

Institut für Öffentliche Dienstleistungen  
und Tourismus



Universität St.Gallen



## Betriebliche Steuerung von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen

Schlussbericht zur Follow-up-Studie 2009 zur Umsetzung der Public  
Corporate Governance im teilliberalisierten Strommarkt

Roger W. Sonderegger  
Kuno Schedler

Januar 2010

Institut für Öffentliche Dienstleistungen  
und Tourismus



Universität St.Gallen

# Betriebliche Steuerung von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen

Schlussbericht zur Follow-up-Studie 2009 zur Umsetzung  
der Public Corporate Governance im teilliberalisierten  
Strommarkt

Roger W. Sonderegger

Kuno Schedler

Januar 2010

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Verband Schweizerische Elektrizitätsunternehmen (VSE) erarbeitet. Bereits die Studie im Jahre 2003 basierte darauf. Neben der Zurverfügungstellung der Adressen und Kontaktdaten der Mitglieder und einem Empfehlungsschreiben waren der intensive Austausch mit Kurt Wiederkehr aus dem Bereich Wirtschaft und Recht und Anton Bucher aus dem Bereich Public Affairs eine wichtige Grundlage. Ihnen danken wir herzlich für die engagierte Unterstützung.

Roger W. Sonderegger, Dr. oec. HSG, ist Projektleiter für Public Corporate Governance am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

Prof. Dr. Kuno Schedler ist Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

IDT-Working Paper Nr. 19

ISBN 978-3-9523281-8-7

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2010 by

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

[www.idt.unisg.ch](http://www.idt.unisg.ch)

## Management Summary

Im Jahre 2003 wurde die gesamte kommunale Stromversorgung der Schweiz einer umfassenden Analyse unterzogen. Es war dies neun Monate nach dem Nein des Schweizervolkes zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG).

Am 23. März 2007 beschlossen die eidgenössischen Räte das Stromversorgungsgesetz (StromVG), welches am 01. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurde. Neben zahlreichen weiteren Regelungen wurde erstmals ein Regulator, die Elektrizitätskommission (ElCom), definiert und eingesetzt. Die weitreichenden Kompetenzen sind für den schweizerischen Strommarkt eine Novität.

Es bot sich an, im Jahr 2009, also im ersten Jahr der Strommarktliberalisierung (Phase 1; Kunden mit einem jährlichen Strombedarf von über 100'000 kWh können den Stromlieferanten frei wählen) und vor der Phase 2 (Haushalte; voraussichtlich per 01.01.2014) zu erfassen, was sich in den vergangenen rund fünf Jahren in den Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) verändert hat. Diese Untersuchung beschäftigt sich mit der Steuerung von EVU, worunter die betriebliche Steuerung verstanden wird. Dies als Präzisierung für die Techniker in der Branche, welche unter dem Begriff Steuerung die physische Strombehandlung verstehen.

**Rechtsformänderungen:** In der Phase zwischen 1995 und 2003, in der die Liberalisierung schrittweise geprüft, das Elektrizitätsmarktgesetz entwickelt und letztlich im September 2002 abgelehnt wurde, fand in der Schweiz eine rege Unternehmensentwicklung bei den EVU statt. Oft wurde dies zusammen mit einer Rechtsformänderung durchgeführt. Die grösste Zahl der Überführungen in privatrechtliche Aktiengesellschaften fand in diesem Zeitraum statt, wobei in den meisten Fällen das gesamte Aktienkapital in der öffentlichen Hand verblieb.

**Professionalisierung:** Zwischen 2003 und 2009 fanden zwar auch noch Rechtsformänderungen statt. Oft kam dabei aber die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu Anwendung, bei welcher das Dotationskapital beim Eigentümer – dem Staat – verblieb. Bei der selbständigen Anstalt ist der eigenständige Auftritt des EVU durch den Handelsregistereintrag und die Ausrichtung auf den Kunden gut möglich. Trotzdem verbleibt die Verantwortung vollumfänglich in öffentlicher Hand. Noch wichtiger ist aber die Erkenntnis, dass in der genannten Phase vor der Öffnung des Strommarktes für die Phase 1 eine Professionalisierung der EVU festzustellen ist. Der Druck des Gesetzgebers, das Netzentgelt auf der Grundlage einer Kostenrechnung und nach Geschäftsbereichen (Handel getrennt vom Netzbetrieb) zu kalkulieren, führte zu einer innerbetrieblichen Prüfung und Entwicklung der Strukturen. Dies war die Grundlage zur verbreiteten Einführung von organisatorischen Hilfsmitteln (z.B. Funktionendiagramm).

**Effizienzsteigerung:** In der Zeit zwischen 2003 und 2008 ist im Weiteren eine Effizienzsteigerung festzustellen. Betrug die Anzahl Mitarbeiter pro Kilometer Netz im Jahre 2003 0.10 Mitarbeiter pro Km, so betrug der gleiche Wert für 2008 0.08. Dieser Wert (arithmetisches Mittel) zeigt eine Verbesserung der Effizienz auf.

**Kosten StromVG:** Die Auswertung der Antworten zum Thema Kosten der Umsetzung des StromVG brachten folgende Erkenntnisse zu Tage: Die kommunalen EVU haben, konservativ hochgerechnet, rund CHF 70 Mio. für die Umsetzung des StromVG ausgegeben. Darin nicht einbezogen sind die Kosten der kantonalen Werke, der Produktionswerke und auch nicht die Kosten für die Installierung von Swissgrid und ElCom. Bezüglich der einmaligen Kosten rechnen die Geschäftsführer damit, dass die Umsetzung des StromVG zu jährlich wiederkehrenden Kosten von hochgerechnet rund CHF 30 Mio. führen wird. Die Erfüllung der administrativen Vorgaben führt in den kommunalen EVU zudem zu einer Ausweitung des Stellenplans bzw. Mehrkosten im Falle der Auslagerung. Ein EVU mit rund 10'000 Zählern (ca. 100 GWh) wird mit einem Mehraufwand von ca. 100 Stellen-% rechnen müssen. Ein EVU, das über 300 GWh absetzt, wird gar über 200-% Stellen mehr an Pensum einplanen müssen.

Als Quasi-Standard haben sich die Software-Pakete Abacus und NEST-ISE etabliert, welche in den EVU < 300 GWh zu über 60 % der Fälle im Einsatz ist. Bei den grossen kommunalen EVU und in vielen kantonalen Werken kommt SAP zum Einsatz.

**Bedeutung der Strommarktliberalisierung:** Vergleichbar mit 2003 wird die Notwendigkeit der StromVG durch Geschäftsführer eingeschätzt: Wird sie für den Hoch- und Mittelspannungsbereich als wichtig eingestuft, so wird sie für den Niederspannungsbereich als unwichtig eingeschätzt. Für die Phase 2 der Strommarktliberalisierung sind 75 % der Geschäftsführer der Auffassung, dass dies unwichtig bzw. weniger wichtig ist.

**Unternehmensstrategie:** Wie 2003 ist auch 2009 eine positive Korrelation zwischen Unternehmensgrösse (Stromabsatz) und der Bedeutung einer Unternehmensstrategie zu erkennen. Sind rund 20 % der kleinsten EVU (< 10 GWh) der Auffassung, dass es wichtig bzw. eher wichtig ist, eine Unternehmensstrategie zu haben, so sind 100 % der grossen Unternehmen (> 300 GWh) der Meinung, dass es wichtig bzw. eher wichtig ist, eine Unternehmensstrategie zu haben. Die meisten strategischen Gremien (Boards) verfügen über 5 – 9 Mitglieder und bei den meisten EVU ist auch der Eigentümer direkt im Board vertreten. In der Regel geschieht dies mittels eines Mitglieds der Exekutive.

**Steuerung und Steuerungsinstrumente:** Zur Steuerung von EVU geben die Geschäftsführer und Betriebsleiter zwischen 60 % (kleine EVU) bzw. rund 45 % (grosse EVU) an, von der Gemeinde kontrolliert zu werden. In Anbetracht der Verantwortung der Kommunen für die Sicherstellung der Versorgung ist bei diesen Stellungnahmen der EVU Handlungspotenzial erkennbar. Eigentümerstrategien sind bei den grossen EVU bereits zu 60 % im Einsatz. Bei den Werken mit einem Stromabsatz zwischen 30 und 100 GWh beträgt der Anteil jedoch nur rund 10 %. Diese Resultate sind so zu interpretieren, dass die Eigentümerinteressen heute in der Regel durch den persönlichen Einsitz von Exekutivmitgliedern im Board wahrgenommen werden. Bei der künftigen weiteren Entflechtung der Aufgaben wird das Instrument der Eigentümerstrategie also eine grössere Bedeutung erhalten.

Bei den **Verhaltensrichtlinien (Umsetzung von Public Corporate Governance)** ist insbesondere beim Instrument Risikomanagement, welches nur bei den grossen EVU flächendeckend eingesetzt wird, ein beträchtliches Defizit auszumachen: Bei den EVU mit einem Stromabsatz zwischen 10 und 30 GWh erachten nur rund 50 % der Geschäftsführer ein Risikomanagement als wichtig oder eher wichtig.

Bei der **Zufriedenheit** mit der eigenen Organisation ist seit 2003 gesamthaft eine leichte Verbesserung festzustellen.

## Inhaltsverzeichnis

### Abbildungsverzeichnis

### Tabellenverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Zielsetzungen	5
1.3	Projektorganisation	5
1.4	Vorgehen	6
1.5	Beschreibung der Stichprobe der elektronischen Befragung	6
<b>2</b>	<b>Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen</b>	<b>7</b>
2.1	Gewährleistungsstaat	7
2.2	Gewährleistung, Leistung und Eigentum	8
2.3	Corporate Governance für öffentliche Unternehmen – Public Corporate Governance	9
2.4	Eigentümerstrategie	11
2.5	Konsequenzen für EVU	12
<b>3</b>	<b>Strommarktliberalisierung in der Schweiz</b>	<b>14</b>
3.1	Grundlagen der Strommarktöffnung	14
3.2	Veränderungen der Anbieterstruktur in der kommunalen Versorgung	14
<b>4</b>	<b>Strommarktliberalisierung: Rechtsform und Effizienzdruck</b>	<b>16</b>
4.1	Einleitung	16
4.2	Rechtsformveränderungen zwischen 1995 und 2009	16
4.3	Effizienzdruck in EVUs	17
<b>5</b>	<b>Kosten und Auswirkungen der Strommarktliberalisierung</b>	<b>19</b>
5.1	Einleitung	19
5.2	Kosten der Umsetzung des StromVG	19
5.3	Betriebliches Rechnungswesen: Softwareeinsatz	21
5.4	Einschätzung der Bedeutung der Strommarktliberalisierung	22
<b>6</b>	<b>Strategische Unternehmensführung in kommunalen EVU</b>	<b>25</b>
6.1	Einleitung	25
6.2	Unternehmensstrategie: Bedeutung und Einsatz	25
6.3	Grösse und Wahl des strategischen Gremiums (Board)	26
6.4	Eigentümerversretung im Board	28

6.5	Aufgaben des Boards	29
6.6	Unternehmensziele und -aufgaben	31
6.7	Einschätzung der Zusammenarbeit von EVU mit der Gemeinde	33
7	Instrumente und Verhaltensrichtlinien zur betrieblichen Steuerung	35
7.1	Einleitung	35
7.2	Grundlagen der Steuerung	35
7.3	Einsatz von Funktionendiagramm und Qualitätsmanagement	36
7.4	Kontrolle durch die öffentliche Hand	38
7.5	Verhaltensrichtlinien	39
7.6	Zufriedenheit mit der Organisationsstruktur	41
7.7	Erkenntnisse bezüglich der Steuerung von kommunalen EVU	41
8	Minimale Grösse von kommunalen EVU	42
8.1	Beurteilung auf der Datenlage 2003	42
8.2	Make or buy	42
8.3	Beurteilung und Auswertung der Daten 2009	43
8.4	Interpretation und Zusammenfassung	44
9	Grundlagen und Modell für die betriebliche Steuerung von kommunalen EVU	45
9.1	Künftige Anforderungen	45
9.2	Modell zur Steuerung von kommunalen EVU	45
9.3	Klärung Rechtsform / Gründung	47
9.4	Leistungsvereinbarung / Globalbudget	47
9.5	Eigentümerinteressen / Eigentümerstrategie	48
9.6	Controlling, Reporting / Berichtswesen	48
10	Handlungsempfehlungen	49
11	Fazit und Ausblick	50
	Literaturverzeichnis	52

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufgabendifferenzierung im Gewährleistungsstaat (Schedler 2007)	9
Abbildung 2:	Einbettung der Public Corporate Governance in die Public Governance (Schedler 2007)	10
Abbildung 3:	Governance öffentlicher Unternehmen (Schedler 2008, 4)	12
Abbildung 4:	Übersicht über die Rechtsformen bei den EVU (100 – 299.9 GWh); in %; N = 20	17
Abbildung 5:	War am 01.01.09 eine Software für das betriebliche Rechnungswesen eingeführt; in %, N=96	21
Abbildung 6:	Antworten der Geschäftsführer aller Werke zur Bedeutung der Phase 1 der Strommarktliberalisierung; in %; N=104 (HS – Hochspannung, MS – Mittelspannung, NS – Niederspannung)	22
Abbildung 7:	Antworten der Geschäftsführer der grösseren Werke (100 - 299.9 GWh) zur Bedeutung der Phase 1 0 – 9.9 GWh; in %; N=104	23
Abbildung 8:	Antworten der Geschäftsführer aller Werke zur Bedeutung der Phase 2 der Strommarktliberalisierung; in %; N=104	24
Abbildung 9:	Wichtigkeit des Vorhandenseins einer Strategie; in %; N=103	26
Abbildung 10:	Welches Gremium entscheidet über unternehmensstrategische Fragen; N=104	27
Abbildung 11:	Wer wählt das Board (Unternehmensstrategie); in %, N=87	27
Abbildung 12:	Wahl des Boards durch den Bürger; in %; N=87	27
Abbildung 13:	Anzahl Personen im Board, Antworten in %; N=64	28
Abbildung 14:	Vertretung des Eigentümers im Board; in %; N=97	28
Abbildung 15:	Aufgaben des Boards; in %; Mehrfachnennungen möglich; N=104	29
Abbildung 16:	Verhalten von Board-Mitgliedern im Interessenskonflikt; in %, N=83	30
Abbildung 17:	Verhalten von Board-Mitgliedern bei Interessenskonflikten; nach Clustern, in %, N=83	30
Abbildung 18:	Soll ein Vertreter der öffentlichen Hand im Board ein Vetorecht haben; in %; N=95	31
Abbildung 19:	Politisch vorgegebene durch das EVU zu erfüllende Ziele; 2009; Mehrfachnennungen möglich; in %; N=104	32
Abbildung 20:	Politisch vorgegebene durch das EVU zu erfüllende Ziele; Mehrfachnennungen möglich; in %; 2003: N=125; 2009: N=104	32
Abbildung 21:	Ziele die im Board festgelegt werden; in %; Mehrfachnennungen möglich; N=104	33
Abbildung 22:	Einschätzung der Zusammenarbeit des EVU mit der Gemeinde; in %; 2003: N=116; 2009: N=104	34
Abbildung 23:	Einschätzung der demokratischen Kontrolle durch die Gemeinde; in %; 2003: N=113; 2009: N=104	34
Abbildung 24:	Dokument als Basis für die strategischen Ziele; in %; N=96	35
Abbildung 25:	Eigentümerstrategie als Grundlage für unternehmerische Ziele; in %; N=55	36

Abbildung 26:	Einsatz eines Funktionendiagramms in EVU; in %; 2003: N=118; 2009: N=100	37
Abbildung 27:	Einsatz eines Qualitätsmanagementsystems; in %; N=96	37
Abbildung 28:	Qualitätsmanagementsystem, zertifiziert nach ISO 9001; in %, 2003: N=27; 2009: N=28	37
Abbildung 29:	Kontrolle der Geschäftstätigkeit des EVU durch die öffentliche Hand; Zustimmung in %; N=99	38
Abbildung 30:	Informationen über die eigene Geschäftstätigkeit; Mehrfachnennungen möglich; in %; N=104	39
Abbildung 31:	Rhythmus der Berichterstattung; Mehrfachnennungen möglich; in %, N=104	39
Abbildung 32:	Antworten zu Verhaltensrichtlinien; in %; N=103	40
Abbildung 33:	Bedeutung des Risikomanagements; wichtig und eher wichtig; in %; N=103	41
Abbildung 34:	Zufriedenheit mit der eigenen Organisationsstruktur; in %, 2003; N=118, 2009: N=103	41
Abbildung 35:	Steuerungsmodell für EVU in der Rechtsform selbständige Anstalt oder privatrechtliche Aktien gesellschaft (eigene Darstellung)	46

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Struktur der teilnehmenden EVU beim VSE und den Befragungen 2003 und 2009 in %; 2003: N = 125; 2009: N = 104	15
Tabelle 2:	Anteil Mitarbeiter pro GWh Stromabsatz (inkl. Verwaltungsanteil); 2003: N = 125; 2009 N = 104	18
Tabelle 3:	Anteil Mitarbeitende pro Kilometer Niederspannungsnetz (NS); 2003: N = 125; 2009 N = 104	18
Tabelle 4:	Kosten für die Umsetzung des StromVG im Jahre 2008; in CHF; N=100	19
Tabelle 5:	Zusätzliche administrative Stellen (Stellen-%) infolge des StromVG	20
Tabelle 6:	Laufende / jährliche Zusatzkosten durch das StromVG; in CHF 1'000	20
Tabelle 7:	Eingesetzte Softwarepakete für den Bereich Finanz- und Rechnungswesen; N=63	22
Tabelle 8:	Antworten der Geschäftsführer zur Frage, ob ein Dokument vorhanden ist, welche die langfristige Unternehmensstrategie beschreibt; 2003: N=124; 2009: N=103	25
Tabelle 9:	Anteil Mitarbeitende pro Kilometer Niederspannungsnetz (NS); 2003: N = 125; 2009 N = 104	42
Tabelle 10:	Kalkulatorische Grundlagen zur Minimalgrösse von EVU (eigene Darstellung)	44

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Im Jahre 2003 wurde die gesamte kommunale Stromversorgung der Schweiz in einer umfassenden Studie einer Analyse unterzogen. Es war dies neun Monate nach dem Nein des Volkes zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG). Die Strommarktliberalisierung war zu jenem Zeitpunkt als gescheitert zu betrachten und war - auch in Folge der bilateralen Verhandlungen mit der EU - neu in Angriff zu nehmen.

Es bot sich an, im Jahr 2009, also im ersten Jahr der Strommarktliberalisierung (Phase 1; Kunden mit einem jährlichen Strombedarf von über 100'000 kWh können den Stromlieferanten frei wählen) und vor der Phase 2 (Haushalte) sich darüber ein Bild zu machen, was sich in den vergangenen rund fünf Jahren in den Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) wirklich verändert hat. Diese Untersuchung orientiert sich an der unternehmerischen Steuerung der EVU, weshalb in der Folge der Begriff "Steuerung" als betriebliche Steuerung verstanden wird.

Wie 2003 entstand die Studie wiederum in enger Zusammenarbeit mit dem VSE, dem Verband Schweizerische Elektrizitätsunternehmen. Mit Kurt Wiederkehr stand ein kompetenter Gesprächspartner zur Verfügung, der die Anliegen der kommunalen EVU einbrachte. Der VSE stellte die Adressen und ein Empfehlungsschreiben zur Verfügung, das die EVU zum Mitmachen aufforderte. Im Weiteren waren auch Gespräche mit Anton Bucher wertvoll. Beiden Personen ein herzliches Dankeschön für die gewährte Unterstützung, die das Zustandebringen der Studie bedeutend vereinfacht hat.

## 1.2 Zielsetzungen

Das Projekt ist darauf ausgerichtet, Veränderungen bezüglich der betrieblichen Steuerung von kommunalen EVU zwischen 2003 und 2009 zu ergründen. Aus diesem Grund wurde dieselbe Studie, mit einigen Anpassungen, im Jahr 2009 wiederholt. Die Anpassungen bzw. Erweiterungen sind auf die mittlerweile weiter entwickelten Erkenntnisse bezüglich der Public Corporate Governance ausgerichtet, also der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen.

