
Eigentümerstrategien für öffentliche EVU unter Berücksichtigung energie-, klima- und versorgungs- politischer Aspekte

Zusammenfassung

30. Juni 2023



Verein energie-wende-ja (ewj)
Bürglenstrasse 35
3006 Bern
info@energie-wende-ja.ch

**Autor/
Auskunft:**

Walter Ott
Steinstrasse 40 B, 5406 Rütihof
Ökonom UNIZ, dipl. El. Ing. ETH, Vorstandsmitglied ewj
Tel. 079 317 88 15
walter-ott@outlook.com

Eigentümerstrategien öffentlicher EVU - Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Klima- und Energiepolitik und in jüngster Vergangenheit vor allem auch im Zusammenhang mit den plötzlich offenbar gewordenen Risiken bei der Winterstromversorgung sowie mit dem Stromhandel der grossen, international aktiven Stromversorger in der Schweiz, stellt sich die Frage, wie die öffentliche Hand als Eigentümerin solcher EVU und Stromversorgungswerke ihren Einfluss auf die Aktivitäten dieser Unternehmungen im Sinn der von der öffentlichen Hand verfolgten klima-, energie- und versorgungspolitischen Ziele wahrnehmen kann. **energie-wende-ja** versucht mit den folgenden Überlegungen aufzuzeigen, wo die Spielräume und Grenzen der Einflussnahme der Eigner im Sinne der von ihnen zu verfolgenden politischen Ziele liegen, verweist aber auch auf die zentrale Rolle der klima-, energie- und versorgungspolitischen Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmungen.

Der grösste Teil der Elektrizitätswerke der Schweiz ist ganz oder grossmehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand. 6 der 8 grossen auch international aktiven Verbundunternehmungen der Schweiz¹ sind gemischtwirtschaftliche bzw. privatwirtschaftliche AG. ewz ist eine Verwaltungsabteilung der Stadt Zürich und IWB ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener juristischer Persönlichkeit und Sitz in Basel (Kanton BS ist alleiniger Eigentümer). Wie die bisherige Entwicklung zeigt, verfolgen die meisten Elektrizitätswerke bei ihren Aktivitäten primär ihre eigene Agenda, ihr Beitrag an die Stromversorgungssicherheit im Winter ist völlig ungenügend, investiert wurde in den vergangenen Jahren v.a. in Erneuerbare im Ausland, wozu allerdings das Politikversagen beim Schaffen attraktiverer Rahmenbedingungen für Investitionen in Erneuerbare in der Schweiz entscheidend beitrug. Der Beitrag dieser «öffentlichen bzw. parastaatlichen» EVU an die von der Politik gesetzten Ziele der Energiewende und an die Netto Null-Zielsetzung bleibt deutlich hinter den Notwendigkeiten und den Möglichkeiten zurück. Wegen den Ertragsproblemen beim Wasserkraftportfolio in der jüngeren Vergangenheit hat ein Teil der 8 grossen Energieversorger im Sinne einer breiteren Unternehmensentwicklung die nationalen und internationalen Handelsaktivitäten mit Strom und fossilen Energieträgern massiv ausgebaut. Dabei wurden Risiken eingegangen, die ihre Reserven teilweise überschritten und in 2 Fällen staatliche Bürgschaften zur Unternehmenssicherung erforderten. Diese Ereignisse machten sichtbar, dass sich diese EVU, obwohl in «staatlicher» Hand, als Aktiengesellschaften wie privatwirtschaftliche Unternehmungen verhalten und teilweise Risiken eingehen, die vom vorherrschenden Kasino im Finanzmarktbereich inspiriert scheinen.

Diese unbefriedigende Situation hat Ursachen, die nicht nur oder sogar nicht primär bei den EVU zu suchen sind, sondern einerseits bei den klima- und energiepolitischen Rahmenbedingungen sowie beim Interesse der staatlichen Eigentümerschaften an hohen Gewinnen, gekoppelt mit inadäquaten Eigentümerstrategien, andererseits aber auch bei der von den meisten staatlichen Eigentümerschaften gewählten Rechtsform (AG) und den damit verbundenen (aktien-) rechtlichen Rahmenbedingungen:

