

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 6. August 2024

Volksmotion «Wärmeverbünde jetzt! Schnell umsetzbare Projekte von Dritten ermöglichen» (Nr. 2/2024)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die mit Datum vom 23. Mai 2024 eingereichte Volksmotion «Wärmeverbünde jetzt! Schnell umsetzbare Projekte von Dritten ermöglichen» mit 1'484 gültigen Unterschriften fordert die Anpassung des Versorgungsauftrages Wärme und Kälte (RSS 7000.15), so «dass andere Ersteller oder Betreiber von Verbänden (Drittbetreiber) gegenüber SH POWER nicht mehr benachteiligt» würden. In der Begründung wird ergänzt: «Insbesondere ist das Monopol von SH POWER in den bestehenden Konversionsgebieten aufzuheben.»

Der Stadtrat nimmt wie folgt Stellung:

1. Aufgaben und Rollen

Mit obengenanntem Versorgungsauftrag hat der Grosse Stadtrat SH POWER am 1. September 2020 den Auftrag erteilt, auf dem Gebiet der Stadt Schaffhausen die bedarfsgerechte Versorgung mit Wärme und Kälte sicherzustellen. Damit ist die Versorgung mit Wärme als öffentliche Aufgabe definiert. Der Versorgungsauftrag hält weiter fest, dass diese Aufgabe für definierte Gebiete des öffentlichen Grundes an Dritte abgetreten werden kann.

Wenn Privaten Rechte, die grundsätzlich dem Staat vorbehalten sind, abgetreten werden, so geschieht dies mittels Konzession. Bei der Verleihung einer Konzession für den Betrieb eines Wärmeverbundes für einen gewissen Perimeter handelt es sich um eine sogenannte Gebietskonzession. Diese beinhaltet sowohl Elemente einer Monopol- als auch einer Sondernutzungskonzession:

- Es wird die öffentliche Aufgabe, welche SH POWER aufgrund des Versorgungsauftrags ausübt, für ein gewisses Gebiet an einen Dritten übertragen (Monopolkonzession). Dies ist verbunden mit Rechten und Pflichten.
- Zudem wird auch das Recht zur Sondernutzung des öffentlichen Grundes für das Verlegen entsprechender Leitungen erteilt (Sondernutzungskonzession).

Dass die Wärmeversorgung als eine öffentliche Aufgabe festgelegt wird, berücksichtigt, dass es sich dabei um einen Teil der Daseinsvorsorge handelt. Darum übernimmt fast in allen Städten die öffentliche Hand mit ihrem Versorgungsunternehmen die Verantwortung für die Wärmeversorgung. Denn die Wärme gehört zu den Grundbedürfnissen der Menschen. Dieses kann auf Stadtgebiet nicht frei befriedigt werden. Es bestehen für die Wärmebezüglerinnen und -bezügler erhebliche Einschränkungen bei der Wahl der Wärmequellen, einerseits aus faktischen Gründen, z.B. weil nur eine leitungsgebundene Versorgung möglich ist (z.B. Altstadt), andererseits, weil die öffentliche Hand die Wahl auch einschränkt (kein reiner Ersatz fossiler Heizungen). Aus diesen Gründen steht die öffentliche Hand in der (Versorgungs-)pflicht.

2. Konversionsgebiete

Die in der Volksmotion genannten Konversionsgebiete sind nicht Bestandteil des Versorgungsauftrags, sondern sind vom Stadtrat am 3. Mai 2022 festgelegt worden, um zu bezeichnen, in welchen Perimetern SH POWER Wärmeverbände plant. Dies führte teils zu Missverständnissen und die Konversionsgebiete wurden mitunter als «Monopolgebiete» von SH POWER bezeichnet. Jedoch sind für SH POWER keine gebietspezifischen Ermächtigungen zum Erstellen von Wärmeverbänden durch den Stadtrat nötig.

Es trifft zwar zu, dass die Stadt ursprünglich Konzessionen in Gebieten, in welchen SH POWER bereits Wärmeverbände plante, ausgeschlossen hat. Diese Praxis hat der Stadtrat mittlerweile geändert: Wenn ein Gebiet durch einen Drittanbieter schneller entwickelt werden kann, werden auch Konzessionsvergaben in den sogenannten (ehemaligen) Konversionsgebieten geprüft (vgl. Kap. 4 und 5).