Im Rahmen des Projekts sollen Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

1. Worin liegen die Unterschiede bezüglich der Steuerung von kommunalen EVU im Jahre 2009 im Vergleich mit 2003?
2. Wie hat sich die Teilliberalisierung des Strommarktes (Kunden mit einem Stromverbrauch von über 100'000 kWh) auf die kommunalen EVU ausgewirkt?
3. Worin bestehen die Unterschiede bezüglich der betrieblichen Steuerung (Public Corporate Governance) in den kommunalen EVU zwischen 2003 und 2009?
4. Sind neue Erkenntnisse bezüglich der minimalen Grösse eines kommunalen EVU zu gewinnen?
5. Wie ist eine effektive und effiziente Public Corporate Governance für ein kommunales EVU in Zukunft zu gestalten?

## 1.3 Projektorganisation

Die seit 2003 gewonnenen theoretischen wie praktischen Erkenntnisse des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT) unter der Leitung von Prof. Dr. Kuno Schedler wurden einbezogen und berücksichtigt. Wie 2003 war bei der Durchführung 2009 Dr. Roger W. Sonderegger der verantwortliche Projektleiter, der zusammen mit dem Verantwortlichen beim Verband Schweizeri-

scher Elektrizitätsunternehmen (VSE), Kurt Wiederkehr, die inhaltliche wie auch formelle Ausgestaltung verantwortete.

## 1.4 Vorgehen

Im Verlaufe der Jahre 2007 und 2008 wurden im Rahmen von konkreten Projekten in kommunalen EVU Details zur Umsetzung der Steuerung erhoben. Auf Grund dieser Aspekte zeigte es sich ab, dass sich eine Wiederholung der Studie 2003 nach der Liberalisierung (Phase 1, grosse Kunden) anbieten würde.

Mit dem VSE wurde im ersten Semester 2009 eine Unterstützung des Vorhabens geprüft und letztlich gutgeheissen. Im Rahmen dieses Entscheidungsprozesses wurde insbesondere die aktuelle Lage der EVU einbezogen, welche regelmässig vom Regulator (ElCom), der verantwortlichen Organisation für das Schweizerische Netz (Swissgrid) oder anderen Organisationen befragt werden. Dieser von den Geschäftsführern und Betriebsleiter zusätzlich zu erbringende Aufwand war nicht zu unterschätzen. Die Gefahr bestand darin, dass eine Befragung, welche im Gegensatz zu den Aufträgen von staatlichen Stellen nicht beantwortet werden musste, eine unakzeptable Teilnahmequote nach sich ziehen könnte. Dies war insbesondere ein wichtiges Thema, nahmen doch 2003 46 % der befragten EVU an der Befragung teil. Mit der Quote von 47.1 % nahmen 2009 praktisch gleich viele Unternehmen teil. Dies ist in Anbetracht der geschilderten Ausgangslage keine Selbstverständlichkeit. Dies ermöglicht, belastbare Erkenntnisse aus der Befragung ableiten zu können.

### **Quantitative Analyse mittels elektronischer Befragung**

Der Fragebogen wurde im Institut und beim VSE einer kritischen Prüfung unterzogen. Werden die beiden Fragebogen 2003 und 2009 direkt verglichen, sind 22 Fragen identisch gestellt (58 %), welche damit einen direkten Vergleich ermöglichen. Im Gegensatz zu 2003 wurde 2009 eine elektronische Befragung durchgeführt.

Nach den Tests zur Sicherstellung der Fragebogenqualität und der Verständlichkeit wurde die Befragung am 02. September 2009 online gestellt, die EVU mit einem Zugriffscode für eine personalisierte Teilnahme angeschrieben und der Zugriff bis 31. Oktober 2009 freigeschaltet. Es wurden in der genannten Zeit die Teilnehmer, welche noch nicht geantwortet hatten, zwei Mal per Mail zur Teilnahme eingeladen.

### **Auswertung und Berichterstattung**

In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse der Recherche und der elektronischen Befragung ausgewertet und beurteilt. Die Resultate sind in diesem Bericht festgehalten.

## 1.5 Beschreibung der Stichprobe der elektronischen Befragung

Von den 225 angeschriebenen EVU haben 107<sup>1</sup> (Rücklaufquote 47.1 Prozent) an der Online-Befragung teilgenommen. Zu beachten ist, dass von den 225 angeschriebenen EVU, welche zum Zeitpunkt der Befragung Mitglieder des VSE waren, rund fünf EVU nicht mehr operativ tätig waren, indem sie bereits übernommen waren oder den Betrieb einem anderen EVU übertragen hatten. Sie sind als Bestandteil der Grundgesamtheit geführt. Von den 107 ausgefüllten Fragebogen konnten drei nicht bzw. nur in Teilbereichen ausgewertet werden, weil nicht alle Fragen beantwortet wurden.

---

<sup>1</sup> Die Ergebnisse aus den Tests wurden, obwohl sie eine valable Auswertung erlaubt hätten, nicht einbezogen.

## 2 Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen

Im folgenden Abschnitt werden einige grundlegende Aspekte dargelegt, welche für die Steuerung von öffentlichen Unternehmen aktuell erkannt sind und eine Rolle spielen. In der Literatur sind sie bereits ausführlich behandelt worden, weshalb an dieser Stelle eine kurze Zusammenfassung vorgenommen wird.

### 2.1 Gewährleistungsstaat

Seit rund 10 Jahren ist in der Schweiz ein neues Staatsverständnis in Diskussion, das bereits zu praktischen Auswirkungen geführt hat: Es handelt sich dabei um den Gewährleistungsstaat. Im Gegensatz zur früheren Auffassung werden dabei Aufgaben nicht mehr grundsätzlich selbst vom Staat erbracht, sondern sie werden externen Organisationen und Unternehmen zur Ausführung übertragen. Einerseits sind dies Körperschaften, welche im Besitz der Öffentlichkeit sind und andererseits handelt es sich dabei um private Organisationen. Dem Staat fällt damit die neue Rolle zu, die Leistungserbringung zu überwachen.

Es sind weiterhin die politischen Instanzen, welche über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden. Dies geschieht in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren. Die Leistungstiefe des Staates ist gegenüber dem ursprünglich eingesetzten Wohlfahrtsstaat eingeschränkt: Der Staat erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung selbst. Zu beachten ist, dass die Verantwortung des Staates für ausgelagerte Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess ist hingegen eine völlig andere: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, indem auch direktere Partizipation der Bürger/Kunden<sup>2</sup> an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird. Auch die daraus entstehende Gewährleistungsverwaltung handelt zielgerichtet, jedoch autonomer und mit einem gewissen Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens.

Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „Empowerment“ der Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden. Dies geschieht in Public-Private-Partnerships, in denen öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden werden. Der traditionelle Staat verändert sich zum Partner, zum Moderator und Katalysator.

Diese gegenseitige Durchdringung von Staat und Markt zeigt sich auf doppelte Weise:

- Private, welche die Erfüllungsverantwortung übernehmen, werden in eine öffentliche Verantwortung und Kontrolle eingebunden (vgl. dazu Artikel 35 Absatz 2 der schweizerischen Bundesverfassung: "Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen").
- In diese Vorgehensweise bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die eine effiziente Aufgabenerfüllung erwirken, ohne auf hoheitliche Durchsetzung zu greifen. (Nach: Schedler und Proeller 2006, 35).

Die Auslagerung von Aufgaben wird in der Schweiz seit vielen Jahren betrieben und wurde ausführlich durch den Bundesrat im „Corporate Governance Bericht“ vom 13. September 2006 behandelt (2006). Der Fokus lag dabei jedoch auf den Fragestellungen, welche Aufgaben auslagerbar sind bzw. nach welchen Kriterien eine Auslagerung zu beurteilen ist. Diese Fragen sind jedoch nicht Thema dieser Untersuchung, da das Augenmerk auf der Steuerung und den Elementen der Steuerung von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Elektrizitätsversorgungsunternehmen liegt.

---

<sup>2</sup> Es ist immer auch die weibliche bzw. die männliche Form mit gemeint.

Lagert der Staat gewisse Tätigkeiten an Organisationen ausserhalb der Verwaltung aus, so übernimmt er gegenüber den Bürgern die Verantwortung dafür, dass die Leistungserbringung legal, legitim, wirtschaftlich und wirkungsvoll erfolgt. Er leistet damit Gewähr für eine ordnungsgemässe Leistungserbringung, die das öffentliche Interesse berücksichtigt. Gleichzeitig kann er aber je nach Situation die jeweils beste Form der Aufgabenerfüllung auswählen. Er lässt den politischen Kräften den Entscheid offen und liefert die Optionen, aus denen gewählt werden kann. Dies bedingt allerdings, dass sich der Staat für jede konkrete Situation entscheiden muss, welchen Weg er wählt.

Im Gewährleistungsstaat "wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates (neo-liberaler vs. Sozial- und Wohlfahrtsstaat) entkoppelt von Fragen der Umsetzung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich sog. Kernaufgaben des Staates selbst" (Schedler und Proeller 2006, 35). Gleichzeitig entsteht eine Gewährleistungsverwaltung, welche zielgerichtet, aber autonomer und mit mehr Verhandlungsspielraum handelt. Die Konzeption des Gewährleistungsstaates erlaubt somit ein politisch-administratives System, welches sowohl sozialstaatliche als auch neo-liberale Züge zulässt. Die öffentliche Verwaltung übernimmt im Gewährleistungsstaat die Verantwortung der Sicherstellung der Leistungserbringung der demokratisch festgelegten Aufgaben.

Für die Public Corporate Governance bedeutet diese Staatsidee, dass

1. der Staat die Erfüllung von Aufgaben in unterschiedlichen Formen und Strukturen sicherstellen kann, insbesondere auch mit Eigenbetrieben und Beteiligungen;
2. diese organisatorischen Lösungen jedoch stets den Anforderungen der Legalität, Legitimität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu genügen haben;
3. in jedem konkreten Fall eine neue Abwägung vorgenommen werden muss, wie diese Kriterien zu gewichten sind.

## 2.2 Gewährleistung, Leistung und Eigentum

Im Rahmen der Diskussion ist damit zwischen den folgenden drei wesentlichen Funktionen bezüglich Verantwortung zu differenzieren:

**Gewährleistung:** Als Gewährleister hat das Gemeinwesen die nicht delegierbare Verantwortung, dass eine bestimmte Aufgabe in einer definierten Qualität erfüllt wird (Effektivität/Effizienz). Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass bei der Festlegung wichtiger Rahmenbedingungen oder des Auftrags die demokratischen Verfahren eingehalten und die Rechte der Betroffenen geschützt werden (Legalität). Die Ziele der Aufgabenerfüllung müssen sich an den von der Politik verfassungsmässig vorgesehenen öffentlichen Interessen ausrichten (Legitimität). Dazu gehört auch die Sicherstellung einer demokratisch legitimierten Aufsicht. Im Vordergrund steht hier in aller Regel die politische Perspektive - die Gewährleistungsverantwortung ist in erster Linie eine politische Verantwortung.

**Leistung:** Der Erbringer der Leistung trägt die Erfüllungsverantwortung, die ebenfalls im Rahmen der Erfolgskriterien beurteilt werden kann: die Aufgabe ist legal, legitim, effizient und effektiv zu erfüllen. Im Vordergrund steht hier die Management-Perspektive - die Erfüllungsverantwortung ist in erster Linie eine Verantwortung des Managements (der leistungserbringenden Organisation) gegenüber dem Auftraggeber.

**Eigentum:** Als Eigentümer oder Beteiligter eines Betriebs trägt das Gemeinwesen die Verantwortung, dass zum Einen die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmung langfristig erhalten bleibt, und dass zum Zweiten die Führung des Betriebs nach anerkannten Grundsätzen erfolgt. Politisch sollte zudem festgelegt werden, inwiefern eingesetztes Kapital und Risiko zu entschädigen sind oder wieviel Defizit ein Gemeinwesen zu decken gewillt ist. Im Vordergrund steht hier sowohl eine politische

als auch eine Corporate Governance-Perspektive - die Eigentümerverantwortung ist in erster Linie eine Verantwortung des Gemeinwesens gegenüber den Stakeholdern der Unternehmung, aber auch gegenüber dem Steuerzahler.

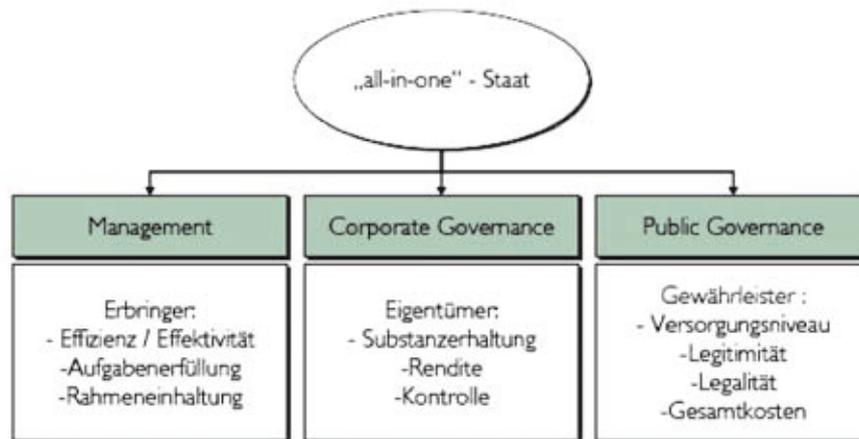


Abbildung 1: Aufgabendifferenzierung im Gewährleistungsstaat (Schedler 2007)

Für Mastronardi ist es klar (Matronardi, 2007b), dass die Gewährleistungsverantwortung bei Public Corporate Governance stets bei der auslagernden Staatsebene verbleibt (z.B. Bund), während die Erfüllungsverantwortung delegierbar ist. Hingegen behält die auslagernde Ebene die so genannte **Auffangverantwortung**, d.h. bei Nicht- oder Schlechterfüllung der Aufgabe durch den Beauftragten muss sie in der Lage sein, die Aufgabe selbst zu erbringen oder durch andere Dritte erbringen zu lassen.

Diese Auffangverantwortung ist nach dargestellten Konzeption ein Teilbereich der Gewährleistungsverantwortung, wie die Verantwortung für die Auswahl der geeigneten Governance-Form (also beispielsweise: regulierte Marktlösung; Netzwerklösung; Kontrakt mit privaten und/oder öffentlichen Anbietern);

- die Verantwortung für die Aufrechterhaltung eines geeigneten Marktumfeldes für die gewählte Governance-Form (z.B. die Regulierung des Elektrizitätsmarktes durch die ElCom);
- die Verantwortung für die Auswahl geeigneter Leistungserbringer, sofern eine solche Wahlmöglichkeit in der gewählten Governance-Form vorgesehen ist (z.B. durch Ausschreibungen im öffentlichen Regionalverkehr);
- die Verantwortung für die Überwachung der Leistungserbringung und -abgabe an die Öffentlichkeit;
- die Verantwortung für die Gewährung der Rechte aller Betroffenen (z.B. durch Schaffung einer Rekursinstanz). Mit der Auslagerung von Aufgaben an private und/oder öffentliche Unternehmen ist es also nicht getan.

Handelt es sich um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, so ist der Staat gefordert, eine ganze Reihe von Massnahmen durchzuführen, um die zuverlässige Leistungserbringung zu gewährleisten.

## 2.3 Corporate Governance für öffentliche Unternehmen – Public Corporate Governance

Aufgrund der dargestellten Aspekte stellt sich nun die Frage, in welchem Verhältnis die verschiedenen Governance-Konzepte zu einander stehen, die in Diskussion stehen. Vereinfachend unterscheiden wir an dieser Stelle die Public Governance von der Public Corporate Governance. Wir verstehen Public Corporate Governance als einen Teilbereich der Public Governance, der den Spielregeln der Public Governance untergeordnet ist. Public Corporate Governance ist für all jene Fälle der Public Governan-

ce relevant, in denen sich der Staat für eine Leistungserfüllung durch verselbständigte Organisationen im Eigentum des Staates (öffentliche Unternehmen) entscheidet (Schedler, Gulde und Suter 2007, 12 ff.).

Wie bei jeder staatlichen Tätigkeit, steht das öffentliche Interesse im Vordergrund der Betrachtung. Es definiert die Kontingenz der Public Governance, oder mit anderen Worten: das öffentliche Interesse legt die Grenzen für die Public Governance fest. Die Ausformulierung des öffentlichen Interesses entsteht in einem politischen Prozess. Jegliche Form der Public Governance, sei dies nun ein Netzwerk, eine Public Private Partnership, ein Regulatormodell (wie z.B. auf der Grundlage des StromVG), oder auch eine Eigenerfüllung durch den Staat, muss aus unterschiedlichen Perspektiven des öffentlichen Interesses beurteilt werden:

- **Politisch/demokratisch:** Sicherstellung einer demokratisch legitimierten Definition der Aufgaben, die erfüllt werden (politische Definition des Gemeinwohls / des öffentlichen Interesses, dem die Aufgaben dienen sollen); sodann demokratische Überwachung der Aufgabenerfüllung; politische Sicherstellung der definierten Aufgabenerfüllung; politische Verantwortlichkeit der Zuständigen. Im Fokus steht die Legitimität des staatlichen Handelns.
- **Rechtlich:** Basierung des staatlichen Handelns auf eine rechtliche, d.h. gesetzlich definierte Grundlage; gestützt darauf Sicherstellung des Rechtsschutzes für alle Betroffenen; Wahrung von Rechten und Durchsetzung von Pflichten. Im Fokus steht die Legalität des staatlichen Handelns.
- **Betrieblich:** Organisation der Aufgabenerfüllung so, dass vorgegebene Ziele kostengünstig und termingerecht erreicht werden. Im Fokus steht die Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns. Nicht selten wird eine Erfüllungsform gewählt, die marktnahe operieren muss, um vom Effizienzdruck des Wettbewerbs zu profitieren. In diesen Fällen ist die Marktfähigkeit der Unternehmung ein Indikator für die Qualität der Leistungserbringung. Mit anderen Worten: die Unternehmung muss sich gegenüber einer allfälligen Konkurrenz im Markt behaupten können. Werden hingegen Leistungen erbracht, die nicht in wettbewerblich organisierten Märkten angeboten werden, so ist die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung anders zu messen, beispielsweise über Indikatoren.

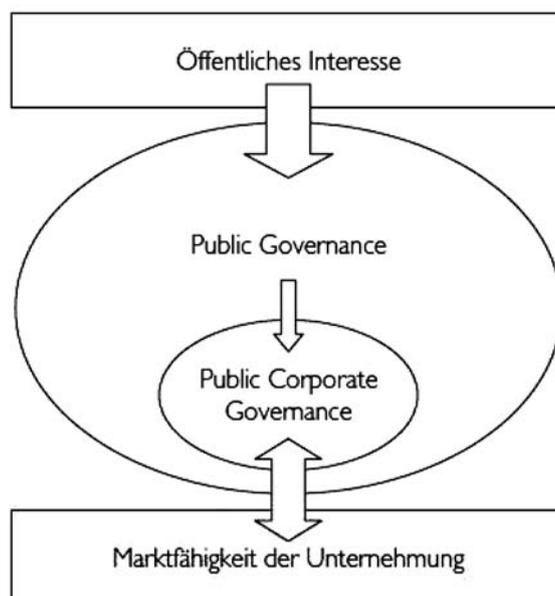


Abbildung 2: Einbettung der Public Corporate Governance in die Public Governance (Schedler 2007)

Bei der Interpretation des obigen Modells ist zu beachten, dass das öffentliche Interesse die Möglichkeiten der Public Governance bestimmt. Die Public Corporate Governance ist dabei in die Public Go-

vernance eingebettet. Ist jedoch Marktfähigkeit das Ziel der Politik, ist sie Indikator für gute Leistungserbringung.

Diesen Anforderungen muss der Staat in seinem Verantwortungsbereich immer gerecht werden, sei er nun selbst Leistungserbringer oder Dritte, sei er selbst Eigentümer oder Dritte. Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität sind damit die Richtschnur für die Beurteilung von Public Governance Arrangements. Da sie sich in ihren Anliegen regelmässig widersprüchlich sind, muss für jede einzelne Situation eine optimale Balance gefunden werden.

