen VBK</b></p>	<p>Die VBK bestätigt die Verpflichtungssumme von jährlich rund CHF 1.4 Mio. Sie stimmt mit dem Prüfbericht der BDO sowie mit den ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen überein. Es handelt sich um die Maximalsumme, welche für den Einkauf von Gossauer Solarstrom ausgegeben werden müsste.</p>

	<p>Es ist davon auszugehen, dass sich diese Verpflichtung in den kommenden Jahren kontinuierlich abbauen wird, sobald die vom Stadtrat in die Wege geleiteten Massnahmen wirksam werden.</p> <p>Der Antrag des Stadtrates zur Umsetzung der Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ wird unterstützt.</p>
--	--

<b>Zu Auftrag 4</b>	4. <i>Überprüfung der Abläufe und Kompetenzen für künftige derartige Aufgaben der Stadt.</i>
<b>Feststellungen VBK</b>	Es kann auf die Feststellungen zu Auftrag 1 verwiesen werden.
<b>Erkenntnisse und Folgerungen VBK</b>	<p>Sicherheitsmechanismen innerhalb der Stadtverwaltung müssen in Zukunft stärker beachtet werden. Aufgaben in dieser Grössenordnung müssen projektartig bearbeitet werden. Die VBK richtet an den Stadtrat eine Liste mit Empfehlungen (siehe nachfolgende Ziffer 5).</p> <p>Andererseits erachtet die VBK eine Stärkung der parlamentarischen Kontrollinstrumente als wichtig. Ob dies durch die Schaffung einer ständigen Werkskommission, einer ständigen Finanzkommission, der personellen Aufstockung der GPK oder durch eine andere Massnahme realisiert werden soll, ist offen. Das Präsidium soll beauftragt werden, das Thema aufzuarbeiten und dem Stadtparlament Antrag zu stellen.</p> <p>Die Erfahrungen aus dem KEV-Geschäft zeigen auch, dass die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, optimiert werden muss. Die Stadt Gossau soll künftig über Richtlinien zu Public Corporate Governance verfügen. Die VBK beantragt die Ausarbeitung solcher Richtlinien durch den Stadtrat. Dabei soll nebst der GPK auch eine externe Beratung beigezogen werden.</p>

### 5. Empfehlungen der VBK an den Stadtrat

Die Vorberatende Kommission hat aufgrund ihrer Erkenntnisse dem Stadtrat eine Liste mit Empfehlungen ausgearbeitet und ihm diese anlässlich einer Besprechung am 28. Mai 2014 übergeben. Die Liste beinhaltet folgende Empfehlungen:

1. Überprüfung der Zukunft der Stadtwerke (Status Quo, Verselbständigung z.B. in Aktiengesellschaft, Anschluss an die Stadt St. Gallen)
2. Überarbeiten und Anpassen der Leitsätze der Stadt Gossau innert den kommenden zwei Jahren.
3. Überprüfung der Kommission Stadtwerke auf folgende Punkte: Zusammensetzung, Sitzungsrhythmus, Verantwortungen/Kompetenzen, Nutzen.
4. Verbesserung der Protokollführung und somit der Qualität der Protokollinhalte in der Stadtverwaltung sowie in den Stadtwerken (Protokollführung schulen, Gegenlesen, Genehmigung, Beschlussfassung, Pendenzenliste)
5. Umgehender Verzicht auf Zieldefinition „Erreichen des Goldlabels“
6. Laufendes Überprüfen des bestehenden Internen Kontrollsystems
7. Zwingende Prüfung von neu erarbeiteten Vertragswerken durch externe Juristen und falls notwendig weiteren Fachpersonen.
8. Verbesserung der Kommunikationspolitik grundsätzlich und insbesondere in Krisensituationen.

Die Behandlung dieser Empfehlungen ist Aufgabe des Stadtrates und ist nicht Gegenstand dieser parlamentarischen Diskussion.

### **Anträge der VBK an das Stadtparlament**

1. Der Stadtrat wird beauftragt, die Entlastungsmassnahme 42 „KEV-Beitrag reduzieren“ umzusetzen.
2. Das Stadtparlament erhebt beim Departement des Innern des Kantons St.Gallen gegen den Stadtrat Gossau eine aufsichtsrechtliche Anzeige nach Art. 162 Gemeindegesetz.
3. Die Geschäftsprüfungskommission wird mit der Prüfung beauftragt, ob die Vergabe der Gutachten zur Aufarbeitung des KEV-Falles rechtmässig erfolgt ist.
4. Das Präsidium wird beauftragt, Vorschläge zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle zu prüfen und dem Parlament zu beantragen (z.B. ständige Werkskommission, ständige Finanzkommission, personelle Aufstockung der GPK).
5. Der Stadtrat wird beauftragt, unter Beizug der GPK und externer Beratung Richtlinien auszuarbeiten für die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, an denen die Stadt Gossau massgeblich beteiligt ist (Public Corporate Governance), und dem Parlament Bericht zu erstatten.

### **Vorberatende Kommission**

Gallus Hälg, Präsident

Remo Schelb

Felix Koller

Marianne Federer

Marlis Eeg

Ruedi Manser

Reto Mock