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

30. Juni 2023



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

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

Inhalt

Eigentümerstrategien öffentlicher EVU - Zusammenfassung	1
1 Einleitung	4
1.1 Eigentümerstrukturen in der schweizerischen Energiewirtschaft	4
1.2 Möglichkeit der Ausrichtung öffentlicher EVU auf klima-, energie- und versorgungspolitische Ziele	5
2 Klima-, energie- und versorgungspolitische Ziele in Eigentümerstrategien von EVU im Besitz der öffentlichen Hand	7
2.1 Grosse schweizweit und international aktive Stromproduzenten und -händler	7
2.2 Ziele der Eigentümerstrategie	7
2.3 Zielkonflikte	8
2.4 Inhalte einer Eigentümerstrategie EVU unter Berücksichtigung klima-, energie- und versorgungspolitischer Aspekte	9
3 Erarbeitung einer klima-/energieorientierten Eigentümerstrategie	10
4 Leistungsaufträge an EVU	11
Literatur	11

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.

1 Einleitung

Wichtige Aufgaben der Versorgung, die früher von der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) wahrgenommen wurden, sind in den vergangenen Jahren aus der Verwaltung ausgegliedert worden an selbständige Organisationen und Unternehmungen des öffentlichen und privaten Rechts.

So beispielsweise

- Energieversorgungsunternehmungen (EVU): Elektrizitäts-, Gas-, (Fern-) Wärme- und Kälteversorgung (einzeln oder Kombinationen davon)
- Contracting-Unternehmungen für Strom, Wärme und Energieeffizienzmassnahmen an Gebäuden
- Ausgegliederte Wasser-/Abwasserversorgung (ev. mehrere Gemeinden zusammen)
- Abfallentsorgung, Kehrrichtverbrennung und –deposition (ev. mehrere Gemeinden zusammen)
- Verselbständigte öffentliche Werke, welche die oben erwähnten Aufgaben im Verbund kombinieren
- Öffentliche nationale, regionale und kommunale Verkehrsbetriebe
- Ausgegliederte Anbieter von kommunalen (Glasfaser-) Kommunikationsnetzen

In der Regel bleibt die öffentliche Hand (Haupt-) Eigentümerin solcher Unternehmungen oder ist zumindest mehrheitlich an diesen Unternehmungen beteiligt. Ihre Interessen als Eigentümerin kann die öffentliche Hand einerseits mit ihrer Eigentümervertretung im Verwaltungsrat und andererseits mit einer ihre Interessen widerspiegelnden Eigentümerstrategie als Leitlinie für ihre Vertreter/innen im Verwaltungsrat bzw. für die Geschäftsführung wahrnehmen. Ist die öffentliche Hand zu 100% bzw. zu einem sehr hohen Anteil die Eigentümerin der selbständigen bzw. verselbständigten öffentlichen Unternehmung, kann die Eigentümerstrategie durch einen Leistungsauftrag ergänzt und präzisiert werden (so legt beisp. der Regierungsrat des Kt. AG in einem Dekret den Leistungsauftrag für das Aargauische Elektrizitätswerk (AEW) fest).