Die Ziele, die mit Public Governance verfolgt werden, können sehr unterschiedlich sein. Will man Public Governance normativ fassen, so zeigen sich hier die unterschiedlichen Ideologien oder Glaubenssätze: Neo-Liberale Vertreterinnen und Vertreter werden Governance-Ansätze gut finden, die möglichst viele Entscheide über Aufgabendefinition und -erfüllung der unsichtbaren Hand des Marktes überlassen. Der zum Einsatz gebrachte Ansatz ist ein weitgehend utilitaristischer: Es stehen Lösungen im Fokus, die insgesamt einen grösstmöglichen Nutzen bei der Verfolgung des öffentlichen Interesses stiften.

In der Public Corporate Governance tritt neben die Gewährleistungsfunktion des Staates auch seine Eigentümerfunktion. Sie entspringt dem Entscheid des Staates, die Aufgabenerfüllung an eine öffentliche Unternehmung zu delegieren, an der er sich kapitalmässig beteiligt (oder die er zu 100 % selbst hält). Über seine Beteiligung behält sich der Staat einen besonderen Einfluss auf die Art und Weise vor, wie die Aufgaben erfüllt werden. Selbst wenn er seine Unternehmung bewusst mit viel Autonomie ausstattet, kann er in seiner Eigentümerfunktion seine Anliegen gegenüber der Unternehmung hierarchisch durchsetzen. Dass er diesen Vorbehalt im öffentlichen Interesse macht, rechtfertigt letztlich sein Engagement als Eigentümer öffentlicher Unternehmen. Die Eigentümerverantwortung tritt neben die Gewährleistungsverantwortung. Wählt der Staat hingegen ein Kontraktmodell mit Privaten, so kann ein solcher Durchgriff mit den Interessen privater Eigentümer kollidieren, was eine besondere Legitimation erfordert.

## 2.4 Eigentümerstrategie

Ist der Staat nicht nur Gewährleister, sondern auch Eigentümer der Organisation, welche die Leistung zu erbringen hat, ist es notwendig, eine Eigentümerstrategie zu definieren. Darin sind die Absichten des Eigentümers klar zu definieren. Schedler weist darauf hin, dass es auch wichtig zu wissen ist, was das öffentliche Unternehmen nicht tun soll (Schedler 2008, 4).

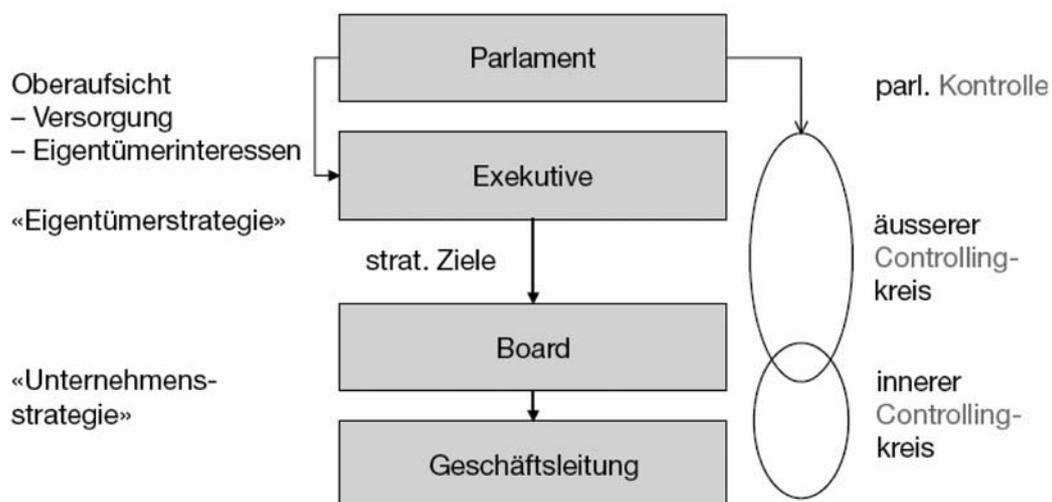


Abbildung 3: Governance öffentlicher Unternehmen (Schedler 2008, 4)

Die Abbildung 3 zeigt, dass zur betrieblichen Steuerung von öffentlichen Unternehmen verschiedene Ebenen zu unterscheiden sind. Liegt die Oberaufsicht beim Parlament, das neben dem Versorgungsauftrag zusätzlich die Eigentümerinteressen definiert, so legt die Exekutive die strategischen Ziele fest. Das Board legt auf der Grundlage der Eigentümerstrategie und den strategischen Ziele die Unternehmensstrategie fest. Zu beachten ist, dass die Abbildung 3 sich auf die Aspekte der Eigentümerstrategie konzentriert. Die Details zur Leistungsvereinbarung, welche den Leistungsumfang und deren Erfüllung festlegen, sind nicht dargestellt. Weiter unten wird im Abschnitt 9 (Modell für die betriebliche Steuerung) eine Integration der verschiedenen zu berücksichtigenden Aspekte vorgenommen.

Inhalte der Eigentümerstrategie sind nach Schedler (2008, 5) folgende Aspekte, welche nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehen sind:

- Beurteilung der Ausgangslage bezüglich der zu erfüllenden Aufgabe
- Steuerungskonzept (wer übernimmt die Rolle des Eigentümers, was soll der Markt regeln, was das Gemeinwesen, Aufgaben, Zusammensetzung und Verantwortung des Boards, Spielregeln in Konfliktfällen)
- Ausmass der Autonomie bezüglich Personal, Finanzen, Organisation und Leistungen
- Politische Vorgaben des Eigentümers (finanzielle Ziele, Vorgaben zur Personalpolitik, Vorgaben zur Leistungserfüllung)
- Kooperationen und Beteiligungen (welche Beteiligungen dürfen eingegangen werden, wie ist dabei vorzugehen)
- Berichtswesen und Controlling (Jahresbericht, Zwischenberichte, Einbindung des Leistungsvertrags in Berichtswesen und Controlling).

## 2.5 Konsequenzen für EVU

Es war die Zielsetzung, die wichtigsten Aspekte darzulegen, welche in der Literatur und in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion eine Rolle spielen. Verschiedene Teilbereiche sind im Moment einer Reformdynamik unterworfen, welche durch das Versagen streng marktwirtschaftlich orientierter Modelle ausgelöst wurde. Es ist zu erwarten, dass diese Diskussion zur Erneuerung und Weiterentwicklung auch der dargelegten Ansätze führen wird. Dennoch können insbesondere für kommunale EVU folgende Schlussfolgerungen gezogen werden, welche weiter unten bei der Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen einbezogen werden.

Die Stromversorgung ist seit dem StromVG für die ganze Schweiz eine öffentliche Aufgabe. War früher die Versorgung kantonal unterschiedlich geregelt, so ist auf der Grundlage des StromVG klar definiert, dass in der Bauzone eine Anschluss- und Versorgungspflicht besteht (Art. 5 StromVG).

Auf der Grundlage des Modells des Gewährleistungsstaates ist die öffentliche Hand in der Situation, die Versorgungsaufgabe nicht (mehr) selbst erfüllen zu müssen. Sie kann die Aufgabe an einen Dritten delegieren; sie kann aber auch eine Organisation beauftragen, an der sie selbst beteiligt ist. Zu beachten ist, dass die gewählte Lösung den Anforderungen bezüglich Legalität und Legitimität gerecht wird. Im Weiteren muss die Lösung effektiv und auch effizient sein. Im Rahmen der dargestellten Logik für die Public Corporate Governance sind neben der klaren Regelung der Aufgabe (z.B. auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung) auch die Aspekte der Steuerungslogik zu definieren.

Die Leistungsvereinbarung ist so oft wie möglich mit einem Globalbudget zu kombinieren (vgl. dazu z.B. Brun 2003, 10). In der operativen Praxis hat es sich als überaus wertvoll erwiesen, die Leistungsvereinbarung nicht isoliert abzuschliessen. Bei kommunalen EVU ist dies jedoch meist aus einer anderen Optik zu betrachten. Die Auslagerung von Aufgaben ist in der Regel damit verbunden, dass der Staat dafür eine Entschädigung ausrichtet. Bei der Stromversorgung verhält es sich umgekehrt, dass

der Betrieb eines EVU mehr als kostendeckend ist und im Rahmen der Globalbudget-Diskussion zu klären ist, in welchem Umfang das EVU der Gemeinde eine Entschädigung / Gewinnbeteiligung / Konzessionsentschädigung usw. erbringt.

Als Eigentümer sind im Weiteren die Kriterien festzulegen, welcher der Steuerung des EVU zu Grunde zu legen sind. Diese werden in einer Eigentümerstrategie festgelegt.

## 3 Strommarktliberalisierung in der Schweiz

### 3.1 Grundlagen der Strommarktöffnung

In der Folge sollen in einer übersichtlichen Form einige wenige zentrale Aspekte der Strommarktliberalisierung in der Schweiz kurz dargestellt werden.

Am 01. Januar 2008 trat das neue Stromversorgungsgesetz (StromVG) in Kraft, das die Liberalisierung des schweizerischen Strommarktes regelt. In einem ersten Schritt wurde der Strommarkt per 01. Januar 2009 für Grossverbraucher geöffnet, welche einen jährlichen Stromverbrauch von über 100'000 kWh haben. Sie können seitdem den Stromlieferanten frei wählen. Mit diesem Schritt sind auch die meisten EVU frei bezüglich der Wahl ihres Stromlieferanten. Ab 2014 sollen in einem zweiten Schritt auch die sogenannten festen Kunden, also das Gewerbe und die privaten Haushalte in die Lage versetzt werden, ihren Stromlieferanten auf dem Markt zu wählen.

In der Schweiz wurde das Marktmodell „regulierter Netzzugang“ gewählt, bei dem die Netze im Monopol verbleiben und diskriminierungsfrei allen zur Verfügung zu stellen sind. Dafür ist ein Netzentgelt zu leisten.

Bis Ende August 2008 hatten die Netzbetreiber ihre Netze erstmalig zu bewerten, das Netzentgelt und die Strompreise zu kalkulieren und die Unterlagen der ElCom einzureichen. Auf der Grundlage der Verordnung zum StromVG muss dies künftig jährlich wiederholt werden.

### 3.2 Veränderungen der Anbieterstruktur in der kommunalen Versorgung

Was hat sich strukturell in den vergangenen fünf Jahren verändert? Fakt ist, dass im Jahr 2000 rund 900 EVU für die Stromversorgung zuständig waren. Anlässlich der Befragung im Jahr 2003 betrug die Grundgesamtheit 265 EVU (Deutschschweiz; inkl. kantonale Werke). Im Jahr 2009 sind rund 400 EVU Mitglied im VSE (Verband Schweizerische Elektrizitätsunternehmen). Die Grundgesamtheit der kommunalen EVU beträgt für die Befragung 225, also 45 weniger. Woher rührt die Differenz? In der Befragung 2009 wurden die kantonalen Werke nicht mit berücksichtigt. Nach ihrem Abzug beträgt die Differenz rund 30. Es ist bekannt, dass einige Mitglieder aus dem VSE ausgetreten sind. Die genaue Zahl ist nicht bekannt, dennoch ist davon auszugehen, dass im Verlauf der vergangenen fünf Jahre über 20 EVU vom Markt „verschwunden“ sind. Sie sind durch Fusionen oder Übernahmen nicht mehr in einer eigenen Rechtsform tätig. Bei den kleinsten EVU (< 10 GWh), welche in der Regel nicht Mitglied des VSE sind, sind noch mehr Unternehmen vom Markt verschwunden. Sie wurden meist von kantonalen Werken übernommen. Wird die Mitgliederzahl von kantonalen EVU-Verbänden für diese Untersuchung zu Rate gezogen, ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Zahl der EVU in der Schweiz von rund 900 auf ca. 800 gesunken ist. Diese Erkenntnis stimmt mit den Erkenntnissen der ElCom überein, welche in den vergangenen Jahren die versorgenden Werke für die gesetzliche Überprüfung erfasst hat.

in %	VSE 2003	Teilnehmende EVU; Anteil 2003	Teilnehmende EVU; Anteil 2009
0 - 9.9 GWh	19	11	9
10 - 29.9 GWh	29	37	37
30 - 99.9 GWh	28	28	30
100 - 299.9 GWh	14	14	19
> 300 GWh	10	8	5

Tabelle 1: Struktur der teilnehmenden EVU beim VSE und den Befragungen 2003 und 2009 in %; 2003: N = 125; 2009: N = 104

Die Tabelle 1 zeigt, wie sich die Struktur der EVU in den vergangenen Jahren verändert hat. Während sich das Cluster der EVU unter 10 GWh kleiner geworden ist, nahmen die beiden Gruppen 30 – 99.9 GWh und 100 – 299.9 GWh zu. Aufgrund des zunehmenden Effizienzdrucks, auf den weiter unten noch eingetreten wird, ist zu erwarten, dass der Anteil der EVU über 100 GWh noch weiter zunehmen wird.

Zu beachten ist die Mengensteigerung beim Stromabsatz der vergangenen Jahre. Bei einer durchschnittlichen Ausweitung von 2 – 3 % pro Jahr beträgt der Mehrabsatz zwischen 2002 und 2008 ca. 12 – 15 % . Dieser Effekt führt dazu, dass insbesondere die Gruppe der EVU mit einem Stromabsatz < 10 GWh abnimmt bzw. abgenommen hat.

Es ist im Weiteren zu erwarten, dass die Zahl der EVU in den kommenden Jahren noch weiter sinken wird. Zahlreiche Unternehmen, insbesondere in den Gruppen bis 30 GWh, sind aktuell in Verkaufsverhandlungen mit dem Lieferanten, in der Regel dem kantonalen Versorgungswerk.

## 4 Strommarktliberalisierung: Rechtsform und Effizienzdruck

### 4.1 Einleitung

Bei der betrieblichen Steuerung von EVU im Monopol war die Frage der Markt- und Kundenorientierung über Jahrzehnte hinweg nicht wirklich ein Thema. Auch wenn der politische Wille regelmässig darin lag, den Einwohnerinnen und Einwohner günstige Strompreise zu ermöglichen, war die Tarifstruktur an den Gestehungskosten orientiert. Das klassische Schema des „Cost-plus“, bei dem auf der Basis der effektiven Kosten kalkuliert wurde, war der Normalfall. In vielen Gemeinden wurde bei dieser Kalkulation noch die geplante „Abschöpfung“ eingerechnet. Die Studie 2003 zeigte für diese Frage<sup>3</sup>, dass bis 15 Steuerprozent „herausgeholt“ wurden und dass der Durchschnitt bei 3 – 5 Steuerprozent lag. Vor dem Hintergrund dieser Preisfestsetzung war das betriebliche Risiko als minimal zu bezeichnen und deshalb die Rechtsform der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (= Gemeindewerk), der Normalfall.

Im Rahmen der Diskussionen um den liberalisierten Strommarkt nach den Regulatorien des EMG liess erwarten, dass der unternehmerische Spielraum zu erhöhen war. Die politischen Instanzen einer Verwaltungskommission und der meist ehrenamtlichen Exekutive waren den zu erwartenden Anforderungen von Kundenseite voraussichtlich nicht gewachsen. Zahlreiche Projekte wurden in der ganzen Schweiz in Angriff genommen und evaluiert, mit welcher Rechtsform den künftigen Anforderungen wohl am besten zu begegnen ist.

### 4.2 Rechtsformveränderungen zwischen 1995 und 2009

Bei der Analyse der Rechtsformänderungen zwischen 1995, 2003 und 2009 stellt man fest, dass die meisten Rechtsformumwandlungen in der Vorbereitungsphase der Strommarktliberalisierung vor der Abstimmung über das EMG im September 2002 vorgenommen wurden. Am Beispiel des Clusters 100 – 299.9 GWh ist dieses Phänomen in der folgenden Grafik dargestellt.

---

<sup>3</sup> Zu beachten ist, dass der Response auf diese Frage mit 65.6 % im Verhältnis zu den anderen Fragen sehr tief lag.

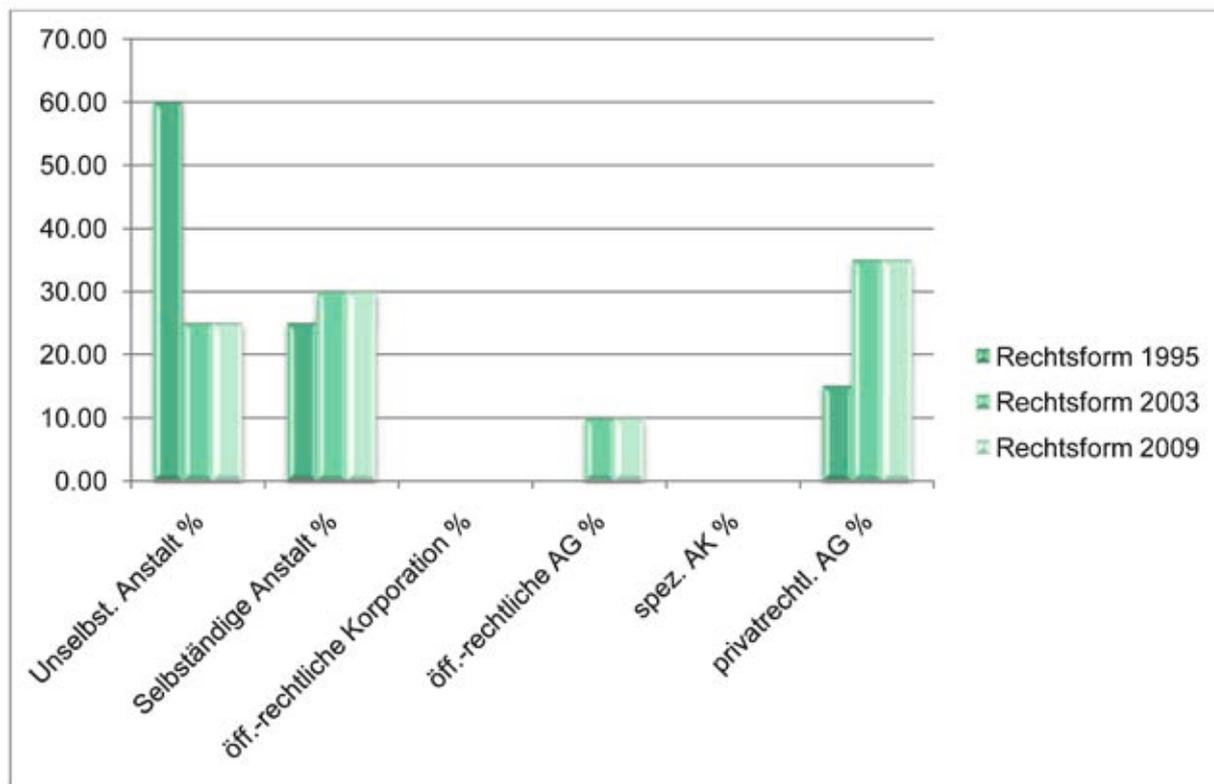


Abbildung 4: Übersicht über die Rechtsformen bei den EVU (100 – 299.9 GWh); in %; N = 20

Materiell ist festzustellen, dass die meisten Rechtsformänderungen dazu geführt haben, dass unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Gemeindewerke) in privatrechtliche Aktiengesellschaften überführt wurden (Anzahl: > 40 Umfirmierungen; Hochrechnung auf alle EVU der Schweiz). Die zweithäufigste neue Rechtsform, die gewählt wurde, ist die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (> 20 Umfirmierungen).

### 4.3 Effizienzdruck in EVUs

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zum StromVG haben einige EVUs in Erwartung des Preisdruckes die Energiepreise gesenkt. Im Gebiet der AXPO betrug diese Preisreduktionen, über einige Jahre hinweg verteilt, über 30 %. Diese Preissenkungen haben die meisten EVU praktisch unverändert den Kunden „weitergegeben“. Dies hat in den Werken zu einem Effizienz-Druck geführt. Die Frage ist nun, wie sich dieser – eher selbst verursachte Druck – auf die interne Effizienz ausgewirkt hat. Zur Erfassung dient eine Vergleichszahl. Es handelt sich dabei um das Verhältnis der Anzahl Mitarbeitenden in Relation zum Stromabsatz. Wichtig ist anzumerken, dass in der Befragung 2003 wie auch 2009 darauf hingewiesen wurde, auch den Verwaltungsanteil mit zu berücksichtigen.