Mittlerweile hat der Stadtrat auf die Bezeichnung von Konversionsgebieten verzichtet. Dies insbesondere auch, weil die Erschliessung mit Wärmenetzen eine dynamische Planung voraussetzt, bei welcher sich keine abschliessenden Perimeter Jahre im Voraus festlegen lassen.

3. Anliegen der Volksmotion

Der Forderung der Volksmotion nach einer Gleichstellung von Drittbetreibern kann folglich auf folgende Weisen nachgekommen werden:

- a) Der Versorgungsauftrag wird aufgehoben resp. dahingehend angepasst, dass die Versorgung mit Wärme und Kälte keine öffentliche Aufgabe mehr darstellt. In diesem Fall benötigen Drittbetreiber für Wärmeverbände zwar nach wie vor eine Sondernutzungskonzession der Stadt (Recht zur Sondernutzung des öffentlichen Grundes), jedoch keine Monopolkonzession mehr (Übertragung der öffentlichen Aufgabe mit Rechten und Pflichten).
- b) Der Versorgungsauftrag wird nicht angepasst, jedoch anders umgesetzt: Wenn ein Gebiet durch einen Drittanbieter schneller entwickelt werden kann als durch SH POWER, soll eine Konzessionsvergabe möglich sein, d.h. es werden keine Konversionsgebiete ausgeschieden, welche unabhängig vom Tempo nur durch SH POWER entwickelt werden dürfen.

Beide Varianten dienen dem gleichen Ziel, was den Einbezug von Drittanbietern resp. das Tempo des Ausbaus der Wärmeverbände betrifft.

Die zweitgenannte Variante hat jedoch einen entscheidenden Vorteil: Weil die Versorgung mit Wärme und Kälte weiterhin als öffentliche Aufgabe definiert ist, umfassen die Konzessionen nebst einer Sondernutzungskonzession weiterhin auch eine Monopolkonzession, mit welcher die Aufgabe mitsamt Rechten und Pflichten übertragen wird. Letztere ermöglicht es der Stadt, die optimale Erschliessung und Versorgung des gesamten Stadtgebietes sicherzustellen und entsprechende Auflagen zu erlassen. Konkret bedeutet dies unter anderem:

- Ausbau der Wärmeverbände in Übereinstimmung mit der Energierichtplanung und damit aus Gesamtsicht optimierter Einsatz der verfügbaren Energieträger sowie Koordination mit der Planung der Konversion der Gasversorgung
- Gesamtkoordination und Abstimmung der einzelnen Perimeter aufeinander; es sollen zwischen den einzelnen Gebieten möglichst keine unerwünschten Lücken bestehen. Ausserdem ist eine Koordination der verschiedenen Gewerke unerlässlich.
- Verpflichtung des Drittanbieters zu einer vollständigen Erschliessung des konzessionierten Perimeters innert einer definierten Frist
- Sicherstellen, dass der Drittanbieter fachlich, ressourcenmässig und finanziell in der Lage ist, den Perimeter vollumfänglich zu bedienen
- Energiepolitische Auflagen in Übereinstimmung mit übergeordneten Zielsetzungen u.a. gemäss Klimaverordnung der Stadt Schaffhausen
- Ausschliessen von degressiven Preismodellen, mit welchen ein Anschluss für kleinere Verbraucher unattraktiv würde (Umgehung der Versorgungspflicht).

4. Neue Handhabung des Stadtrats zum Einbezug Dritter

Grundsätzlich verfügen öffentliche Wärmeverbände über handfeste Vorteile, weshalb in vielen Städten keine Drittbetreiber zugelassen werden:

- Die öffentliche Hand behält die Kontrolle über eine kritische Infrastruktur und die Erträge aus der Grundversorgung.
- Für die Wärmebezügerinnen und -bezüger bietet die öffentliche Hand die grösstmögliche Versorgungssicherheit (de facto kein wirtschaftliches Ausfallrisiko).
- Planung, Betrieb und Unterhalt aller Leitungsnetze aus einer Hand ermöglichen Synergien und eine Reduktion der Auswirkungen von Baustellen im Strassenbau.
- Langfristig können die Wärmeverbände zusammengeschlossen werden, wodurch Effizienzgewinne und ein städtischer Einheitstarif möglich werden.

Gleichwohl sieht der Stadtrat auch gute Gründe, Drittanbieter in den Ausbau der Wärmeverbände einzubeziehen. Mit dem Einbezug von Drittanbietern können nicht nur diese selbst wirtschaftlich vom Ausbau der Wärmeverbände profitieren, sondern sie können insbesondere zu einer beschleunigten Wärmetransformation und damit auch zum Erreichen der klimapolitischen Ziele beitragen.