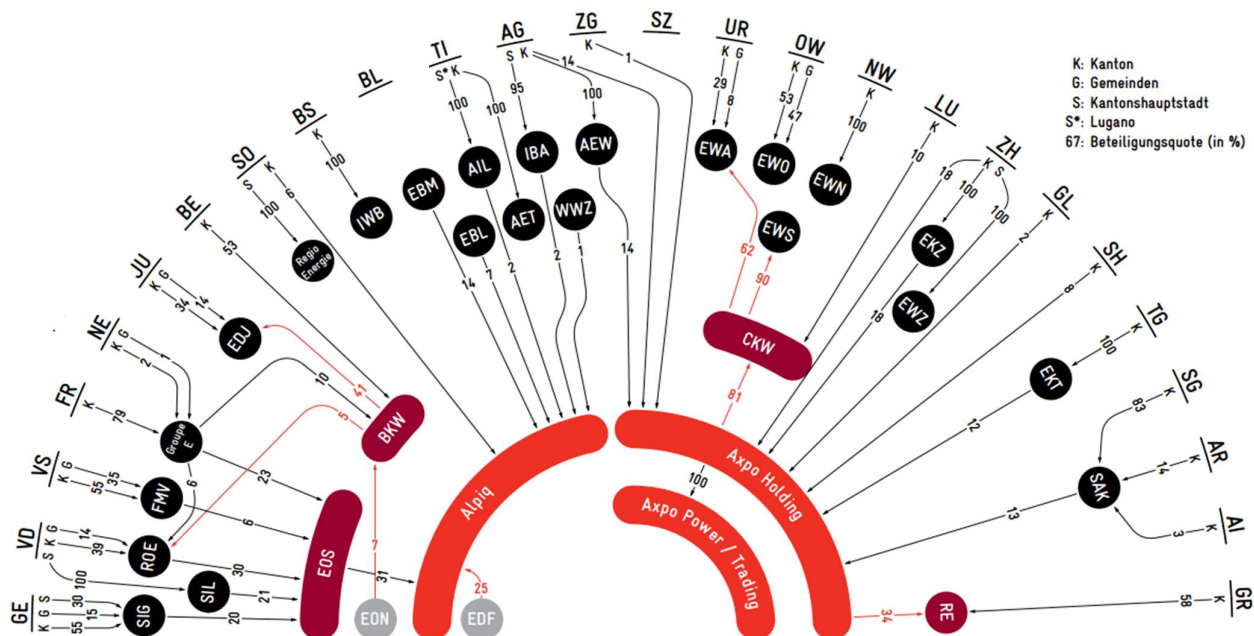
1.1 Eigentümerstrukturen in der schweizerischen Energiewirtschaft

Eigentümerstruktur der 8 grossen schweizerischen Verbund-Elektrizitätswerke, die schweizweit und im Ausland aktiv sind, eigene Produktionsanlagen bzw. Beteiligung an Produktionsanlagen besitzen, mit Elektrizität handeln und, in unterschiedlichem Ausmass, bis auf die Ebenen Kanton, Region und Gemeinde Strom verteilen und vermarkten (gehörten früher zu den sog. «Überlandwerken»):

Ausser ewz sind alle grossen Verbundunternehmungen Aktiengesellschaften. Sie besitzen neben den Stromproduktions- und Verteilinfrastrukturen in unterschiedlichem Ausmass auch noch Infrastrukturen zur Wärme-/Kälteproduktion/-verteilung, Erdgas-, Wasserverteilung und Glasfasernetze. Einzelne realisieren Energieversorgungsanlagen für Areale und Grossprojekte, und bieten zum Teil Installationsleistungen, Energieberatung, Contracting- und Telekomlösungen an. Eigentümerstruktur:

- **Alpiq**: 33.33% EOS Holding, 33.3% Schweizer Kraftwerksbeteiligungs-AG, 19.91% EBM, 6.44% EBL, 2,21% Eniwa, 1.79% Aziende Industriali di Lugano, 1.12% IBB, 1% Regio Energie Solothurn, 0.96% WWZ
- **AXPO**: Elektrizitätswerke des Kantons Zürich EKZ 18.41%, Kanton Zürich mit 18,342 %, AEW Energie 14,026 %, Kanton Aargau 13,975 %, St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke SAK 12,501 %, EKT Holding 12,251 %, Kanton Schaffhausen 7,875 %, Kanton Glarus 1,747 %, Kanton Zug 0,873 %
- **BKW**: 52.54% Kanton Bern, 10% Groupe E, >3% BlackRock Inc., Rest Kleinaktionäre
- **CKW**: 81.1% AXPO Holding, 11.3% öffentliche Hand Zentralschweiz, 7.6% Andere (Private)
- **EOS**: 30% Romande Energie, 21% Service Industriels de Genève, 23% Groupe E, 21% Ville de Lausanne, 6% FMV SA