Die Frage, wieviele Mitarbeitende zum Netzerhalt (in Relation zum Stromabsatz) beschäftigt werden (inkl. Verwaltungsanteil), wurde wie folgt beantwortet:

Anzahl Mitarbeiter / GWh	2003	2009	Differenz in %
0 - 9.9 GWh	0.44	0.22	-50.47
10 - 29.9 GWh	0.21	0.16	-25.56
30 - 99.9 GWh	0.16	0.15	-7.46
100 - 299.9 GWh	0.15	0.14	-3.51
> 300 GWh	0.11	0.12	12.22

Tabelle 2: Anteil Mitarbeiter pro GWh Stromabsatz (inkl. Verwaltungsanteil); 2003: N = 125; 2009 N = 104

Auf Grund der geringen Anzahl Datensätze in den beiden Clustern bis 10 GWh und über 300 GWh sind die Ergebnisse mit Sorgfalt zu interpretieren. In den anderen drei Cluster ist zu erkennen, dass der Effizienzdruck in den EVU zu einem Abbau von Mitarbeitenden pro GWh abgesetzter Strommenge geführt hat. In der operativen Praxis wurde dieser Effekt jedoch nicht durch einen echten Mitarbeiterabbau realisiert, sondern indem mit einer konstanten Mitarbeiterzahl mehr GWh verkauft wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis soll in der Folge untersucht werden, wie sich die Anzahl Mitarbeitenden pro Kilometer Niederspannungsnetz verändert hat.

Anzahl Mitarbeiter / Km NS	2003	2009	Differenz in %
0 - 9.9 GWh	0.13	0.08	-37.8
10 - 29.9 GWh	0.09	0.06	-27.2
30 - 99.9 GWh	0.07	0.06	-10.3
100 - 299.9 GWh	0.07	0.07	3.9
> 300 GWh	0.12	0.11	-12.7

Tabelle 3: Anteil Mitarbeitende pro Kilometer Niederspannungsnetz (NS); 2003: N = 125; 2009 N = 104

Die Tabelle 3 zeigt, dass die Effizienz über alle Cluster hinweg in den vergangenen fünf Jahren gesteigert wurde. Ausser in der Gruppe der EVU mit 100 – 299.9 GWh, in der im Jahr 2009 in der Stichprobe der Anteil Mitarbeitenden pro Kilometer Niederspannungsnetz rund 4 % höher war als 2003. Was die Auswertung jedoch nicht beantwortet, ist die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang externe Unterstützung zur Erledigung der Arbeiten beigezogen wurde. Auf Grund der Erfahrung des Autors in der Begleitung von kommunalen EVU ist die „Effizienzsteigerung“ bei den EVU mit einem Stromabsatz unter 30 GWh damit zu erklären, dass in einem grösseren Umfang Leistungen von Dritten beansprucht und damit Aufgaben outgesourct wurden.

Über alle Faktoren hinweg beurteilt ist gesamthaft die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Liberalisierung des Strommarktes in der Zeit zwischen 2003 und 2009 dazu geführt hat, dass die Effizienz in den EVU gesteigert wurde. In einer Periode sinkender Strompreise (auch beim Endkunden) wurde also die Gelegenheit wahrgenommen, die internen Strukturen den künftigen Anforderungen anzupassen.

Dennoch wird an dieser Stelle auf die Unsicherheit hingewiesen, in dem nicht klar ist, in welchem Umfang durch Auslagerung von Aufgaben weniger eigenes Personal mit externen Kosten kompensiert wurde.

## 5 Kosten und Auswirkungen der Strommarktliberalisierung

### 5.1 Einleitung

In der Schweiz wurde das Modell des regulierten Netzzugangs gewählt. Das Netz, das ein natürliches Monopol darstellt, soll dabei diskriminierungsfrei allen Anbietern zur Verfügung gestellt werden. Damit wird verhindert, dass Parallelnetze entstehen, welche z.B. bei der Mobiltelefonie zu einem beträchtlichen Kostenschub geführt hat. Zur Kalkulation des Netzentgeltes wurden einerseits gesetzlichen Grundlagen geschaffen (StromVG), welche in der Stromversorgungsverordnung spezifiziert und präzisiert wurden.

Durch die Aufteilung des Strompreises in die Kategorien: Energielieferung, Netzentgeld und Zuschläge wurde es nötig, Spielregeln für die Kalkulation einzuführen. Viele EVU, insbesondere die kleineren mit einem Stromabsatz von unter 50 GWh waren damit konfrontiert, den Wert des eigenen Netzes nun definitiv zu erarbeiten. Damit waren Aufgaben in Angriff zu nehmen, welche bereits beim Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) in den Jahren 2000 bis 2002 ein Thema waren.

Im Rahmen der Strommarktliberalisierung war es notwendig, Tools einzuführen, um den Anforderungen der gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden.

### 5.2 Kosten der Umsetzung des StromVG

Die Zielsetzung bestand darin, zu erheben, welche finanziellen Auswirkungen das StromVG in den EVU ausgelöst hat. Dazu waren drei Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch war der finanzielle Aufwand (einmalige Ausgaben) im Jahr 2008 für externe Unterstützung / Beratung zur Umsetzung der Vorgaben aus dem StromVG und der Verordnung?
2. Mit welchem personellen Aufwand (Stellen-%) rechnen Sie, welcher zukünftig für die Umsetzung der Vorgaben von ElCom, Swissgrid usw. im administrativen Bereich zu leisten ist?
3. Wie hoch ist der finanzielle Aufwand, der auf Grund der Umsetzung der Vorgaben aus dem StromVG und der StromVV permanent pro Jahr zu leisten ist?

Kosten Umsetzung StromVG in CHF 1'000	Kosten (ganzes Cluster)	Kosten / EVU
0 - 9.9 GWh	242	27
10 - 29.9 GWh	1'018	27
30 - 99.9 GWh	1'055	34
100 - 299.9 GWh	4'269	213
> 300 GWh	8'500	1'700
Total	15'084	-
<b>Hochrechnung</b>	<b>70'080</b>	-

Tabelle 4: Kosten für die Umsetzung des StromVG im Jahre 2008; in CHF; N=100

Bei der Interpretation der Werte erscheinen die Werte der Cluster 0 – 9.9 GWh, 10 – 29.9 GWh und 30 – 99.9 GWh als eher zu gering<sup>4</sup> und der Wert von CHF 1.7 Mio. beim Cluster > 300 GWh als eher hoch zu sein.

Die konservative Hochrechnung auf alle kommunalen EVU in der Schweiz ergibt eine Summe von über CHF 70 Mio.. Zu beachten ist, dass dabei die Kosten der kantonalen Werke und der Produktionswerke nicht eingerechnet sind und dass auch die Kosten für Swissgrid und ElCom nicht einbezogen sind. Werden diese Kosten ebenfalls mit eingerechnet, hat die Strommarktliberalisierung die Branche über CHF 300 Mio. gekostet. Dieser Wert wird von verschiedenen Spezialisten zudem als wesentlich höher eingeschätzt. Damit liegen die Kosten bei ca. 2 % des jährlichen Umsatzes aus den Stromerlösen.

Zusätzliche MA wegen StromVG pro EVU	Anzahl MA (Stellen-%) pro EVU
0 - 9.9 GWh	16
10 - 29.9 GWh	25
30 - 99.9 GWh	41
100 - 299.9 GWh	135
> 300 GWh	223

Tabelle 5: Zusätzliche administrative Stellen (Stellen-%) infolge des StromVG

Mit welchen Folgen bezüglich der internen administrativen Umsetzung ist aus der Umsetzung des StromVG zu rechnen?

Gehen die kleineren EVU (Stromabsatz < 100 GWh) mit eher geringen administrativen Zusatzbelastungen für die Umsetzung des StromVG aus, so beurteilen dies die grossen Werken aus einer anderen Optik. Es wird in Zukunft insbesondere zu beobachten sein, ob dieser Aufwand sich als Kostengrösse entwickelt, die als sprungfix zu beurteilen ist.

Zusätzliche laufende Kosten wegen StromVG	in 1'000 CHF pro Werk	Total in 1'000 CHF
0 - 9.9 GWh	6	55
10 - 29.9 GWh	23	866
30 - 99.9 GWh	38	1'170
100 - 299.9 GWh	126	2'514
> 300 GWh	520	2'600
Total	-	7'205
<b>Hochrechnung</b>	-	<b>28'820</b>

Tabelle 6: Laufende / jährliche Zusatzkosten durch das StromVG; in CHF 1'000

Die obige Tabelle zeigt auf, mit welchen laufenden Kosten mit der Umsetzung des StromVG jährlich zu rechnen ist. Dabei sind in der Befragung nur die kommunalen EVU, also ohne kantonale Werke einbezogen worden. Die kommunalen EVU haben damit Zusatzkosten (z.B. Lizenzen von neu eingeführter Software) pro Jahr in der Höhe von rund CHF 30 Mio. zu verkraften. Es ist zu erwarten, dass

<sup>4</sup> Im Rahmen von rund zwei Dutzend operativen Projekten, in denen die Autoren im Verlauf der letzten Jahre involviert waren, sind diese Werte eher im Bereich von ca. CHF 50'000 – 100'000 zu erwarten.

der grösste Teil dieser Zusatzkosten in der Kalkulation der Netzentgelte einfließen wird und damit ein (weiterer) preisrelevanter Kostentreiber beim Strompreis sein wird.

Auch wenn auf den ersten Blick die Strommarktliberalisierung bezüglich der Kostenbelastung in % nicht besonders auffällt, so ist zu beachten, dass für die kommenden Jahre ein nicht unbeträchtlicher Kostenschub ausgelöst wurde, welcher zudem die Versorgungssicherheit nicht erhöhen wird.

### 5.3 Betriebliches Rechnungswesen: Softwareeinsatz

Das StromVG verlangt den Einsatz einer Kostenrechnung. Zur Erfassung des Umsetzungsstandes zu dieser gesetzlichen Forderung wurde die Frage gestellt, ob für die Führung der Anlagenbuchhaltung am 01. Januar 2009 ein betriebliches Rechnungswesen installiert war.

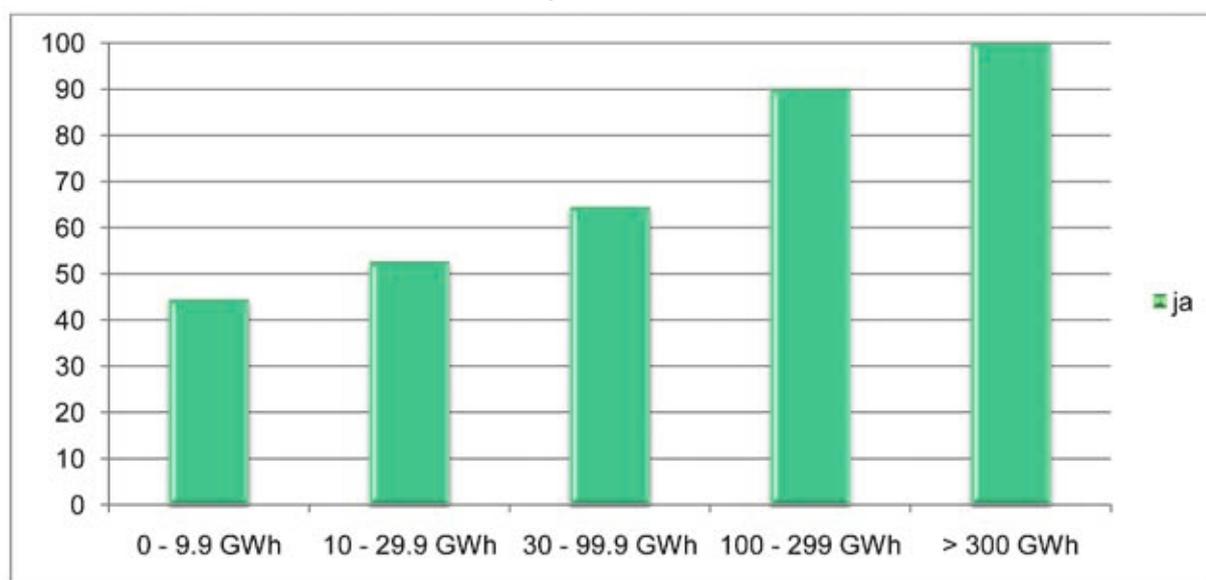


Abbildung 5: War am 01.01.09 eine Software für das betriebliche Rechnungswesen eingeführt; in %, N=96

Die Antworten der EVU mit einem Stromabsatz > 100 GWh fielen erwartungsgemäss aus. Aber auch EVU mit einem Stromabsatz < 100 GWh haben am 01. Januar 2009 ein Softwarepaket im Einsatz gehabt, wobei der Anteil bei teilweise deutlich unter 50 % lag. An dieser Stelle sind „Hausaufgaben“ der kommunalen EVU zu erkennen.

Die nächste Frage nach dem eingesetzten Paket oder Anbieter gibt dazu einen weiteren Einblick in die Thematik.

Softwarepakete bzw. -anbieter	Anzahl	%
ABACUS / NEST / ISE	38	60
Youtility	4	6
ESL Encontrol	3	5
SAP	3	5
Brem	2	3
Ruf	2	3
NeVal, NeCalc, Excel	4	6
Einzeln genannte Pakete	7	11
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

Tabelle 7: Eingesetzte Softwarepakete für den Bereich Finanz- und Rechnungswesen; N=63

Das Paket ABACUS meist in Verbindung mit NEST und ISE sind die am meisten verwendeten Softwarepakete bei kommunalen EVU. Bei den grossen EVU > 300 GWh kommt vorzugsweise SAP zum Einsatz.

### 5.4 Einschätzung der Bedeutung der Strommarktliberalisierung

Zur Frage, ob die Phase 1 der Strommarktliberalisierung notwendig sei, nahmen die Befragten wie folgt Stellung

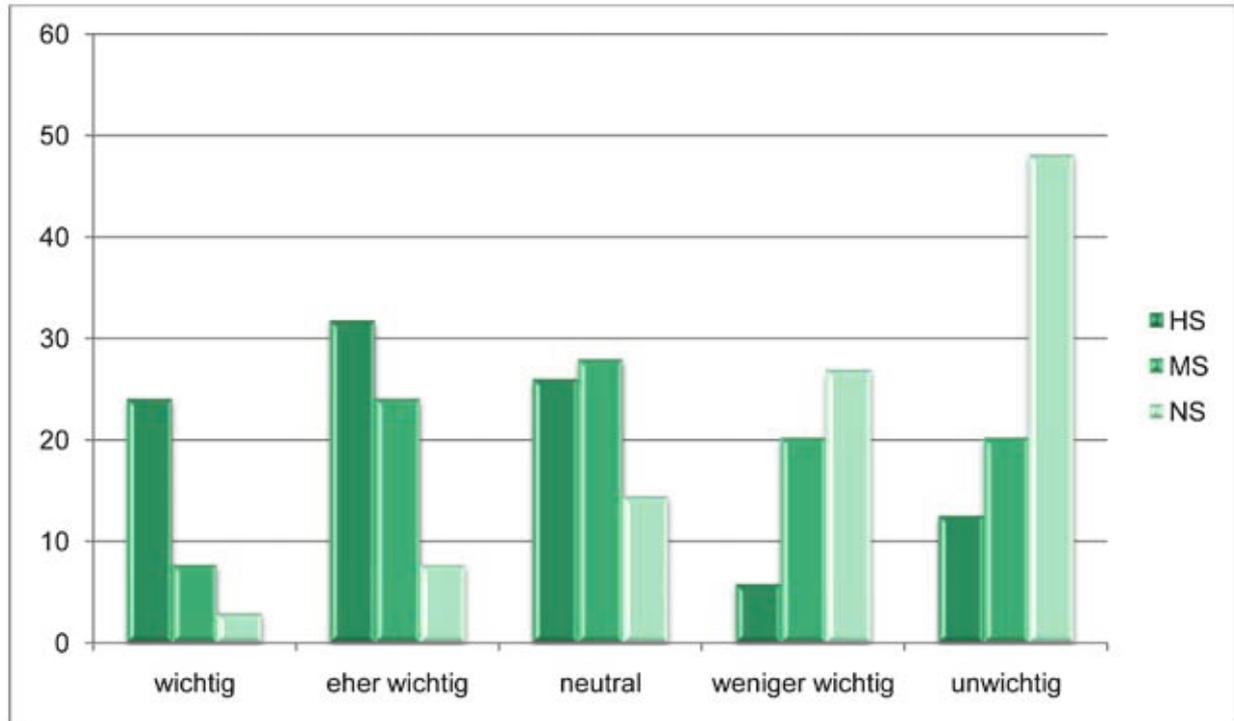


Abbildung 6: Antworten der Geschäftsführer aller Werke zur Bedeutung der Phase 1 der Strommarktliberalisierung; in %; N=104 (HS – Hochspannung, MS – Mittelspannung, NS – Niederspannung)

Sind dabei nur für die Geschäftsführer der kleinen Werke der Meinung, dass der Niederspannungsbereich (NS) nicht zu liberalisieren ist? Für den Hochspannungsbereich sind rund 60 % der Geschäftsführer der Auffassung, dass die Strommarktliberalisierung wichtig / eher wichtig ist. Bei der Mittelspannungsebene sind die meisten neutralen Stellungnahmen zu konstatieren. Analog zu 2003 sind die Geschäftsführer der Auffassung, dass die Liberalisierung für den Niederspannungsbereich unwichtig / weniger wichtig ist (75 %).

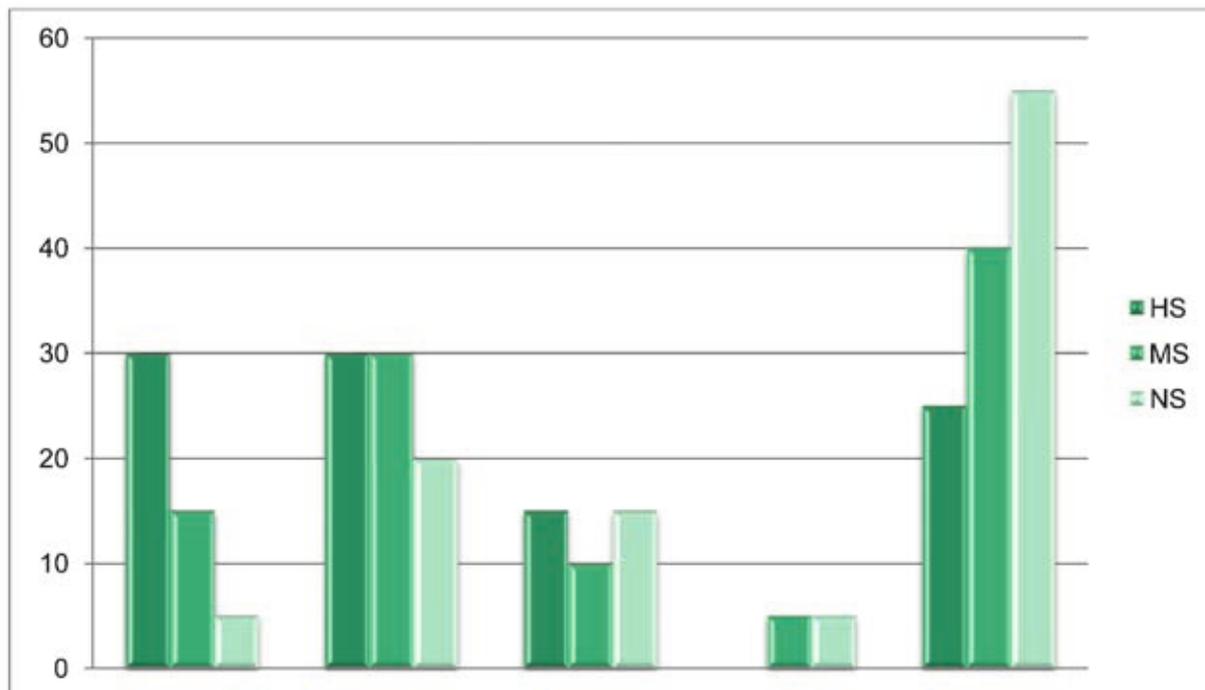


Abbildung 7: Antworten der Geschäftsführer der grösseren Werke (100 - 299.9 GWh) zur Bedeutung der Phase 1 0 – 9.9 GWh; in %; N=104

Die beiden Abbildungen zeigen, dass die Geschäftsführer und Betriebsleiter unabhängig der Grösse des EVU der Auffassung sind, dass die Strommarktliberalisierung für den Hoch- und Mittelspannungsbereich wichtig bzw. eher wichtig ist und dass dies für den Niederspannungsbereich weniger wichtig oder unwichtig ist. Im Vordergrund steht dabei mit Sicherheit der Wunsch, die eigene „letzte Meile“ zu sichern.