Im Frühjahr 2024 hat der Stadtrat der Geschwindigkeit des Ausbaus der Wärmeverbände eine höhere Priorität zukommen lassen und festgelegt, dass Drittanbieter verstärkt einbezogen werden sollen (vgl. Medienmitteilung vom 11. April 2024 und Medienkonferenz vom 20. Juni 2024). Die neue Handhabung entspricht der in Kap. 3 als Option b) beschriebenen Praxis.

Folgende Überlegungen sind massgebend für den Einbezug Dritter:

- Eine Konzession an einen Drittanbieter ist zu prüfen, wenn dadurch eine schnellere Erschliessung möglich wird. Dabei werden keine Gebiete definiert, wo solche Konzessionen a priori ausgeschlossen sind.
- Konzessionen gehen dabei immer mit Rechten und Pflichten einher. So muss sich ein Drittanbieter zu einer vollständigen Erschliessung des konzessionierten Perimeters innert nützlicher Frist verpflichten (weshalb das Gebiet überhaupt an ihn vergeben wurde) und es bestehen energiepolitische Auflagen. Degressive Preismodelle, welche einen Anschluss für kleinere Verbraucher unattraktiv machen, sind nicht zulässig.
- Die Stadt muss sicherstellen, dass nicht durch eine opportunitätsgetriebene Vergabe von Konzessionen Quartiere nur teilweise erschlossen und Restgebiete «abgehängt» werden. Dies auch, damit langfristig das Gasnetz in diesen Gebieten stillgelegt werden bzw. den Wärmebezügerinnen eine Alternative angeboten werden kann. Ansonsten besteht das Risiko, dass mehrere Versorgungsnetze länger als nötig nebeneinander betrieben werden müssen.
- Wo keine Vorteile einer Erschliessung durch Dritte vorliegen, sollen die Wärmeverbände durch SH POWER erstellt werden, um die genannten Vorteile für die Öffentlichkeit bestmöglichst ausschöpfen zu können.

5. Die Strategie am Beispiel des östlichen Stadtteils

Die konkrete Umsetzung dieser Strategie zeigt sich an folgendem Beispiel, bei welchem der Stadtrat seine Steuerungsmöglichkeiten genutzt hat, um eine optimale Erschliessung des östlichen Stadtteils sicherzustellen.

Die Ausgangslage präsentierte sich hier wie folgt:

- Die Stadt verfügte über die Absicht, die Quartiere Niklausen/Alpenblick, Buchthalen und Ungarbühl/Schönbühl mit Wärmeverbänden zu erschliessen. Für das Quartier Emmersberg lagen noch keine Pläne vor.
- Die Planung von SH POWER für das Quartier Niklausen/Alpenblick sind fortgeschritten und erste Investitionen wurden bereits getätigt.
- Für das Quartier Gruben, welches die Stadt nicht mit einem eigenen Wärmeverbund zu erschliessen beabsichtigte, hat der Stadtrat eine Konzession an die Energieverbund AG Schaffhausen erteilt (EVSH).
- Die EVSH hat Pläne vorgelegt für eine mögliche Erschliessung der umliegenden Quartiere (ausgehend von der Wärmezentrale Gruben) und für *Teile* dieser Quartiere eine Konzession beantragt.

Der Stadtrat hat deshalb am 4. Juni 2024 folgendes entschieden:

1. Das Quartier Alpenblick/Niklausen wird durch SH POWER erschlossen
 - Die Planungen seitens SH POWER sind fortgeschritten, weshalb kein Grund für eine Abgabe des Gebiets an einen Drittanbieter besteht.
 - Eine doppelte Beplanung durch die Stadt und die EVSH wird vermieden, stattdessen werden die Ressourcen der zwei Anbieter gezielt auf unterschiedliche Quartiere verteilt.
2. Für das Quartier Ungarbühl/Schönbühl gewährt die Stadt Schaffhausen der EVSH eine Perimetererweiterung zum Wärmeverbund Gruben
 - Ursprünglich beabsichtige die Stadt, dieses Gebiet selber zu erschliessen (ehemals Konversionsgebiet). Jedoch legte die EVSH Pläne für eine deutlich raschere Erschliessung vor. SH POWER zieht sich aus diesem Gebiet zurück.
3. Auch für das Quartier Emmersberg gewährt die Stadt Schaffhausen der EVSH eine Perimetererweiterung zum Wärmeverbund Gruben
 - Zusätzlich zur Begründung betreffend Ungarbühl/Schönbühl kommt hier hinzu, dass SH POWER noch über keine Pläne für eine Erschliessung des Emmersberg verfügte.
4. Das Quartier Buchthalen kann derzeit weder für SH POWER noch für Dritte zur Erschliessung freigegeben werden.
 - Es liegen weder von privater noch von öffentlicher Seite umsetzungsreife Pläne vor, welche eine Erschliessung des ganzen Quartiers sicherstellen.
 - Die Stadt erstellt deshalb eine Gesamtplanung für das Quartier Buchthalen, bei welcher keine Teilgebiete «abgehängt» werden.