- **Repower** : 38.49% EKZ, 27% Kt. GR, 22.08%, UBS-CEIS/UBS-CEIS2, 12.43% Publikumsaktionäre
- **IWB**, Industrielle Werke Basel: Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Eigentum der Stadt Basel, Querverbundunternehmung (Elektrizität, Fernwärme, Gas, Trinkwasser, Telekom, Mobilität, Reststoffverwertung und Energielösungen)
- **ewz**: Dienstabteilung im Departement Industrielle Betriebe der Stadt ZH



Figur 1: Eigentumsverhältnisse grosse Verbund-EVU Schweiz. Quelle: Avenir Suisse; (aus Meier R., 2022, S. 45)

Übrige kantonale, regionale, kommunale Elektrizitätswerke (ca. 600): Neben diesen grossen Elektrizitätswerken bestehen in den meisten Kantonen kantonale Werke und in vielen Gemeinden regionale bzw. kommunale Werke. Diese EVU (Energieversorgungsunternehmen) sind zum grössten Teil im Eigentum der öffentlichen Hand, entweder als Aktiengesellschaft oder als Teil der öffentlichen Verwaltung, beispielsweise:

- AEW: Privatrechtliche Aktiengesellschaft, zu 100% im Besitz des Kt. AG.
- RWB Regionalwerke Baden: Aktiengesellschaft, zu 100% im Eigentum der Gemeinde Baden

1.2 Möglichkeit der Ausrichtung öffentlicher EVU auf klima-, energie- und versorgungspolitische Ziele

Von den EVU, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind, ist zu erwarten, dass sich ihre Aktivitäten auch an den bestehenden Zielsetzungen, Leitbildern, Konzepten und Plänen der Klima- und Energiepolitik orientieren. Ist das EVU nicht mehr eine Verwaltungsabteilung, sondern eine privatrechtliche, gemischtwirtschaftliche oder öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft, kann der Einfluss der öffentlichen Hand auf die Geschäftsstrategie und Geschäftstätigkeit der EVU nur über die von der öffentlichen Hand (= Eigentümerin) delegierten Verwaltungsräte wahrgenommen werden. Die Verwaltungsräte werden vom öffentlichen Aktionär bzw. den Aktionären bestimmt, sind für die strategische Leitung und die Aufsicht der Unternehmung verantwortlich (und dafür auch persönlich haftbar). Die öffentliche Hand hat aber die Möglichkeit, eine Eigentümerstrategie zu formulieren, in der sie ihre Eigentümerinteressen zuhanden der entsandten Verwaltungsräte definiert, welche danach den Verwaltungsräten als Leitlinie und Orientierung bei der strategischen Leitung und Aufsicht der Unternehmung dienen. Die Verwaltungsräte sind aber grundsätzlich für das wirtschaftliche Wohlergehen der Firma

verantwortlich, meist werden Gewinn- und Dividendenziele vorgegeben und ihre Tätigkeit muss in erster Linie die aktienrechtlichen Vorgaben einhalten. Aktienrechtliche Bestimmungen haben bei allfälligen Konflikten mit Vorgaben von Eigentümerstrategien Vorrang. Eigentümerstrategien vermitteln daher zwar Leitlinien und Orientierung, sind aber keine verbindlichen Weisungen. Figur 2 illustriert den Stellenwert und die Einordnung von Eigentümerstrategien verglichen mit anderen Führungsaufgaben in EVU.

energieschweiz und Energiestadt haben einen Leitfaden zum Thema «Eigentümerstrategien für Energieversorgungs-Unternehmen EVU» erarbeitet⁴, der Grundlagen zu Eigentümerstrategien von öffentlichen Eigentümerinnen (Kantone und Gemeinden) von EVU enthält. Dabei geht es insbesondere um die folgenden Aspekte:

- Zwecke und Aufgaben des EVU sowie Zielsetzungen, die das EVU verfolgen soll
- Zielkonflikte und Umgang mit Zielkonflikten (Angaben zu Prioritäten und allfälligen Ausschlusskriterien)