Wie schätzen die Geschäftsführer und Betriebsleiter der EVU die Phase 2 der Strommarktliberalisierung ein, welche ab 2014 realisiert werden soll?

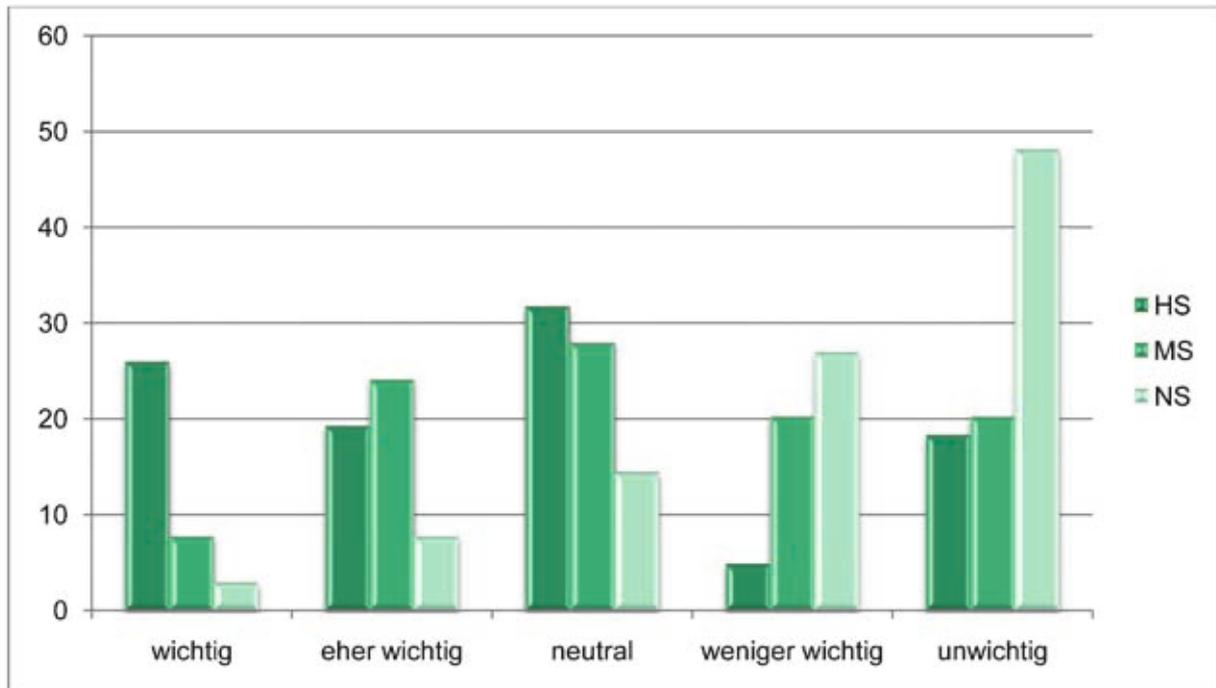


Abbildung 8: Antworten der Geschäftsführer aller Werke zur Bedeutung der Phase 2 der Strommarktliberalisierung; in %; N=104

Sind die Geschäftsführer bezüglich der Liberalisierung des Hochspannungsbereiches noch übereinstimmender Meinung (wichtig und eher wichtig: 45 %), so scheinen bezüglich Niederspannungsebene die Meinungen gemacht zu sein. 75 % der Geschäftsführer sind der Auffassung, dass die Liberalisierung der Phase 2 für den Niederspannungsbereich weniger wichtig bzw. unwichtig ist. Ein klares Statement. Es stehen aus der Studie keine weiteren direkten Informationen zur Verfügung, warum dieses Bild entstanden ist. Auf Grund von Interviews mit Geschäftsführern und Betriebsleitern, insbesondere der EVU in den Clustern über 10 und unter 300 GWh Stromabsatz, liegen die Begründungen darin, dass die „letzte Meile“ vollumfänglich im eigenen Einflussbereich bleiben sollte. Darüber hinaus würde ein Verzicht auf die Liberalisierung der Niederspannungsnetzes dazu führen, dass die heutigen sogenannten festen Kunden mit einem Stromabsatz von unter 100'000 kWh den Stromlieferanten nicht frei wählen könnten. Dies würde den markt- und kundenorientierten Aufwand der EVU reduzieren. Im Weiteren könnten auch Investitionen in elektronische Zähler und die Vorbereitungs Schritte Richtung Smart Grid und Smart Metering<sup>5</sup> mit kleinerem Aufwand betrieben werden. Die Abbildung zeigt bezüglich Aufklärung und auch in politischer Hinsicht Handlungsbedarf auf.

<sup>5</sup> Bei Smart Grid und Smart Metering handelt es sich um Entwicklungen im technischen Umfeld, bei denen die stromverbrauchenden Geräte bei den Kunden erfasst und optimiert werden können.

## 6 Strategische Unternehmensführung in kommunalen EVU

### 6.1 Einleitung

Wie hat sich die Unternehmensführung im Rahmen der Strommarktliberalisierung entwickelt? Ist eine Professionalisierung festzustellen? Diese beiden Fragen standen im Vordergrund, als es darum ging dieses Sachverhalt geeignet zu erheben.

### 6.2 Unternehmensstrategie: Bedeutung und Einsatz

Erste Frage in diesem Abschnitt war die Klärung, ob der Unternehmensführung eine Unternehmensstrategie zu Grunde gelegt ist. Neben der Darstellung der Ergebnisse der Befragung 2009 werden jeweils gleichzeitig die Antworten von 2003 gegenübergestellt.

Zur Frage, ob eine Unternehmensstrategie vorhanden ist, wurden folgende Antworten gegeben:

Ist eine Unternehmensstrategie vorhanden?	2003		2009	
	Anzahl Ja	%	Anzahl Ja	%
0 - 9.9 GWh	3	25	1	11
10 - 29.9 GWh	17	39	15	39
30 - 99.9 GWh	24	60	18	58
100 - 299.9 GWh	16	89	18	90
> 300 GWh	9	100	5	100

Tabelle 8: Antworten der Geschäftsführer zur Frage, ob ein Dokument vorhanden ist, welche die langfristige Unternehmensstrategie beschreibt; 2003: N=124; 2009: N=103

In den Clustern 10 – 29.9 GWh, 30 – 99.9 GWh, 100 – 299.9 GWh und > 300 GWh ist, unter Berücksichtigung der Fehlerquote, keine Änderung festzustellen. Im Cluster 0 – 9.9 GWh fällt auf, dass 2009 weniger Unternehmen über eine Unternehmensstrategie verfügen. Diese Antworten überraschen in der Deutlichkeit.

Für das Cluster < 10 GWh könnte das Ergebnis wie folgt interpretiert werden: Im Rahmen der Liberalisierung haben sich markt- und zukunftsorientiertere EVU mit einer Entwicklung beschäftigt und in diesem Zusammenhang eine neue Organisationsform gesucht. Sie sind damit im Rahmen von Reorganisationsprojekten (Fusionen, Übernahmen) „verschwunden“ bzw. in andere Organisationen integriert worden. Durch diesen Prozess sind diejenigen EVU übrig geblieben, welche sich dem Reorganisationsprozess entzogen haben und das Geschäft weiterhin ohne klare Ausrichtung betreiben.

Zur Frage, ob es wichtig ist, eine schriftlich fixierte Unternehmensstrategie zu haben, wurden folgende Antworten gegeben.

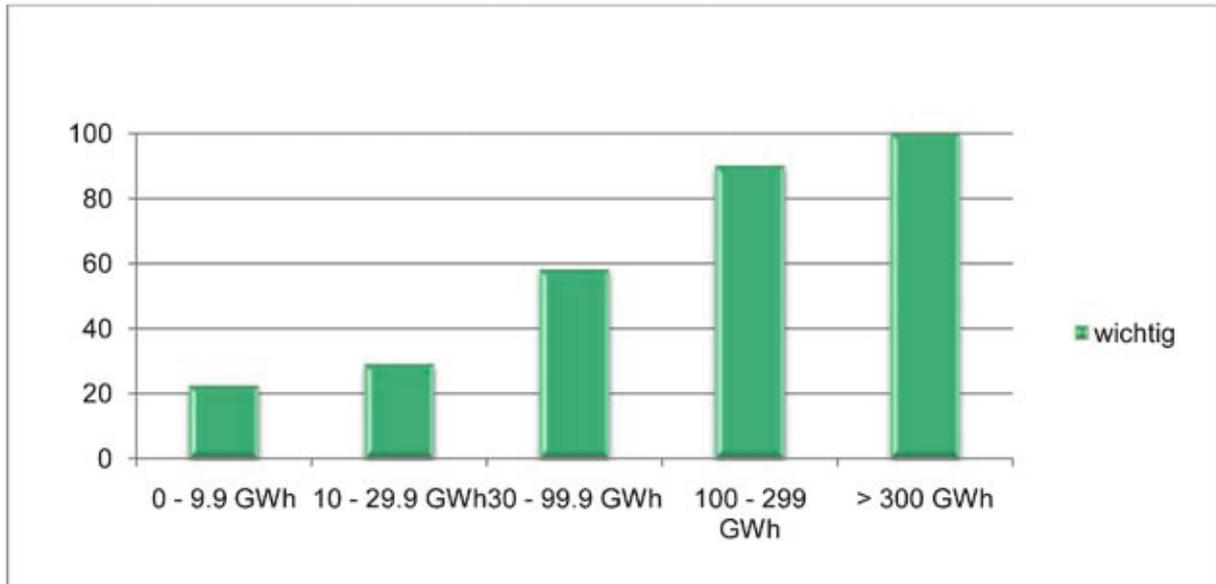


Abbildung 9: Wichtigkeit des Vorhandenseins einer Strategie; in %; N=103

Die Darstellung zeigt eine positive Korrelation zwischen der Grösse des EVU und der Bedeutung bezüglich Strategie. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass beim Cluster 0 – 9.9 GWh der Anteil der Unternehmen mit einer Unternehmensstrategie so klein ausfällt. Dennoch, wenn die Meinung von über 20 % der Teilnehmer ist, dass es wichtig ist, eine Unternehmensstrategie zu haben, so müsste der Anteil der Unternehmen in diesem Cluster auch etwa dieselbe Menge umfassen. In Tat und Wahrheit haben jedoch bei den kleinsten EVU nur 11 % der Unternehmen eine schriftlich fixierte Unternehmensstrategie.

### 6.3 Grösse und Wahl des strategischen Gremiums (Board)

Auf die Frage, welches Gremium über langfristige oder unternehmensstrategische Fragen entscheidet, wurden folgende Antworten gegeben. Anstelle des Begriffs strategisches Gremium wird im Weiteren der internationale Begriff „Board“ verwendet.

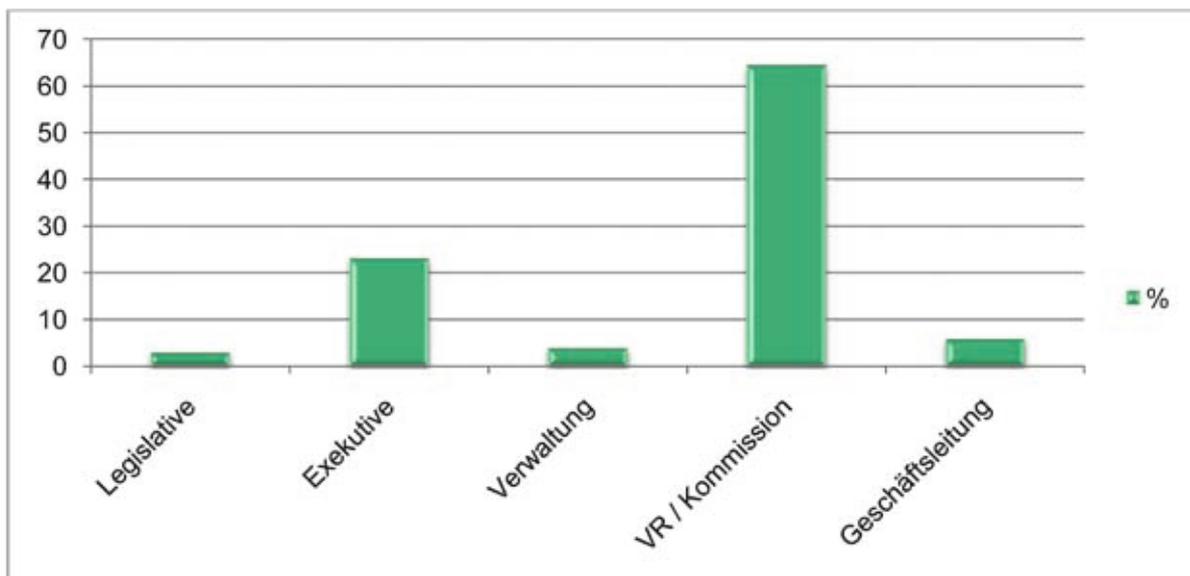


Abbildung 10: Welches Gremium entscheidet über unternehmensstrategische Fragen; N=104

Sofern nicht die Exekutive (23 %) entscheidet, ist es der Verwaltungsrat oder eben das strategisch verantwortliche Board (64 %). Mit anderen Worten ist in rund einem Viertel der Fälle die Exekutive mit ihrer politischen Verantwortung auch für die unternehmensstrategische Ausrichtung des EVU verantwortlich. Dieses Modell ist insbesondere in den Cluster 0 – 9.9 GWh, 10 – 29.9 GWh und 30 – 99.9 GWh stark verbreitet. Je grösser das EVU ist, umso eher ist ein separates Gremium (z.B. der Verwaltungsrat) für die strategische Ausrichtung verantwortlich.

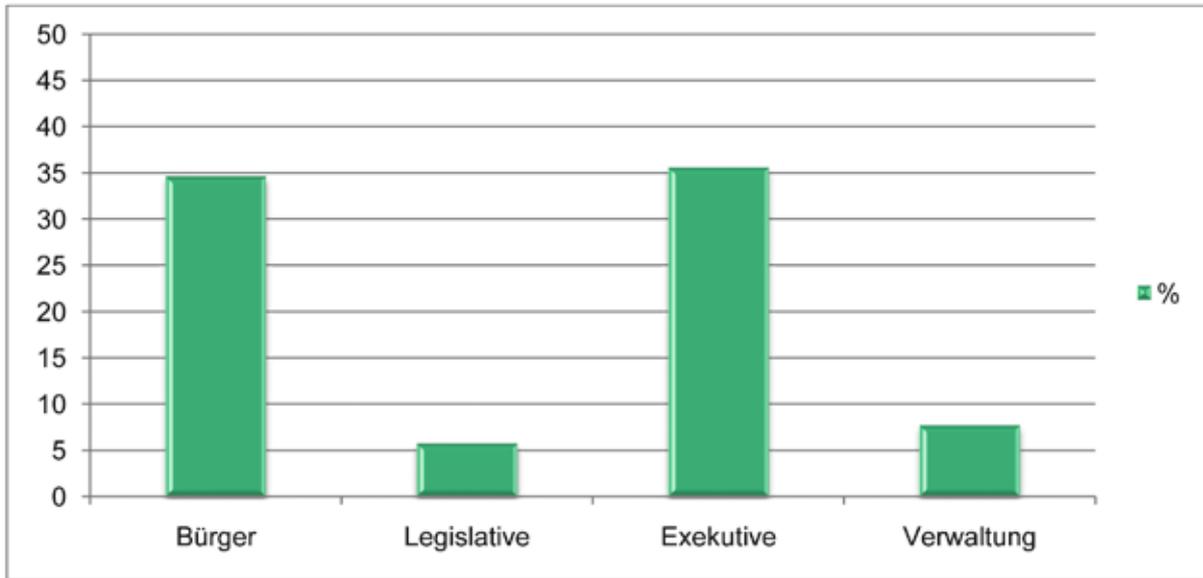


Abbildung 11: Wer wählt das Board (Unternehmensstrategie); in %, N=87

Bei der Analyse der Cluster fällt auf, eine Korrelation zwischen Unternehmensgrösse (Absatz GWh) und Verantwortlichkeit für strategische Entscheide auf: Je grösser das EVU, umso mehr ist das Parlament für die Wahl des strategischen Gremiums verantwortlich.

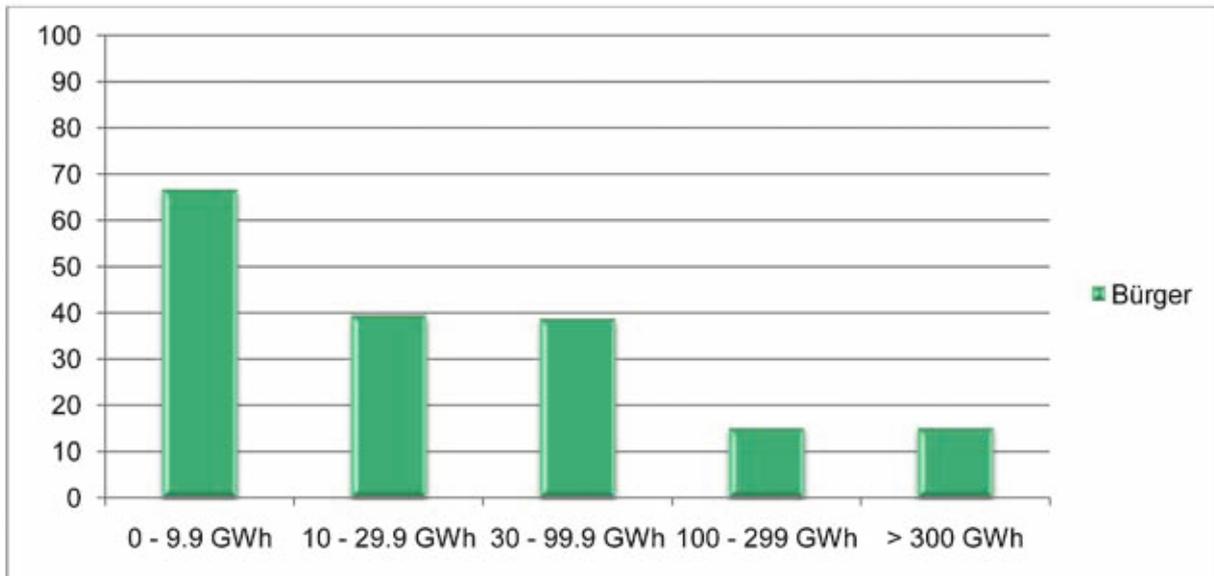


Abbildung 12: Wahl des Boards durch den Bürger; in %, N=87

Bei den kleineren EVU, welche Gemeinden mit einer Einwohneranzahl bis rund 10'000 (je nach Industrieanteil) bedienen, sind in der Regeln ohne Parlament organisiert.