- Die Politik hat es bisher verpasst, in der Klima- und Energiepolitik kohärente Ziele zu setzen und zu verfolgen: Die Zielsetzungen der Energiewende von 2017 waren beispielsweise beim Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion in der Schweiz mit 11.4 TWh/a erneuerbarem Strom bis 2035 viel zu wenig anspruchsvoll, um bei der klimapolitisch angestrebten Elektrifizierung von Wärmeversorgung und Mobilität Strom-Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Das BFE verfolgte vielmehr eine als kostengünstig erachtete Importstrategie für Strom im Winterhalbjahr. Diese erweist sich nun aber angesichts der Probleme des umliegenden Auslandes mit der Sicherstellung der eigenen Stromversorgung (Ausfall und unsichere Entwicklung der Verfügbarkeit der französischen KKW, Verknappung/Ausfälle bei der Gasversorgung aus Russland) als teure Hochrisikostategie.
- Auch die erforderlichen Rahmenbedingungen für einen forcierten Ausbau erneuerbarer Stromproduktion in der Schweiz fehlten, was bei den grossen EVU zu massiven Investitionen in Erneuerbare im Ausland führte², wo im Gegensatz zur Schweiz solche Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Ausbau bestanden. Fehlen aber die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Investitionen, kann auch von EVU im Eigentum der öffentlichen Hand nicht einfach erwartet werden, dass sie unwirtschaftliche Investitionen vornehmen, es sei denn, sie werden dafür abgegolten bzw. die Rahmenbedingungen werden entsprechend geändert.

¹ Alpiq, AXPO, BKW, CKW, EOS, ewz, IWB, Repower

² Axpo, Alpiq, BKW und Repower produzierten 2018 14.2 TWh/a in ausländischen Gas- und Kohlekraftwerken und 8.3 TWh/a ausländischen erneuerbaren Strom (Meier R., 2022, S. 46)

- Die im Winter 2022/2023 aufgetretenen Stromversorgungsprobleme infolge der Turbulenzen mit dem Erdgasboykott Russlands und dem Ausfall vieler französischer KKW haben die Risiken der Stromimportstrategie und des fehlenden Ausbaus in der Schweiz drastisch offenbart, mit hohen Kosten für nicht nachhaltige Notmassnahmen. Vor dem Hintergrund dieser Verhältnisse kann von Politik- bzw. Staatsversagen gesprochen werden. Mit dem zurzeit (Juni 2023) in der parlamentarischen Beratung steckenden Mantelerlass sollen nun endlich ambitioniertere Ausbauziele für die erneuerbare Stromversorgung bis 2035 bzw. 2050 vorgegeben und zusätzliche Fördermittel bereitgestellt werden.
- EVU-Aktiengesellschaften sind zuerst einmal wirtschaftliche Unternehmungen, welche im Rahmen des Aktienrechtes operieren. Der Einfluss der Aktieneigentümerschaften erfolgt primär über ihre Verwaltungsräte, die die Eigentümerinteressen auf der strategischen Unternehmungsebene einbringen können. Die Eigentümerschaften haben aber keine direkte Weisungsbefugnis und der Rahmen zur Vorgabe politischer Zielsetzungen, die vom EVU zu verfolgen sind, wird durch die nachhaltige wirtschaftliche Konkurrenz- bzw. Überlebensfähigkeit des EVU begrenzt. Zudem scheinen für viele öffentliche Eigentümerschaften Gewinnziele vor den bestehenden politischen Zielen Vorrang zu haben. Zudem fehlen in den jeweiligen Eigentümerstrategien bei Geschäftsfeldern, welche unerwünschte (bzw. hohe) Risiken beinhalten, Vorgaben zur Begrenzung bzw. zur Höhe der von der Eigentümerschaft tolerierten Risiken (u.a. bei den Handelsaktivitäten im Ausland).

Hier soll nun aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten bestehen, mit **Eigentümerstrategien**, neben den unternehmerischen Zielsetzungen auch die Berücksichtigung klima-, energie- und versorgungspolitischer Ziele einzufordern. Die meisten EVU sind privatwirtschaftliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. Eigentümerstrategien haben dabei die folgenden Voraussetzungen zu beachten:

- Wie oben erläutert, bestimmen die klima- und energiepolitischen Rahmenbedingungen³ den Spielraum, den wirtschaftlich operierende EVU haben, klima-, energie- und versorgungspolitische Vorgaben von Eigentümerstrategien umzusetzen.
- Mit den Eigentümerstrategien können primär Aussagen zu den von den EVU abzudeckenden Aufgaben, den zu verfolgenden Geschäftsbereichen und ihrer gewünschten Entwicklung, zu den dabei zu beachtenden Klima-, Energie-, Versorgungs- und Nachhaltigkeitszielen sowie zum Umgang mit Risiken gemacht werden. Konkrete, quantitative Zielsetzungen können als Orientierungsgrösse dienen. Ihre Einhaltung kann nur dann verbindlich gefordert werden, wenn das bei den gegebenen Rahmenbedingungen wirtschaftlich möglich ist. Verbindliche Vorgaben im Rahmen eines Leistungsauftrages erfordern i.d.R. eine gesetzliche Grundlage, im Falle unwirtschaftlicher Massnahmen allenfalls ergänzt durch Abgeltungen.
- Bei EVU mit der Rechtsform einer Aktiengesellschaft ist die Einflussnahme der politisch gesteuerten Eigentümerschaften am schwierigsten.
Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wäre der Spielraum grösser, obwohl er auch dort durch das Gebot der Wirtschaftlichkeit begrenzt wird (es sei denn, es werde explizit relativiert). So zeigt sich beispielsweise bei den IWB als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener juristischer Persönlichkeit, dass die Einflussnahme politischer Zielsetzungen direkter und wirksamer sein kann als bei einer AG: Das auf die baselstädtische Kantonsverfassung abgestützte IWB-Gesetz über trägt den IWB die Verantwortung für die Energie- und Wasserversorgung des Kantons Basel-Stadt. Der Kanton Basel-Stadt fordert von den IWB eine sichere, der Volkswirtschaft förderliche und umweltgerechte Energieversorgung. Dazu gehört neben Bau und Unterhalt der notwendigen Versorgungsleitungen und Produktionsanlagen auch deren langfristige Planung (s. IWB-Geschäftsbericht 2021, S. 46f.). Ergänzend zu den gesetzlichen Vorgaben der Kantonsverfassung und des IWB-Gesetzes hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 04.09.2018 eine Eignerstrategie für die Jahre 2019 bis 2022 erlassen. Die darin enthaltenen Bestimmungen sind für die Unternehmung verbindlich. Die Eignerstrategie definiert die strategischen, politischen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen. Der Regierungsrat bringt die Eignerstrategie dem Grossen Rat zusammen mit dem IWB-Leistungsauftrag zur Kenntnis (siehe a.a.O., S. 47).