Führungsvorgaben	Eigentümerin		Leitung EVU	
	Parlament / Gemeindeversammlung/ Volksabstimmung	Exekutive	Strategische Leitung EVU (VR)*	Operative Geschäftsleitung EVU
Gesetzliche Grundlage des EVU	Beschluss	Ausarbeitung		
Eignerstrategie	Kenntnisnahme (Beschluss)	Ausarbeitung und Beschluss	Ausarbeitung	Ausarbeitung
<i>Leistungsauftrag Konzessionen</i>	<i>Beschluss (Kenntnisnahme)</i>	<i>Ausarbeitung (Beschluss)</i>	<i>Ausarbeitung</i>	
Unternehmensstrategie	Keine Information (nicht öffentlich)	Kenntnisnahme	Ausarbeitung und Beschluss	Ausarbeitung, Umsetzung
<i>Vision, Mission, Leitbild</i>			<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Ausarbeitung und Beschluss</i>
Teilstrategien, Organisationsaufbau, Prozesse				Ausarbeitung, Umsetzung

Hauptverantwortung

* VR=Verwaltungsrat oder analoges Gremium.

Figur 2 Eigentümerstrategie verglichen mit anderen Führungsaufgaben im Fall eines EVU (Quelle: energieschweiz, 2016, S.8)

Die Eigentümerstrategien für EVU im Besitz der öffentlichen Hand bzw. mit einer Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand werden in der Regel durch die Exekutive erarbeitet und beschlossen (Regierungsrat, kommunale Exekutive; siehe Figur 2). Der Legislative (Gross-/Kantonsrat, Einwohnerrat/Gemeindeversammlung) wird sie zur Kenntnis gebracht oder, abhängig von der politischen Kultur bzw. von gesetzlichen Vorgaben, auch zum Beschluss vorgelegt. An der Ausarbeitung sind zweckmässigerweise auch strategische und operative Führungsgremien des jeweiligen EVU beteiligt. In der Praxis wird die Erarbeitung eines Entwurfs der Eigentümerstrategie oft an das EVU delegiert, wobei die Eigentümerschaft die massgeblichen Leitplanken vorgibt und die definitive Version beschliesst.

Wie Figur 2 verdeutlicht unterscheiden sich Eigentümerstrategie und Unternehmensstrategie. Die Unternehmensstrategie liegt in der Verantwortung der strategischen Leitung des EVU (d.h. dem Verwaltungsrat), wobei die Eigentümerstrategie eine wichtige Leitlinie und einen Rahmen für die Unternehmensstrategie darstellt: Geschäftsbereiche, die verfolgt werden sollen und Entwicklung, die angestrebt werden soll, Zielsetzungen, die mit-

⁴ energieschweiz, Energiestadt 2016: «Eigentümer/innenstrategien für Energieversorgungs-Unternehmen», Zürich, 26.1. 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 \(econcept.ch\)](#)

zuberücksichtigen sind, Hinweise auf Risiken und ihre Begrenzung, Gewinnerwartungen, etc. Die Unternehmensstrategie zeigt auf, welche Strategie das EVU anvisiert, um im konkreten Marktumfeld die Ziele der Eigentümerschaft zu erreichen. Die Unternehmensstrategie zeigt somit die Positionierung der öffentlichen Unternehmung im Markt auf und soll mit Blick auf zukünftige Herausforderungen ihre Leistungsfähigkeit sicherstellen (vgl. Schedler et al. 2013).

In den folgenden Abschnitten liegt der Fokus primär auf der Verankerung von mittel- und langfristigen klima- und energiepolitischen Zielsetzungen in Eigentümerstrategien von EVU im (Mehrheits-) Besitz der öffentlichen Hand.