6. Praxis im Vergleich zur Volksmotion

Mit der neuen Praxis des Stadtrats zum Einbezug von Drittanbietern ist die zentrale Forderung der Volksmotion erfüllt: Wo eine Erschliessung durch einen Drittanbieter zu einem schnelleren Ausbau der Wärmeverbände beitragen kann, soll dies unter bestimmten Voraussetzungen resp. Auflagen ermöglicht werden.

Indem die Wärmeversorgung aber weiterhin als öffentliche Aufgabe definiert ist, welche via Ausschreibung und Konzession mitsamt Rechten und Pflichten übertragen werden kann, hat die Stadt weiterhin die Möglichkeit, ineffiziente Doppelplanungen zu vermeiden (siehe Alpenblick/Niklausen und Ungarbühl/Schönbühl), die vollständige Erschliessung der Quartiere sicherzustellen (siehe Emmersberg und Buchthalen) und die notwendigen energetischen und technischen Auflagen zu erlassen.

Eine Überweisung der Volksmotion würde demgegenüber keine weiteren Vorteile bringen. Stattdessen verlöre die Stadt die Möglichkeit, eine sinnvolle, aufeinander abgestimmte Erschliessung und Versorgung des Stadtgebietes zu koordinieren.

Zudem ergäben sich praktische Schwierigkeiten: Bei mehreren interessierten Drittanbietern wäre unklar, nach welchen Kriterien die Konzessionen vergeben werden sollen. Die Volksmotion nennt das Ausbautempo als Grundlage für ihr Anliegen. Jedoch liesse sich bei mehreren Bewerbern kaum mit Sicherheit verifizieren, welcher die schnellste Erschliessung sicherstellen kann. Zudem sollten andere Kriterien, wie etwa die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder der aus einer Gesamtsicht optimale Einsatz der Energieträger, nicht ignoriert werden. Bei einer Überweisung der Volksmotion müsste der Versorgungsauftrag überarbeitet und dabei - unter anderem - solche schwierigen Fragen geklärt werden. Dies würde jedoch Zeit in Anspruch nehmen. Damit würde eine Überweisung der Volksmotion zu einer erheblichen Verzögerung mit zwischenzeitlicher Rechtsunsicherheit führen, was dem eigentlichen Anliegen der Motion zuwiderläuft.

Die Volksmotion bringt damit im Gegensatz zur neuen Praxis des Stadtrats keine weiteren Vorteile, jedoch erhebliche Nachteile.

7. Zusammenfassung

Die Stadt verfügt über einen Versorgungsauftrag für Wärme und Kälte. Drittbetreibern können die entsprechenden Rechte und Pflichten mittels Konzession übertragen werden. Diese umfasst sowohl Elemente einer Sondernutzungskonzession für die Nutzung des öffentlichen Grundes sowie auch solche einer Monopolkonzession für die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe. Weil die Wärmeversorgung als öffentliche Aufgabe definiert ist und die Übertragung an einen Drittbetreiber eine Monopolkonzession erfordert, verfügt die Stadt über die Möglichkeit, eine optimale Erschliessung und Versorgung des Stadtgebiets sicherzustellen und dafür die notwendigen Auflagen zu definieren und die Perimeter aufeinander abzustimmen.

Die Volksmotion fordert, «dass andere Ersteller oder Betreiber von Verbänden (Drittbetreiber) gegenüber SH POWER nicht mehr benachteiligt werden». Im Fokus standen dabei gemäss der Volksmotion insbesondere die vom Stadtrat für SH POWER «reservierten» Konversionsgebiete. Die Konversionsgebiete haben zu Missverständnissen geführt, da diese nicht mit Monopolgebieten gleichzusetzen sind. SH POWER muss kraft des städtischen Versorgungsauftrags nicht zur Beplanung spezifischer Perimeter ermächtigt werden. Auf die Bezeichnung von Konversionsgebieten wird mittlerweile verzichtet und der Stadtrat hat den Tatbeweis erbracht, dass er, wenn sinnvoll, Wärmeverbände Dritter auch in Gebieten ermöglicht, die bisher von SH POWER beplant werden sollten.