Neben den auch international aktiven grossen 8 Verbund-EVU bestehen rund 600 kantonale, regionale und kommunale Werke, welche zum Teil privatwirtschaftlich und zum Teil als Abteilung der kommunalen Verwaltung

³ Wie bestehende Vorschriften/Grenzwerte, die einzuhalten sind. Subventionen und Abgaben, welche die Preis-/Kostenverhältnisse verändern, die Marktordnung im Strombereich mit festen Kunden und Kost-plus Tarifen, etc.

geführt werden. Auch bei den letzteren sollte eine Strategie der Gemeinde bezüglich der klima-, energie- und versorgungsmässigen Aktivitäten der kommunalen EVU formuliert werden und mindestens die Ausrichtung auf und Unterstützung von bestehenden kommunalen Leitbildern, Energieplanungen und -konzepten eingefordert werden.

Hinweise in Eigentümerstrategien zur Auswahl und Delegation von **Verwaltungsrät/innen** (= Eigentümerschaftsvertreter/innen): Politische bzw. in der neueren Vergangenheit externe Mandatsträger/innen mit einem Mandatsvertrag) bilden einen wichtigen Aspekt in Eigentümerstrategien, um die EVU strategisch im Sinne der Eigentümerschaft zu leiten: D.h. fachlich kompetente Verwaltungsrät/innen mit einem politischen Sensorium zur Berücksichtigung der politischen Zielsetzungen, aber ohne direkte politische Interessenkonflikte (wird in diesem Beitrag nicht behandelt). Rechtlich haben die Eigentümerstrategien keinen direkt verbindlichen Weisungscharakter, da die Verwaltungsrät/innen für das Gedeihen der Unternehmung verantwortlich sind und im Prinzip für ihre strategischen Entscheidungen haften.

Die Eigentümerstrategie kann und wird manchmal ergänzt durch einen **Leistungsauftrag** seitens der öffentlichen Eigentümerschaft, im welchem gewisse Vorgaben gemacht und Ziele operationalisiert werden, d.h. konkreter terminiert, quantifiziert oder qualitativ festgehalten werden. I.d.R. bedürfen Leistungsaufträge einer gesetzlichen Grundlage

Aufsicht: Die BKW verfügen ergänzend über ein Aufsichtskonzept, in dem Zweck und Interesse des kantonalen Engagements, dessen Bedeutung für den Kanton, Aufsichtsorgane, Kantonsvertretung im Führungsorgan und an der Generalversammlung, Vermeidung von Rollenkonflikten, die Aufgaben und die dafür jeweils zuständigen Stellen sowie die Berichterstattung geregelt werden.

Literatur

energieschweiz, Energiestadt; 2016: Eignerstrategien für Energieversorgungs-Unternehmen EVU,; erarbeitet durch econcept AG, Zürich, 29.1. 2016

Factsheet: [Microsoft Word - 1641 factsheet EVUinGemeinden Eigentümerstrategien 2015 02 02.docx \(local-energy.swiss\)](#) und Bericht:

[1641_be EVUinGemeinden Eigentümerstrategien 2016 01 29.pdf \(econcept.ch\)](#)

Geschäftsberichte 2021 der 8 grossen Elektrizitätswerke

Meier Ruedi, 2022: Paper «Strommarkt» - Strommarkt Schweiz – Europa – Zielsetzungen - Entwicklungen – Ausgestaltung - Skizze eines nachhaltigen Strommarktdesign; energie-wende-ja; www.energie-wende-ja.ch ; Bern, 20. September 2022

Schedler Kuno, Müller Roland, Sonderegger Roger W.; 2013: Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, 2. Auflage, Haupt Verlag, Bern