2 Klima-, energie- und versorgungspolitische Ziele in Eigentümerstrategien von EVU im Besitz der öffentlichen Hand

2.1 Grosse schweizweit und international aktive Stromproduzenten und -händler

Umfeld und Ausgangslage für die Formulierung von Eigentümerstrategien

Die Knappheits- und kriegsbedingten Turbulenzen auf dem europäischen Strom- und Erdgasmarkt machten 2022 bei der AXPO und bei Alpiq die Bereitstellung hoher Bürgschaften seitens des Bundes nötig, um die Mittelbeschaffung für die Leistung ihrer Zahlungsverpflichtungen bei ihren grossen und risikobehafteten Handelsaktivitäten sicherzustellen. Dabei zeigte sich, dass ihre öffentlichen Eigentümerinnen (v.a. Kantone) nicht in der Lage waren, die erforderlichen Mittel einzuschiessen. Es zeigte sich aber auch, dass seitens der Eigentümerschaften Unklarheit bzw. Unwissen über die Risiken des umfangreichen Handelsgeschäftes ihrer EVU bestanden und dass sie nicht über die nötigen Informationen für entsprechende Einschätzungen verfügten.

Zusätzlich offenbarten die Turbulenzen schonungslos, dass die Winterstromversorgung der Schweiz sehr stark und zunehmend von Importen abhängig ist, welche in Krisensituationen sowie generell in Zukunft nicht als gesichert angesehen werden kann. Die hohen Investitionen der grossen EVU in erneuerbare Stromproduktionskapazitäten erfolgten fast ausschliesslich im Ausland (bessere Rahmenbedingungen). In versorgungskritischen Situationen kann nicht damit gerechnet werden, dass diese erneuerbaren Produktionskapazitäten von der Schweiz genutzt werden können. Ganz generell kann festgestellt werden, dass seitens der grossen EVU viel zu geringe Beiträge an die Energiewende und die Netto-Null-Zielsetzung der Schweiz geleistet wurden. Das gilt besonders für den Ausbau erneuerbarer Stromproduktionskapazitäten in der Schweiz, welche dringend benötigt werden, um die künftige Versorgungssicherheit im Winterhalbjahr zu erhöhen und die Elektrifizierung der Energieversorgung im Wärme- und Mobilitätsbereich zu ermöglichen.

2.2 Ziele der Eigentümerstrategie


Bei der Festlegung der strategischen Zielsetzungen der Exekutive für die Unternehmung ist es entscheidend, dass die öffentliche Hand als Eigentümerin dafür sorgt, dass neben den üblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Unternehmenszielen die langfristigen klima-, energie- und versorgungspolitischen Ziele in der Eigentümerstrategie verankert werden. Damit soll ein klarer Rahmen für die strategische Führung der Unternehmung durch den Verwaltungsrat und die operative Umsetzung der Unternehmensstrategie durch die Geschäftsleitung vorgegeben werden. Es ist sicherzustellen, dass die strategischen klima- und energiepolitischen Ziele ihrer Bedeutung entsprechend neben den übrigen Unternehmenszielen verankert werden. Die Eigentümerstrate-

gie bildet im Prinzip das Bindeglied zwischen den strategischen Vorstellungen der Exekutive und der strategischen Leitung durch die Unternehmensführung (energieschweiz, 2016, S. 2). Wieweit aber die konkrete Umsetzung der Eigentümerstrategie durch die Unternehmung gelingen kann, hängt entscheidend von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem Marktumfeld ab-.

EVU werden manchmal nicht als selbständige Unternehmungen, sondern als Teil der Verwaltung geführt. In diesem Fall ist die Exekutive oder ein Ausschuss der Exekutive für die strategische Unternehmensleitung direkt verantwortlich. Hier überschneiden sich die Eigentümerinteressen und die Unternehmensinteressen personell. Eine explizit festgelegte Eigentümerstrategie kann in diesen Fällen der transparenteren Abgrenzung und Trennung der Eigentümer- und der Unternehmensleitungsfunktion dienen.