Grundsätzlich verfügen öffentliche Wärmeverbände über handfeste Vorteile: Die öffentliche Hand behält die Kontrolle über eine kritische Infrastruktur und die Erträge aus der Grundversorgung. Es gibt für die Bezügerinnen und Bezüger kein (wirtschaftliches) Ausfallrisiko, die Leitungsnetze werden aus einer Hand geplant und betrieben, die Auswirkungen im Strassenbau werden reduziert und langfristig können die Wärmeverbände zwecks Effizienzgewinne und städtischem Einheits-tarif zusammengeschlossen werden.

Andererseits können Drittanbieter zu einem beschleunigten Ausbau der Wärmeverbände beitragen.

Deshalb hat der Stadtrat bei der Umsetzung des Versorgungsauftrages einen Paradigmenwechsel zum verstärkten Einbezug von Drittanbietern vollzogen. Das Tempo des Ausbaus der Wärmeverbände soll hohe Priorität geniessen. Eine Konzession an einen Drittanbieter ist zu prüfen, wenn dadurch eine schnellere Erschliessung möglich wird. Es werden keine Gebiete ausgeschieden, wo dies a priori nicht möglich ist. Mit dieser neuen Praxis wird dem eigentlichen Anliegen der Volksmotion mittlerweile Rechnung getragen.

Dabei muss die Konzession mit Auflagen zur Wahrung der Interessen der Bevölkerung resp. der direktbetroffenen Wärmebezügerinnen und -bezüger einhergehen (bspw. Sicherstellen der vollständigen Erschliessung, Ausschliessen von degressiven Preismodellen, Sicherstellen der Wirtschaftlichkeit des Betreibers). Die Stadt muss zudem sicherstellen, dass nicht durch eine opportunitätsgetriebene Vergabe von Konzessionen Quartiere nur teilweise erschlossen und Restgebiete «abgehängt» werden. Im östlichen Stadtgebiet hat der Stadtrat in diesem Sinne eine Gesamtkoordination vorgenommen.

Der Stadtrat verfügt über die Möglichkeit, solche Auflagen vorzugeben und eine Gesamtsteuerung sicherzustellen, weil der Versorgungsauftrag die Wärmeversorgung als öffentliche Aufgabe definiert und Drittanbieter eine Monopolkonzession benötigen, welche Rechte und Pflichten umfasst.

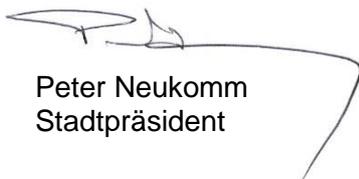
Mit dem verstärkten Einbezug von Drittanbietern nimmt der Stadtrat die zentrale Forderung der Volksmotion auf: Wenn es schneller geht und die öffentlichen Interessen gewahrt bleiben, sollen Wärmeverbände von Drittanbietern möglich sein. Dies ist aus Sicht des Stadtrats der zielführendste Weg zur Erfüllung des Anliegens, welches auch der Volksmotion zugrunde liegt.

Darüber hinaus würde eine Überweisung der Volksmotion handfeste Nachteile bringen: Wenn der Versorgungsauftrag angepasst werden muss und die Wärmeversorgung nicht mehr als öffentliche Aufgabe definiert ist, verliert die Stadt die Möglichkeit, mittels Monopolkonzessionen (Übertragung einer öffentlichen Aufgabe) wichtige Auflagen durchzusetzen. Die Stadt würde in ihrer Steuerungsrolle geschwächt. Zudem entstünden praktische Schwierigkeiten und neue juristische Fragestellungen, weshalb die Überarbeitung des Versorgungsauftrags den Ausbau der Wärmeverbände verzögern könnte.

Es liegt nun eine Praxis vor, die einen geordneten und raschen Ausbau der Wärmeverbände durch die Stadt und Drittanbieter ermöglicht. Dieser Prozess soll nicht durch die Ausarbeitung einer neuen Verordnung, welche mehr Nachteile als Vorteile bringt, aufgehalten werden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir die Nichtüberweisung der Volksmotion.

Freundliche Grüsse
IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Yvonne Waldvogel
Stadtschreiberin