Wieviele Personen sitzen im Board und tragen die Verantwortung für die strategische Entwicklung?  
Nach Clustern aufgeteilt ergibt sich das folgende Bild:

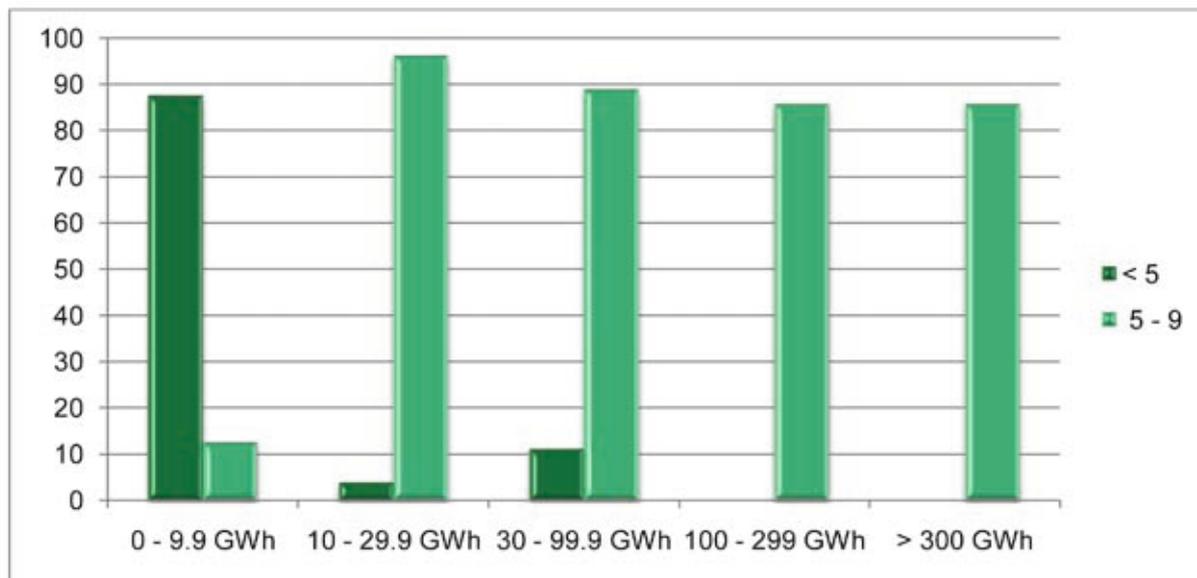


Abbildung 13: Anzahl Personen im Board, Antworten in %; N=64

Die meisten Boards umfassen, über alle Cluster hinweg betrachtet, fünf bis neun Personen. Nur bei den kleinsten EVU beträgt die Grösse des Boards mehrheitlich unter fünf Personen. Die Differenzen zur Marke 100 % rühren von den Antworten her, bei denen z.B. das Parlament mit vielen Mitgliedern quasi die Verantwortung für die strategische Ausrichtung hat.

## 6.4 Eigentümergebietung im Board

Ist der Eigentümer auch im Board vertreten? Die Auswertung der Antworten auf diese Frage ergibt folgendes Bild.

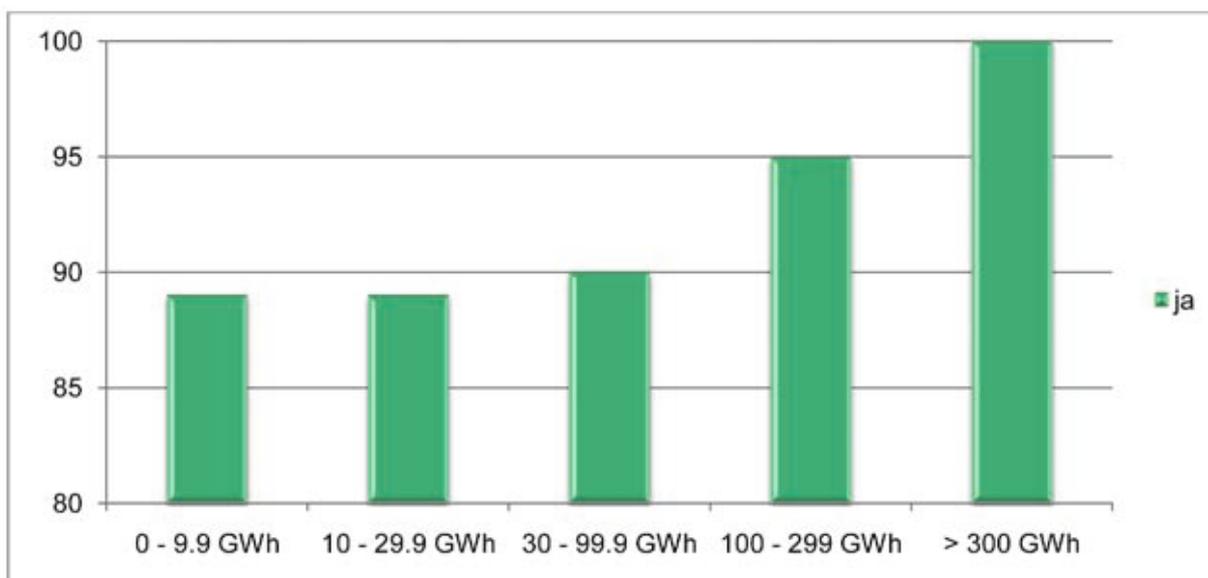


Abbildung 14: Vertretung des Eigentümers im Board; in %; N=97

Ungeachtet der Grösse ist der Eigentümer im Normalfall im Board direkt vertreten. Dieses Thema wird im Rahmen der weiteren Schritte und die künftigen Konsequenzen vertieft.

## 6.5 Aufgaben des Boards

Welche Aufgaben sind durch das Board zu erfüllen? Die Antworten auf diese Frage sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

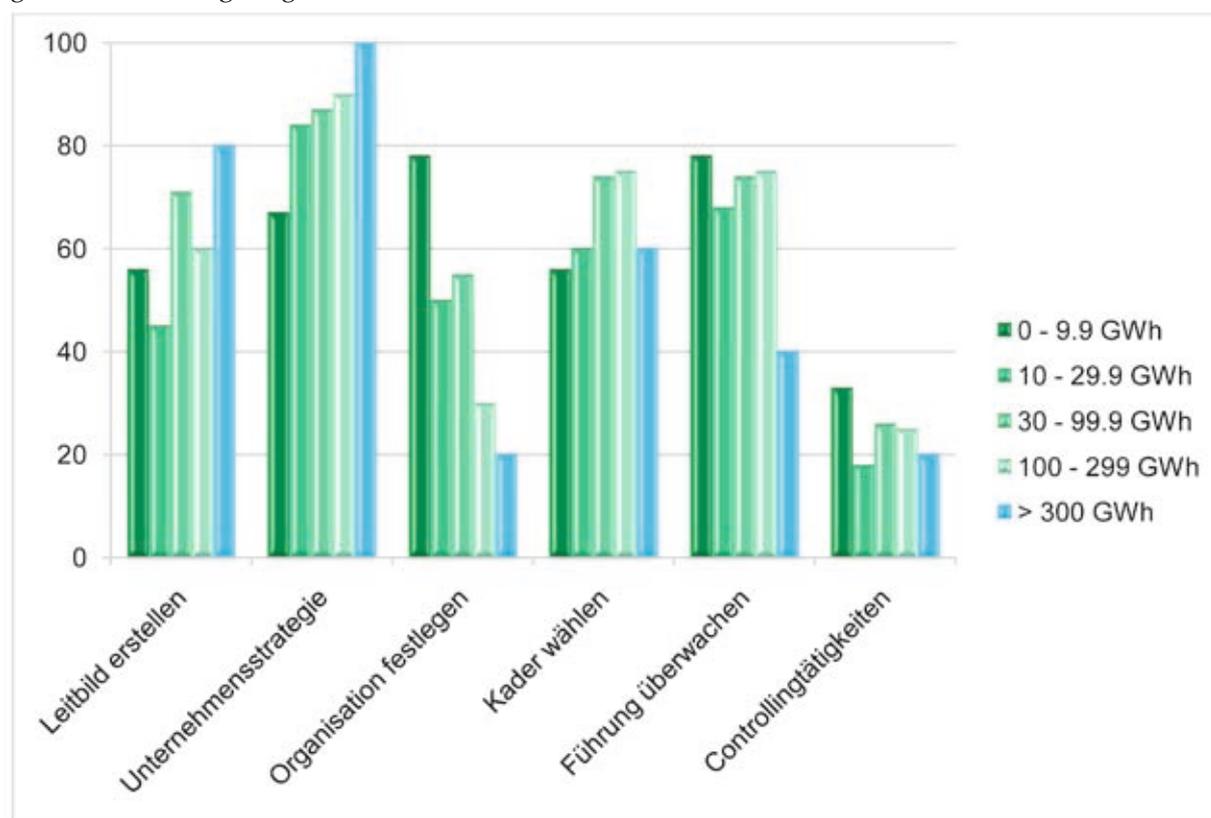


Abbildung 15: Aufgaben des Boards; in %; Mehrfachnennungen möglich; N=104

Unabhängig von der Grösse des EVU werden die Aufgaben Leitbild und insbesondere die Festlegung der Unternehmensstrategie als zentrale Aufgabe des Boards gesehen. Ähnlich ist die Interpretation für die beiden strategischen Aufgaben der Wahl des obersten Kaders und die Überwachung der Führung im engeren Aufgabengebiet. Insbesondere bei den grossen kommunalen EVU mit einem Stromabsatz von über 300 GWh fällt auf, dass Definition der Organisation, die Überwachung der Führung und die Controllingtätigkeiten an die oberste operative Führung bzw. spezifische Organisationseinheiten delegiert sind. Diese Antworten fallen auf. Werden sie im Zusammenhang mit den Fragen Vertretung des Eigentümers im Board, Bedeutung von ökologischen/ethischen Fragen und Wahl des Boards durch den Bürger analysiert, liegt folgende Interpretation auf der Hand: Je grösser das EVU, umso politischer ist die Zusammensetzung und umso mehr rücken operative Fragen der Unternehmensführung in den Hintergrund. Aber: Wiederum ist die Grösse des Stichprobe für das Cluster > 300 GWh zu beachten (N=5).

Wie soll sich ein Mitglied des Boards im Falle von Interessenskonflikten verhalten? Diese Frage zielt dahin, wenn Mitglieder der Exekutive gleichzeitig auch Mitglied des strategischen Gremiums sind.

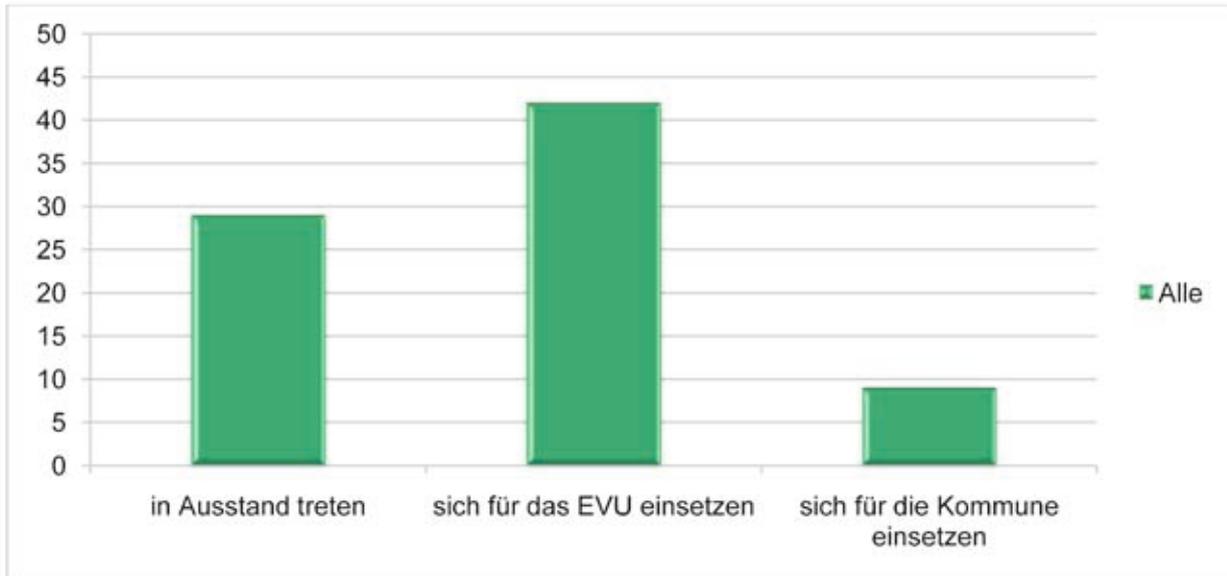


Abbildung 16: Verhalten von Board-Mitgliedern im Interessenskonflikt; in %, N=83

Bei dieser Frage, welche von Geschäftsführern der EVU beantwortet wurde, fällt zunächst der Anteil auf, welcher nicht geantwortet hat: 20 Personen (20 %). Über alle Cluster hinweg ist beachtenswert, dass rund die Hälfte der Auffassung ist, dass sich ein Mitglied des Boards sich primär für das Unternehmen einsetzen soll. Wichtig ist der Hinweis, dass sich Board-Mitglieder bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften von Gesetzes wegen für das Unternehmen einzusetzen haben. Rund ein Drittel der Geschäftsführer ist der Auffassung, dass ein Boardmitglied im Falle von Interessenskonflikten in den Ausstand zu treten hat und weniger als 10 % ist der Meinung, dass dann die Gemeinde im Vordergrund stehen soll.

In der nächsten Grafik werden die Antworten nach Clustern aufgezeigt, um allfällige spezielle Muster zu erkennen.

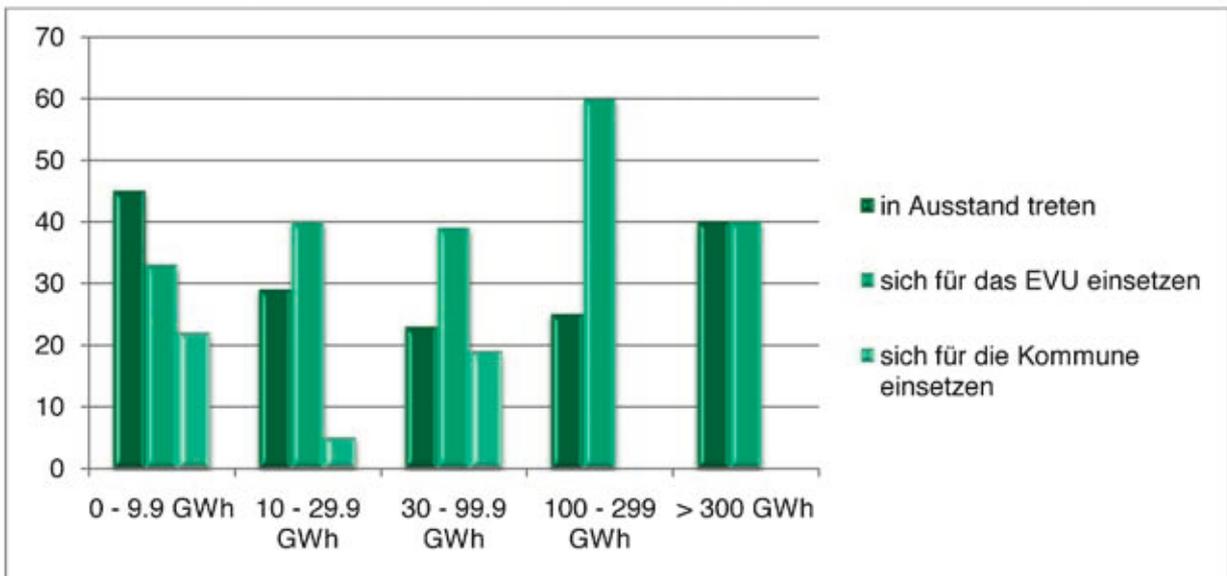


Abbildung 17: Verhalten von Board-Mitgliedern bei Interessenskonflikten; nach Clustern, in %, N=83

Nur bei den EVU in den Clustern < 100 GWh wird erwartet, dass sich Mitglieder des Boards im Interessenskonflikt für die öffentliche Hand einsetzen.

Soll ein Vertreter der öffentlichen Hand ein Vetorecht im Board haben? Auf diese Frage wurden folgende Antworten gegeben.

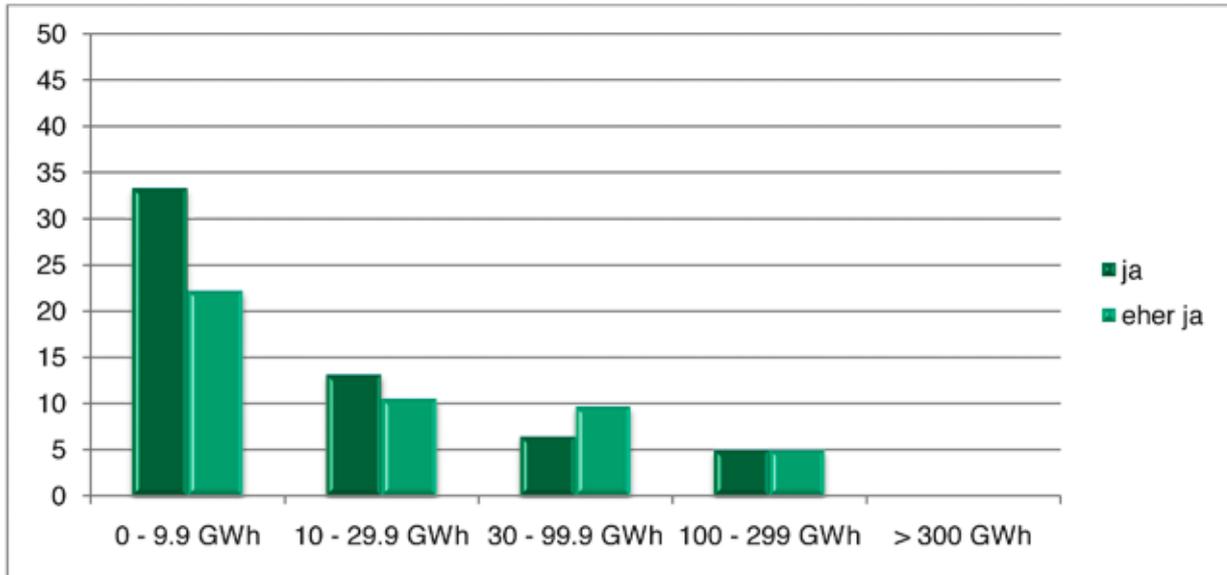


Abbildung 18: Soll ein Vertreter der öffentlichen Hand im Board ein Vetorecht haben; in %; N=95

Sind die Geschäftsführer der kleinen EVU mit 55 % (ja und eher ja) der Auffassung, dass der Vertreter der öffentlichen Hand im Board ein Vetorecht haben soll, so sind die Verantwortlichen der EVU > 300 GWh-Stromabsatz der Meinung, dass dies auf keinen Fall sein darf.

### 6.6 Unternehmensziele und -aufgaben

Zur Frage, welche Ziele der kommunalen Politik durch das EVU zu erfüllen sind, wurden folgende Antworten gegeben:

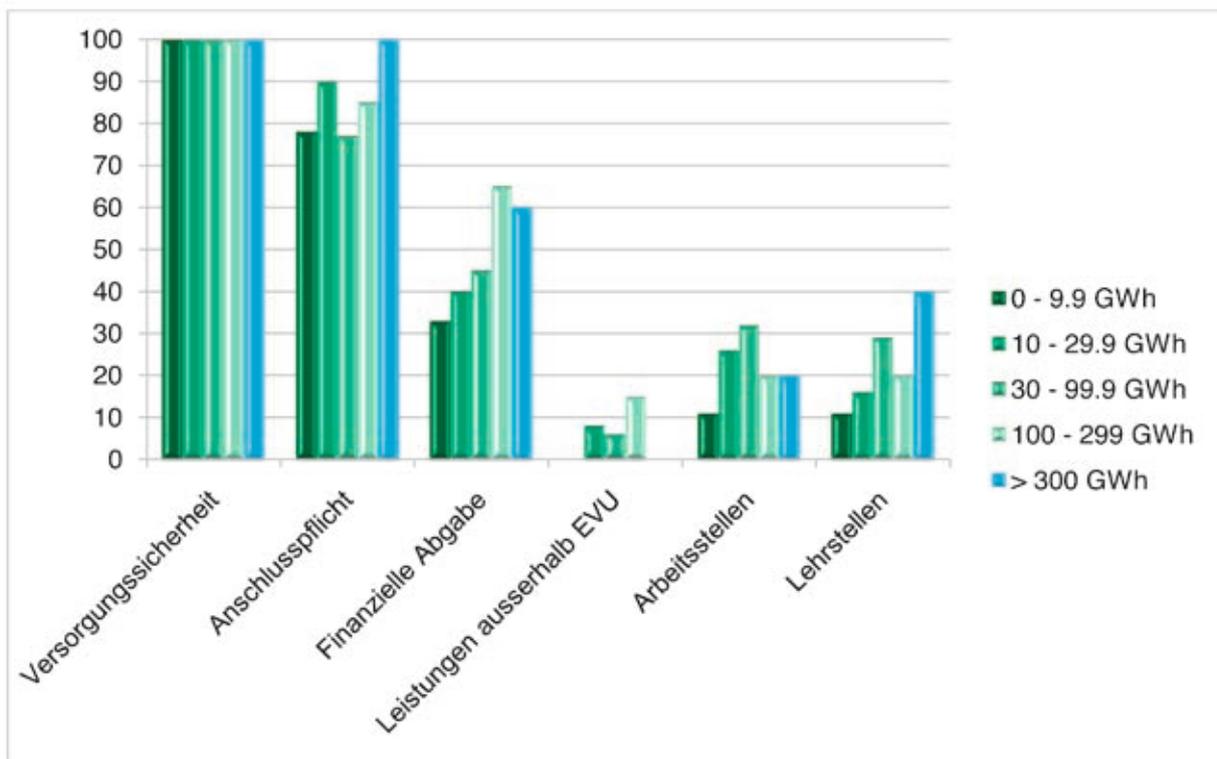


Abbildung 19: Politisch vorgegebene durch das EVU zu erfüllende Ziele; 2009; Mehrfachnennungen möglich; in %; N=104

Zum Vergleich wird in der Folge die Gesamtauswertung aus dem Jahre 2003 (Gesamtsicht) dargestellt.