2.3 Zielkonflikte

Thema	EVU am Markt (Beispiele)	Öffentliche Interessen (Beispiele)
Preispolitik	Tiefe Energiepreise für Haushalte und Unternehmen (Optimieren der Marktanteile)	<u>Wirtschaftspolitik (Standortpolitik):</u> Tiefe Energiepreise für (Haushalte und) Unternehmen ↑↓ <u>Energie- und Klimapolitik:</u> Verursachergerechte Preise inkl. externe Effekte, hohe Preise als Anreiz für Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Abgaben auf Energie zur Finanzierung energiepolitischer Massnahmen
Mengenpolitik	Hohe Auslastung Infrastruktur (v.a. bei Leitungsgebundenen)	<u>Energie- und Klimapolitik:</u> Sinkender Energieverbrauch und CO ₂ -Ausstoss
Transparenz	Wirtschaftliches Unternehmen mit Erfolg am sich öffnenden Markt (vertrauliche Geschäftsstrategien)	<u>Transparenz:</u> öffentliche Einsicht in unternehmerische Strategien
Finanzpolitik	Hohe Eigenfinanzierung und Reinvestition erwirtschafteter Mittel	<u>Finanzpolitik:</u> Vergütung von Kapital und Risiko an Eigentümerin, Rendite auf Investition als Einnahme zugunsten der steuerfinanzierten Aufgaben
Marktpolitik	Wachstumschancen wahrnehmen und nutzen, neue Geschäftsfelder und Märkte erschliessen	Beschränkung auf Versorgungsgebiet, Begrenzung Risiken
Weitere

 Zielkonflikte

Figur 1 Mögliche Zielkonflikte öffentliches/unternehmerisches Interesse im Fall von öffentlichen EVU (energieschweiz, 2016, S.3)

Die Elektrizitätswerke (insbesondere die 8 grossen) operieren mindestens teilweise unter Marktbedingungen (Strom-, Erdgasmarkt, Wärmemarkt, Kommunikationsnetze, etc.), so dass Zielkonflikte zwischen ihrer Rolle als

öffentliche Unternehmung, die neben unternehmerischen auch noch (klima- und energie-) politische Ziele verfolgen sollte und einer marktorientierten Unternehmung auftreten können. Die Rolle des Marktumfeldes und der politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurde oben schon erwähnt. Sie können das Verfolgen von Zielsetzungen der Eigentümerstrategie erschweren bis verunmöglichen. Daneben bestehen aber oft auch innerhalb der öffentlichen Tätigkeitsgebiete widersprüchliche Interessen (energiewirtschaft, 2016, S.3). Anhand eines kommunalen EVU weist energiewirtschaft (2016, S.3) in Figur 1 (s. oben) auf mögliche Zielkonflikte hin.

2.4 Inhalte einer Eigentümerstrategie EVU unter Berücksichtigung klima-, energie- und versorgungspolitischer Aspekte

Bei den (ausgegliederten) öffentlichen EVU liegen i.d.R. Eigentümerstrategien vor, die sich stark am primären Unternehmenszweck orientieren (Gewinn, Dividende, Kapitalverzinsung). Viele Ausgliederungen wurden in der Vergangenheit im Rahmen des New Public Management mit der Absicht stärkerer Marktorientierung und grösserer Wettbewerbsfähigkeit mit effizienzsteigernder Wirkung vorgenommen. Mit Eigentümerstrategien, welche den klima-, energie- und versorgungspolitischen Zielen Rechnung tragen, sollen die jeweiligen öffentlichen Eigentümer/innen dafür sorgen, dass diese Unternehmungen ihre Aktivitäten entsprechend ausrichten, um optimale Beiträge an die Versorgungssicherheit und die anspruchsvollen Zielsetzungen der Klimapolitik zu liefern.

Ausgehend von energiewirtschaft (2016, S. 4) ergeben sich die folgenden Inhalte einer klima- und energiepolitisch ausgerichteten Eigentümerstrategie für öffentliche kommunale Unternehmungen:

Kerninhalte	<p>Eigentümerstrategien unter Beachtung der klima- und energiepolitischen Ziele und für grössere Versorgungssicherheit v.a. im Winterhalbjahr ...</p> <ul style="list-style-type: none"> – geben die übergeordneten Zielsetzungen für das Unternehmen vor, aus der eine Unternehmensstrategie und operationalisierte Teilstrategien abgeleitet werden können. Die bestehenden klima- und energiepolitischen Zielsetzungen sowie versorgungspolitisch motivierte Vorgaben sind in der Eigentümerstrategie zu berücksichtigen und explizit einzufordern: <ul style="list-style-type: none"> • Netto-Null Treibhausgas-Emissionen bis 2040/2050 • Nutzung von Effizienzsteigerungspotenzialen in der Unternehmung und bei den Kunden • forcierte Entwicklung und Ausbau bestehender einheimischer erneuerbarer Stromproduktionspotenziale, v.a. im Winterhalbjahr: Zielvorgabe mit Zwischenzielen • Erschliessung von dezentralen Speicherpotenzialen • Unterstützung der Elektromobilität durch Förderung der Bereitstellung der nötigen Infrastrukturen und Vorbereitung der bidirektionalen Nutzung der Fahrzeugbatterien • Entwicklung und Nutzung von Flexibilitätpotenzialen • • Ganz generell: Umsetzung bestehender Leitlinien, Energie- und Ausbaukonzepte, Energieplanungen, etc. – dient der Klärung von Zielkonflikten (auch innerhalb der Eigentümerschaft) und gibt einen Rahmen vor, wie bei Bedarf Güterabwägungen erfolgen können, das heisst, die Eigentümerstrategie <ul style="list-style-type: none"> • benennt die Aufgaben, die die Unternehmung im öffentlichen Interesse mitberücksichtigen soll, • macht Aussagen zum Verhältnis zwischen unternehmerischen (Wachstums- und Ertrags-) Zielen und den zu beachtenden klima-, energie- und versorgungspolitischen Zielen, sowie zum Verhältnis zwischen den klima-, energie- und versorgungspolitischen Zielen • macht Aussagen zur Entwicklung in- und ausländischer bzw. regionaler und nationaler Geschäftsfelder bzw. Potenziale • macht Aussagen zu den Risiken, die bei der Wahrnehmung von Wachstums- und Geschäftsfeldentwicklungs- und Erweiterungschancen tolerierbar sind
-------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> – stellt die Einbindung des EVU in weitere Politikbereiche sicher, wie beispielsweise: <ul style="list-style-type: none"> • Klima- und Energiepolitik, Klimazielsetzung 2050 • Raumplanung und räumliche Energieplanung, • wirtschaftspolitische Zielsetzungen, Standortpolitik, • überkommunale Kooperationsstrategien, • Mobilitätspolitik, • geordnete/koordinierte Nutzung des öffentlichen Raumes • etc. – legt den für eine erfolgreiche Unternehmensführung notwendigen Handlungsspielraum fest (Kompetenzen, Prozesse usw.) – kann Vorgaben zur Organisation (z.B. Rechtsform) und zur Eigentümerschaftsvertretung enthalten – legt die Anforderungen an die Aufsicht und Transparenz gegenüber der Eigentümerschaft, der Öffentlichkeit und den politischen Organen fest – formuliert Erwartungen bezüglich Rendite, Kapitalverzinsung, Dividenden – kann Aussagen machen zur Zusammensetzung der Eigentümerschaft (z.B. Regelung der Aktienmehrheit), zu Kooperationen und Beteiligungen von und an Dritten – kann Angaben zu wünschbaren neuen Geschäftsfeldern und unternehmerischen Aktivitäten sowie zu Wachstumszielen und Zielmärkten enthalten
--	---

Tabelle 1 Mögliche Inhalte einer klima- und energiepolitisch ausgerichteten Eigentümerstrategie für Elektrizitätswerke, die im Eigentum (ganz oder mehrheitlich) der öffentlichen Hand sind (Quelle: In Anlehnung an energieschweiz, 2016, S. 4, angepasst und erweitert durch Autor)

3 Erarbeitung einer klima-/energieorientierten Eigentümerstrategie

Eigentümerstrategien sind auf einer hohen strategischen Ebene anzuordnen und legen primär Grundsätze fest. Damit sie eine konkrete Wirkung entfalten, müssen sich ihre Grundsätze als Leitlinien für konkrete Entscheidungen eignen⁵. Eine gute Eigentümerstrategie schafft die Voraussetzung, dass die zu treffenden Entscheidungen im Interesse der Eigentümerschaft ausfallen (energieschweiz, 2012).