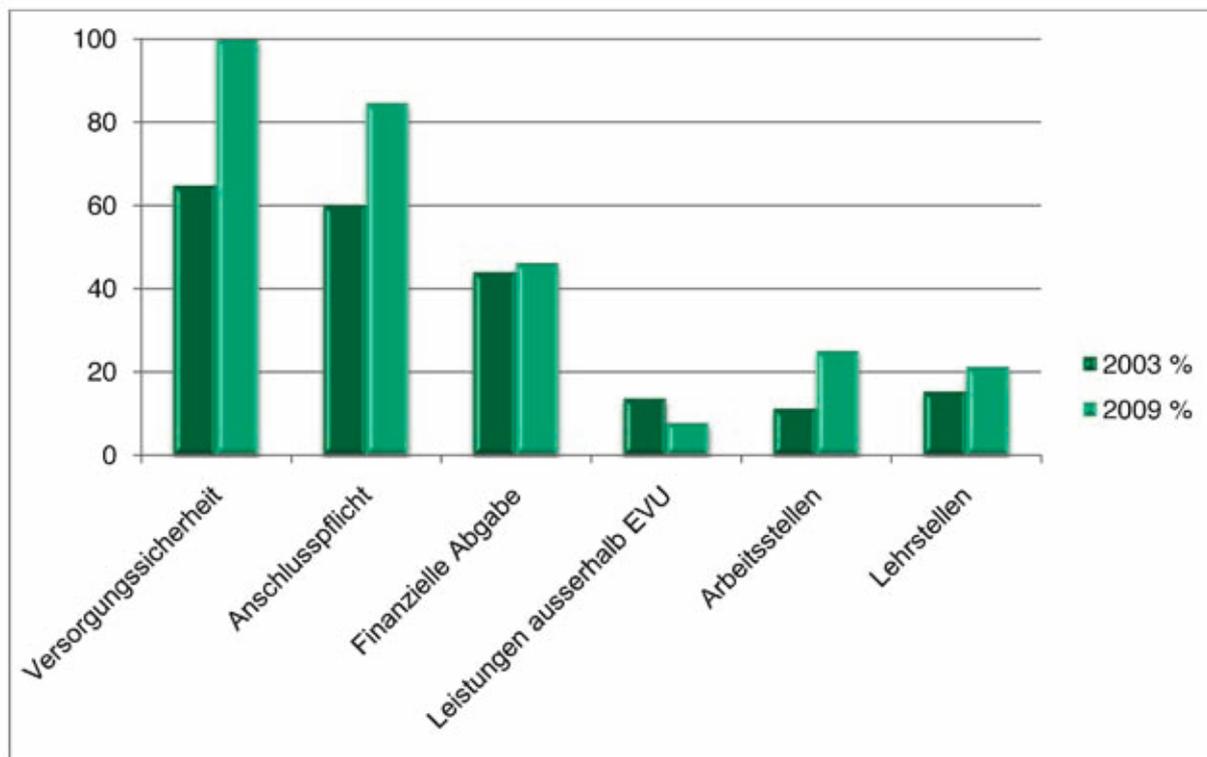


Abbildung 20: Politisch vorgegebene durch das EVU zu erfüllende Ziele; Mehrfachnennungen möglich; in %; 2003: N=125; 2009: N=104

Beim Vergleich der beiden Grafiken der Jahre 2009 und 2003 bringt eine erstaunliche Erkenntnis zutage: Im Jahre 2003 erachteten die Geschäftsführer und Betriebsleiter der EVU mit rund 60 %, dass es die Aufgabe des EVU gemäss StromVG ist, die Versorgungssicherheit sicherzustellen; mit 60 % wurde die Anschlusspflicht als Zielsetzung gesehen, obwohl dies schon 2003 faktisch Voraussetzung war. Mit Ausnahme des Anbietens von Arbeitsstellen, welche leicht höher in 2009 ausfällt, sind die anderen Antworten als konstant zu qualifizieren.

Welche Ziele werden im Board festgelegt, welche für die operative Umsetzung zu Grunde gelegt werden? Folgende Abbildung zeigt die Auswertung der Antworten in den fünf Clustern.

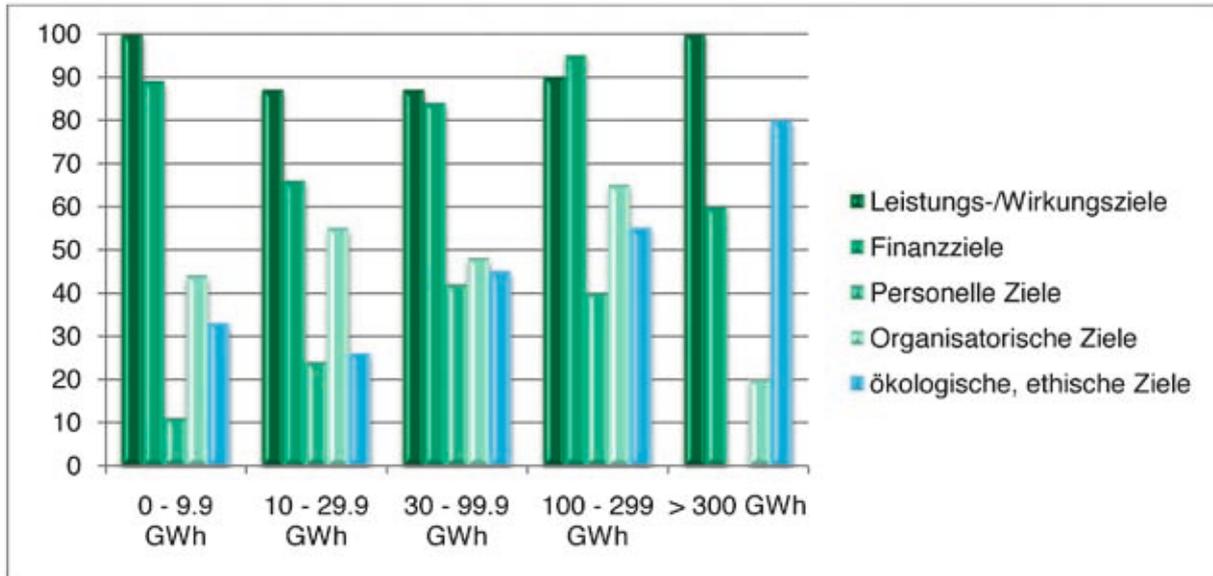


Abbildung 21: Ziele die im Board festgelegt werden; in %; Mehrfachnennungen möglich; N=104

Erwartungsgemäss sind, über alle Cluster hinweg betrachtet, die Leistungsziele mit Prozentanteilen von über 85 % genannt. Dies gilt, in einem leicht geringeren Umfang, auch für Finanzziele. Die Nennungen für die personellen Ziele, welche unabhängig der Unternehmensgrösse mit einem Anteil von maximal 40 % (30 – 99.9 GWh) genannt werden, fallen auf. Im Cluster über 300 GWh nennt kein EVU personelle Ziele. Wegen der kleinen Stichprobe für dieses Cluster (N=5) sind die Antworten mit Vorsicht zu interpretieren. Auffällig ist hingegen die Korrelation zwischen Unternehmensgrösse (Absatz in GWh) und der Bedeutung von ökologischen / ethischen Zielen.

### 6.7 Einschätzung der Zusammenarbeit von EVU mit der Gemeinde

Im weiteren Verlauf der Online-Befragung war zu beantworten, wie die Zusammenarbeit vom EVU mit der politischen Gemeinde eingeschätzt wird. Es wird die Einschätzung für 2003 und 2009 dargestellt.

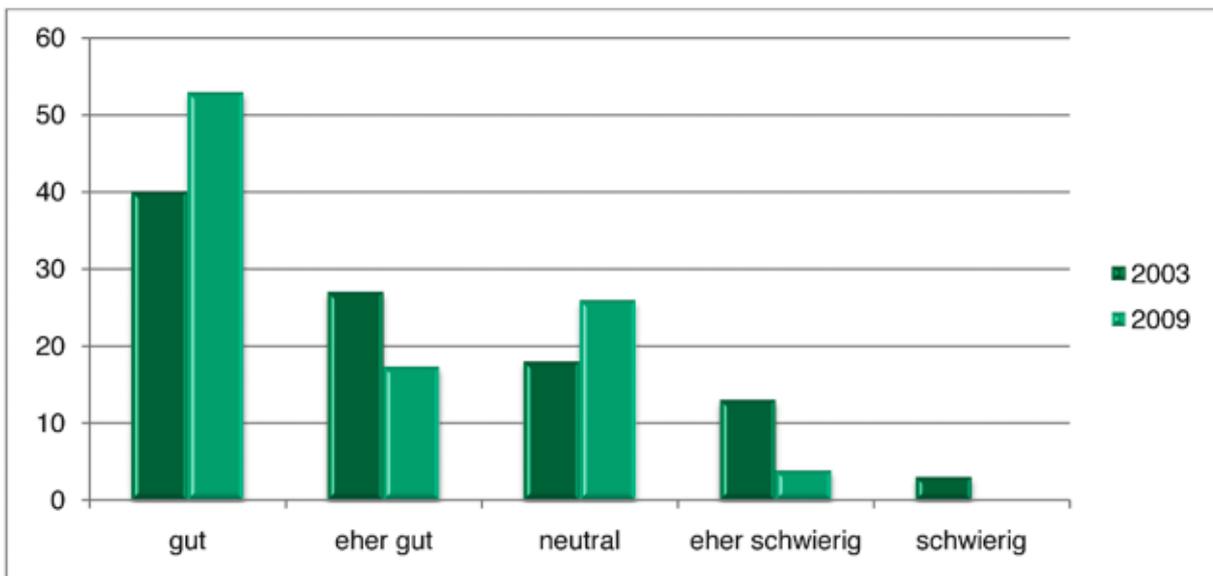


Abbildung 22: Einschätzung der Zusammenarbeit des EVU mit der Gemeinde; in %; 2003: N=116; 2009: N=104

Es ist zu konstatieren, dass die Zusammenarbeit mit der Gemeinde als besser eingestuft wird als noch 2003. Die intensiven Diskussionen im Rahmen des Elektrizitätsmarktgesetzes im Vorfeld der Abstimmung im September 2002 haben bei zahlreichen EVU das Klima der Zusammenarbeit mit dem EVU belastet. Dagegen scheinen die Arbeiten, welche in den Jahren 2007 und 2008 für das StromVG zu erledigen waren und auch allfällige „Nachwehen“ offensichtlich überwunden.

Neben der Einschätzung der Zusammenarbeit spielt auch das Ausmass der demokratischen Kontrolle eine Rolle, welche in der folgenden Abbildung dargestellt wird.

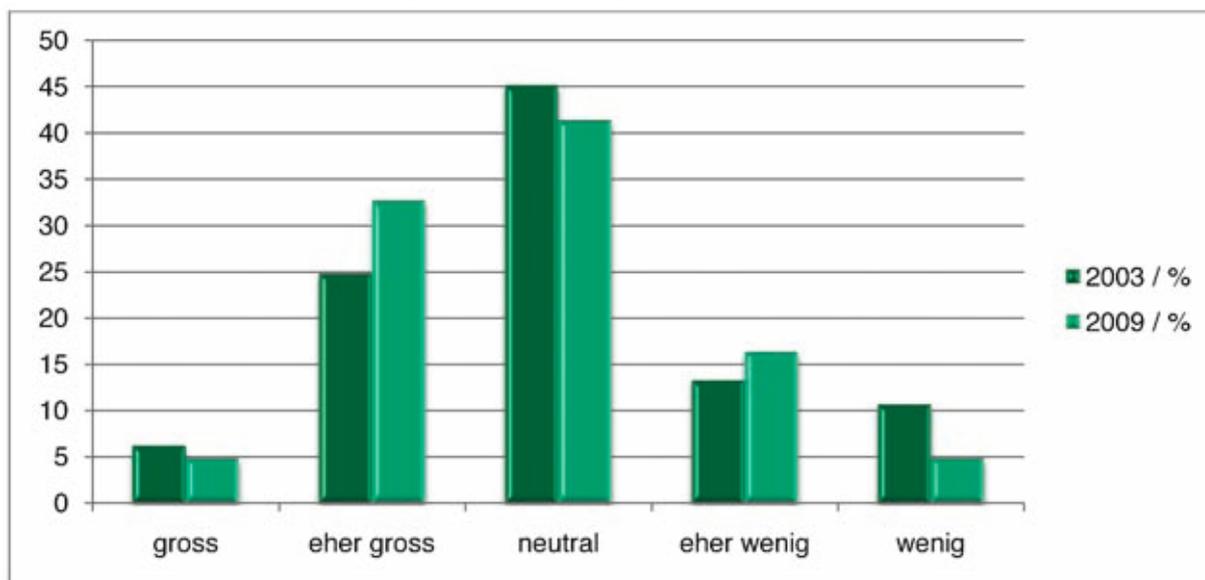


Abbildung 23: Einschätzung der demokratischen Kontrolle durch die Gemeinde; in %; 2003: N=113; 2009: N=104

Gesamthaft wird das Ausmass der demokratischen Kontrolle 2009 ähnlich eingeschätzt wie 2003. Werden die beiden Ausprägungen gross und eher gross zusammengefasst, betragen sie 2003 31 % und 2009 38 %. Und damit eine leichte Steigerung. Die Diskussionen rund um die Umsetzung des StromVG, dies ein Erklärungsansatz, hat dazu geführt, dass die kommunale Führung sich mehr mit dem eigenen EVU beschäftigt hat bzw. zu beschäftigen hatte.

## 7 Instrumente und Verhaltensrichtlinien zur betrieblichen Steuerung

### 7.1 Einleitung

Hat sich die Strommarktliberalisierung auf die betriebliche Steuerung der EVU ausgewirkt? Wenn ja, wie und mit welchen Instrumenten? In diesem Zusammenhang war die Frage zu beantworten, auf welchem Dokument die strategischen Unternehmensziele aufbauen.

### 7.2 Grundlagen der Steuerung

Bei den kleineren EVU (bis 30 GWh Stromabsatz) sind ein Reglement oder das Budget die wichtigsten Grundlagen. Bei den EVU zwischen 30 und 100 GWh sind das Reglement, der Leistungsauftrag oder das Budget die zentralen Elemente für die unternehmerischen Ziele.

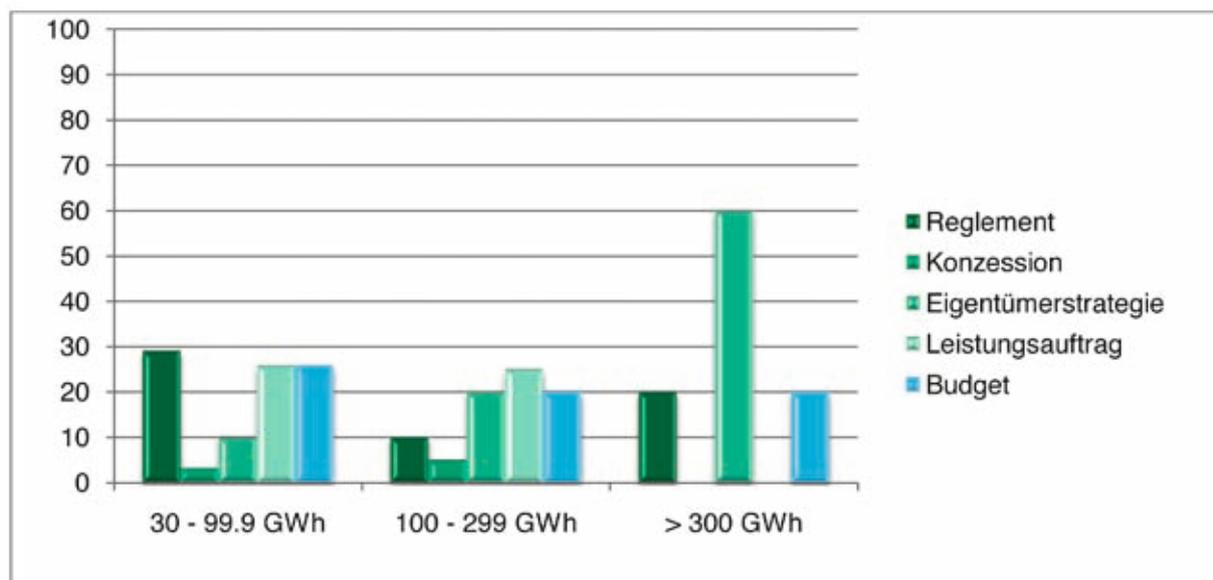


Abbildung 24: Dokument als Basis für die strategischen Ziele; in %; N=96

Im Rahmen der Klärung der Public Corporate Governance interessiert in diesem Zusammenhang der Einsatz einer Eigentümerstrategie. Dazu ergibt sich folgendes Bild:

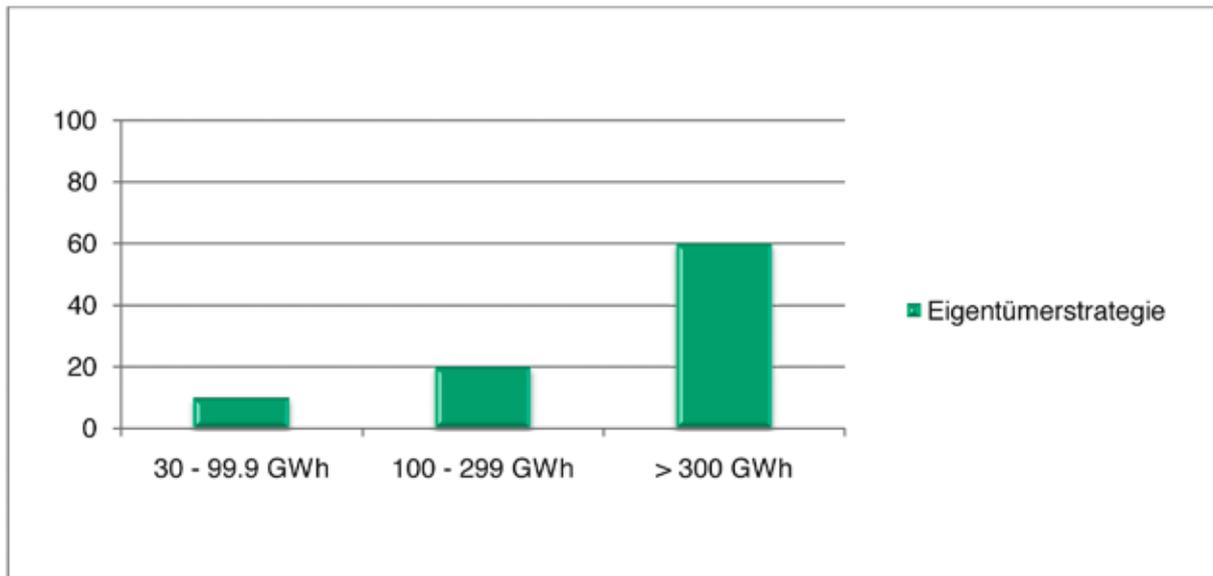


Abbildung 25: Eigentümerstrategie als Grundlage für unternehmerische Ziele; in %; N=55

Die Ergebnisse der kleineren EVU sind an dieser Stelle ausgeblendet, weil sie nicht auf der Grundlage einer Eigentümerstrategie gesteuert werden. Die Plausibilisierung der Antworten lässt aber auch bei einigen EVU > 30 GWh an der Antwort zweifeln. Es müssten im Cluster der EVU mit 100 – 299 GWh 40 % der EVU auf der Grundlage einer Eigentümerstrategie geführt werden. Die Analyse der Antworten im Einzelnen zeigt jedoch, dass der effektive Wert jedoch eher bei 20 % liegt. Gegenüber den Erkenntnissen der Studie 2003 sind an dieser Stelle nur kleine Veränderungen zu konstatieren. Bei den Handlungsempfehlungen wird auf die Bedeutung einer Eigentümerstrategie und ihrer Grundlagen eingetreten.