Die Eigentümerstrategie öffentlicher EVU wird der jeweiligen Exekutive (Kanton, Gemeinde) öffentlichen Eigentümerin erlassen und in der Regel in enger Kooperation mit der strategischen Leitung (z.B. Verwaltungsrat) und der Geschäftsleitung des EVU erarbeitet.

Im Idealfall legt die Exekutive zuerst die Eigentümerstrategie fest, anschliessend erstellt der Verwaltungsrat darauf aufbauend die Unternehmensstrategie, in welcher dann die klimapolitischen Ziele operationalisiert und etappiert werden. In der Praxis kann der Prozess auch in einer anderen Reihenfolge laufen. Entscheidend ist dabei, dass die Eigentümerstrategie Eingang in eine bereits bestehende Unternehmensstrategie findet und im Rahmen der Geschäftstätigkeit beachtet wird.

Bei der Erarbeitung einer Eigentümerstrategie sind u.a. die folgenden Klärungen vorzunehmen:

- Zeithorizont der Eigentümerstrategie: Typischerweise wird zurzeit für übergeordnete Strategien eine Ausrichtung auf 10 bis 20 Jahre als sinnvoll erachtet. Für die einzubeziehenden klimapolitischen Ziele ist dieser Zeithorizont aber zu kurz. Es ist unerlässlich, dass die Langfristzielsetzung Netto-Null CO_{2eq}-Emissionen bis

⁵ Mögliche Beispiele für solche Entscheidungen im Fall eines EVU (energieschweiz, 2012, S. 5): Soll die Erdgasversorgung im Gebiet XY zurückgebaut werden? Soll weiter in ausländische Potenziale erneuerbarer Stromproduktion investiert werden? Soll eine Beteiligung an Energieproduktionsanlagen erhöht oder abgestossen werden? Welche Schlüsselqualifikationen soll ein neuer Geschäftsleiter des EVU aufweisen?

2040/2050 als Leitschnur für die Formulierung der kurz- und mittelfristigen klimapolitischen Ziele der Eigentümerstrategie zugrunde gelegt wird. Aus versorgungspolitischer Sicht hat der Zeitraum um 2035-/2040 besondere Bedeutung, werden doch dann die grössten Importdefizite im Winter erwartet, was bei der Eigentümerstrategie besonders zu beachten ist.

- Welcher Grad der Operationalisierung wird gewählt? Allgemeine Formulierungen und übergeordnete Zielsetzungen (z.B. «Netto-Null CO₂-Emissionen bis 2050») sollen durch konkrete Zwischenziele und Indikatoren ergänzt werden (z.B. Energieverbrauch Erdöl und Erdgas wird bis zum Jahr X um 50% reduziert), um das Monitoring und die Aufsicht zu erleichtern.

4 Leistungsaufträge an EVU

Die öffentliche Eigentümerin (Exekutive) kann der EVU über jährliche bis mittelfristig ausgerichtete Leistungsaufträge Vorgaben machen, welche die Geschäftsleitung bei der Geschäftstätigkeit einzubeziehen hat. Leistungsaufträge dienen der Konkretisierung der Eigentümerstrategie, sind stärker operationalisiert, d.h. konkreter, quantitativ oder mindestens qualitativ mess- und überprüfbar. Sie erfordern aber i.d.R. eine gesetzliche Grundlage, wenn sie verbindlich sein sollen.

Die Vorgaben in Leistungsaufträge sind zukunftsorientiert auf die neuesten klima-, energie- und versorgungspolitischen Ziele auszurichten (beisp. Netto-Null CO₂-Emissionen bis spätestens 2050, etc.). Die öffentliche Hand und ihre öffentlichen Betriebe können und sollen damit eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Die jeweiligen Exekutivorgane haben bei der Formulierung solcher Leistungsaufträge einen beträchtlichen Handlungsspielraum, den sie aber auch ausnutzen sollten.

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