### 7.3 Einsatz von Funktionendiagramm und Qualitätsmanagement

Zur Klärung der Frage bezüglich professioneller Führung von EVU sind stellvertretend zwei Fragen gestellt worden, welche in der Folge dargestellt werden. Zum Einen wurde die Frage gestellt, ob für die Mitarbeiterführung ein Funktionendiagramm eingesetzt wird. Es legt fest, an welcher Stelle welche Aufgabe mit welcher Verantwortung verbunden mit der notwendigen Kompetenz erfüllt wird.

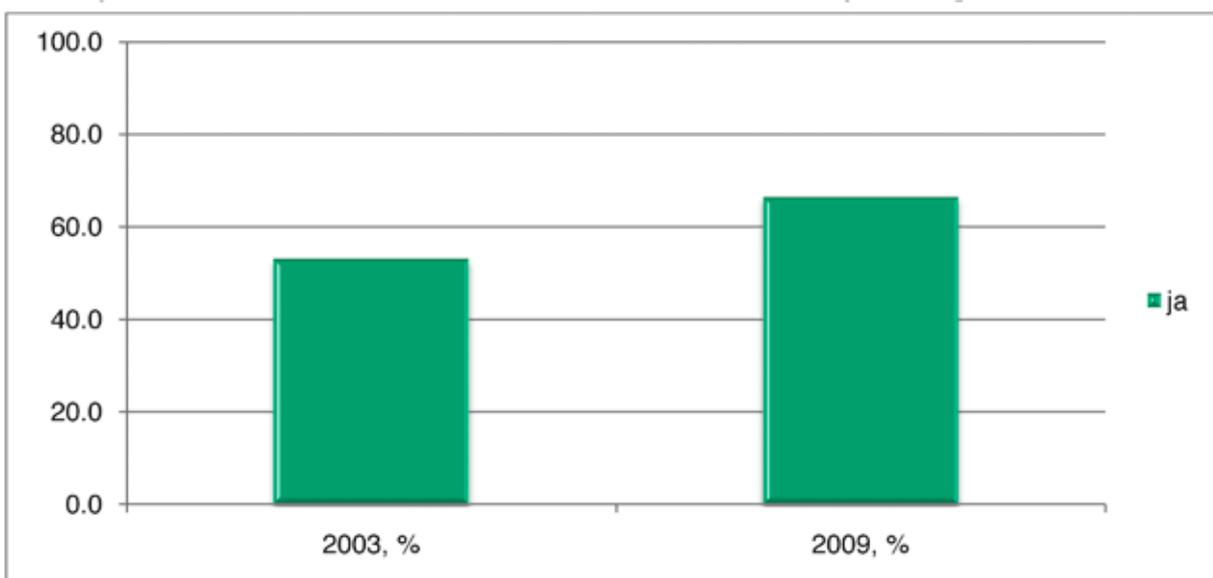


Abbildung 26: Einsatz eines Funktionendiagramms in EVU; in %; 2003: N=118; 2009: N=100

In den wenigen Jahren hat der Einsatz von Funktionendiagrammen deutlich zugenommen. Gegenüber 2003 verwenden 2009 13 % mehr EVU dieses Führungs- und Organisationsinstrument.

Wie sieht es aus bezüglich des Einsatzes eines Qualitätsmanagementsystems? Die folgende Abbildung gibt dazu eine Antwort.

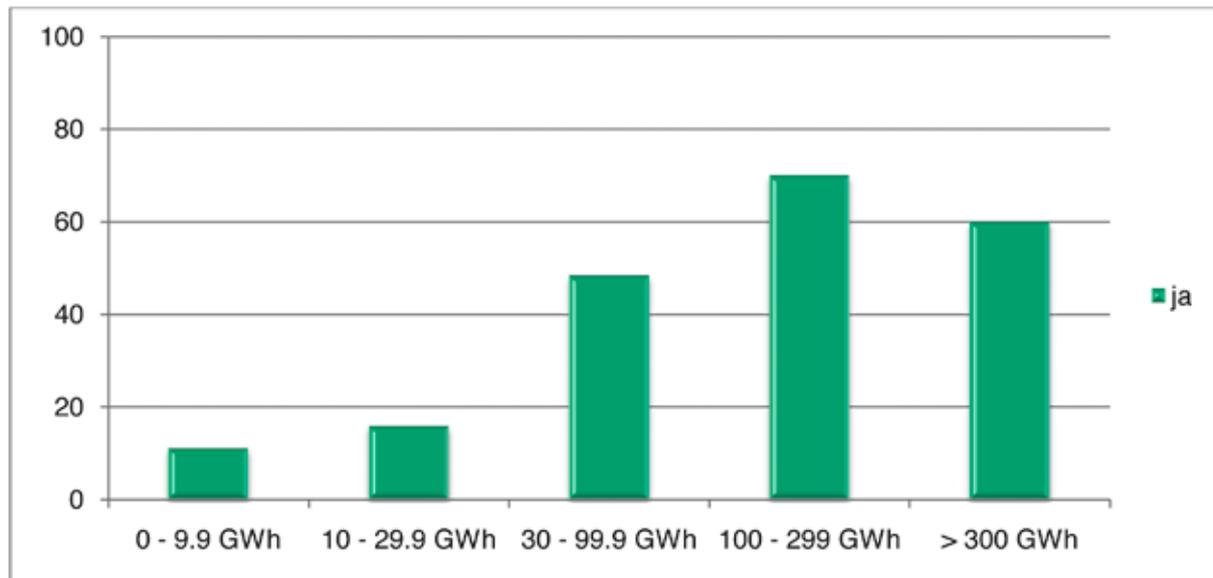


Abbildung 27: Einsatz eines Qualitätsmanagementsystems; in %; N=96

Bei der Frage ist eine positive Korrelation zwischen Unternehmensgröße und Einsatz eines QM-Systems festzustellen.

Zum Vergleich mit 2003 wird dieselbe nächste Frage dargestellt: Ist ihr Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9001 zertifiziert?

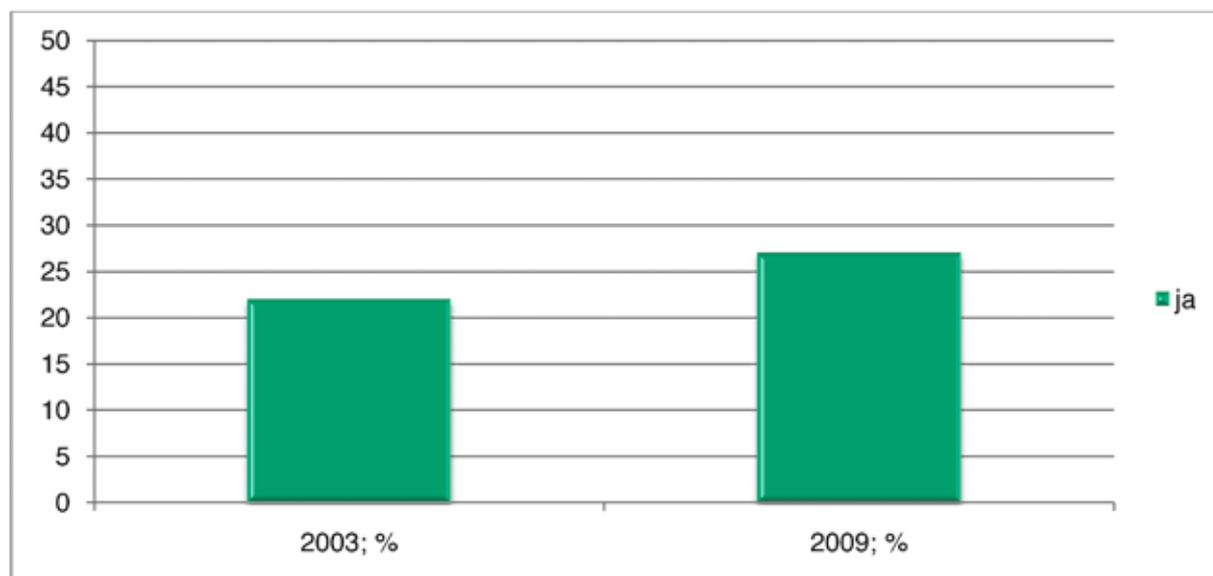


Abbildung 28: Qualitätsmanagementsystem, zertifiziert nach ISO 9001; in %, 2003: N=27; 2009: N=28

In den vergangenen Jahren nahm nicht nur die Anzahl der EVU zu, welche ein Qualitätsmanagementsystem führen, sondern auch die Zahl der nach ISO 9001 zertifizierten Systeme nahm um 5 % auf neu 27 % zu.

## 7.4 Kontrolle durch die öffentliche Hand

Wird die Geschäftstätigkeit des EVU durch die öffentliche Hand kontrolliert? Die Frage, welche ausschliesslich aus Sicht der EVU beantwortet wurde, ergibt sich folgende Auswertung.

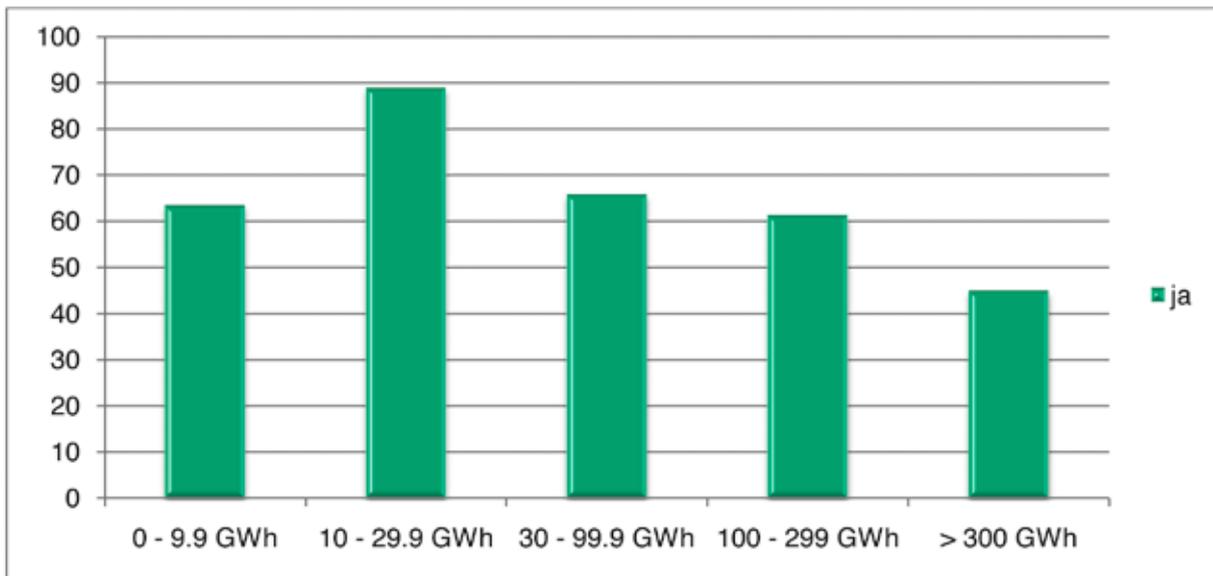


Abbildung 29: Kontrolle der Geschäftstätigkeit des EVU durch die öffentliche Hand; Zustimmung in %; N=99

In Anbetracht der politischen Diskussionen, welche im Rahmen des StromVG geführt wurden, überraschen die Stellungnahmen zu dieser Frage. Beinahe ungeachtet der Grösse sind rund 40 % der EVU der Überzeugung (Ausnahme Cluster 10 – 29.9 GWh), dass die ihre Geschäftstätigkeit **nicht** durch die öffentliche Hand kontrolliert wird. Dies obwohl das Board mit Vertretern aus Exekutive besetzt ist und trotz den Informationen, welche der öffentlichen Hand bereitzustellen sind.

In welcher Form hat das EVU über die eigene Geschäftstätigkeit zu berichten? Die Auswertung dieser Frage ergibt folgendes Bild.

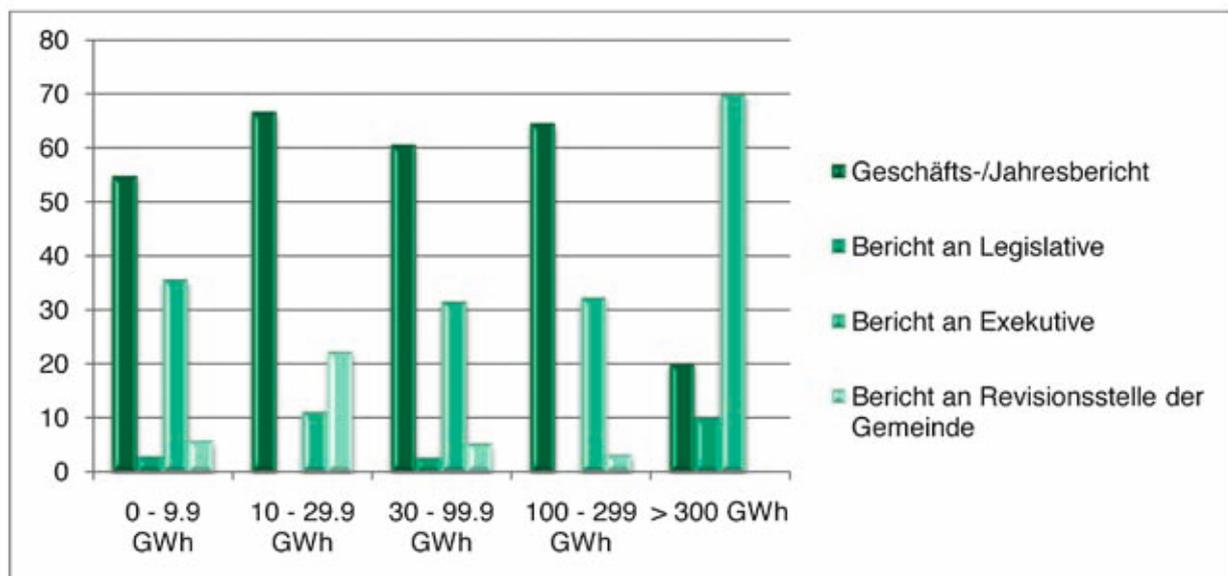


Abbildung 30: Informationen über die eigene Geschäftstätigkeit; Mehrfachnennungen möglich; in %; N=104

Die Antworten fallen erwartungsgemäss aus, indem der Geschäftsbericht eine der wichtigsten Informationsquellen darstellt. Nur bei den EVU > 300 GWh ist der Bericht an die Exekutive noch wichtiger als der Geschäftsbericht.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Rhythmus der Informationstätigkeit, welche durch das EVU zu leisten ist. Die folgende Darstellung gibt, nach Clustern aufgeteilt, Antwort dazu.

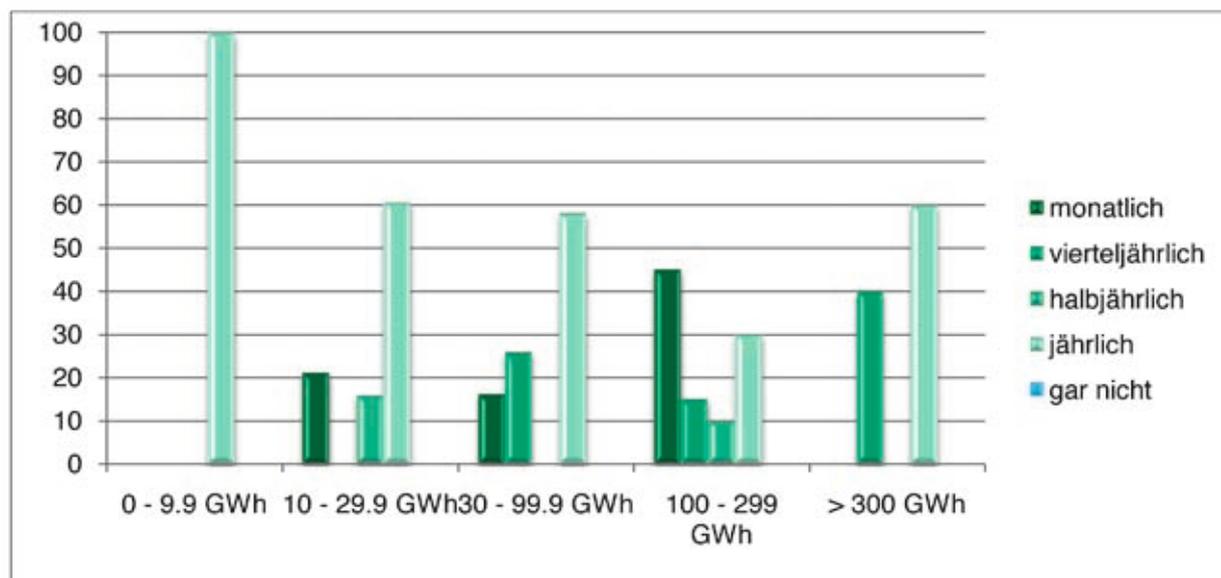


Abbildung 31: Rhythmus der Berichterstattung; Mehrfachnennungen möglich; in %, N=104

In den kleineren EVU unter 10 GWh steht der jährliche Geschäftsbericht im Zentrum. Bei den Unternehmen mit einem Stromabsatz zwischen 10 und 100 GWh sind der Jahresbericht, monatliche und viertel- oder halbjährige Berichte zu erbringen. Bei den EVU über 300 GWh ist neben dem Jahresbericht zusätzlich vierteljährlich über den Geschäftsverlauf zu berichten.

## 7.5 Verhaltensrichtlinien

Börsenkotierte Unternehmen sind im Rahmen der Diskussionen im Umfeld von Corporate Governance verstärkt mit Veränderungen konfrontiert gewesen. Die Erhöhung von Transparenz bei Steuerungsfragen steht dabei im Zentrum. Mit den folgenden Fragen zu den wichtigsten Aspekten der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen soll der aktuelle Stand der EVU erfasst und dargelegt werden. Für öffentliche Unternehmen wird diese Diskussion seit Ende der 1990-er Jahre geführt, als z.B. die IFAC (International Federation of Accountants - Public Sector Committee, 2001) konkrete Vorgaben und Richtlinien definierte, welche im Verlaufe der weiteren Jahre vertieft wurden (z.B. OECD).

Es wurde darauf aufbauend folgende Fragen gestellt: „Ist es Ihrer Ansicht nach notwendig, für die strategische und operative Führung von EVU ...

- 1) ... einen schriftlich fixierten Verhaltenskodex der Führung zu den Themen Redlichkeit, Korrektheit, Objektivität, Integrität, Ehrlichkeit und Beziehungsfähigkeit aller Gremien zu haben?
- 2) ... geregelte Verantwortlichkeiten und Rollen für den Umgang mit den Finanzen und für die Kommunikation mit den Anspruchsgruppen zu haben?
- 3) ... ein Instrument für die interne Kontrolle zur Verfügung zu haben (IKS)?

- 4) ... ein Instrument für das Risikomanagement zu haben?
- 5) ... Grundlagen für die interne Revision zu haben?
- 6) ... spezifische Rechnungslegungsstandards anzuwenden zu haben?“

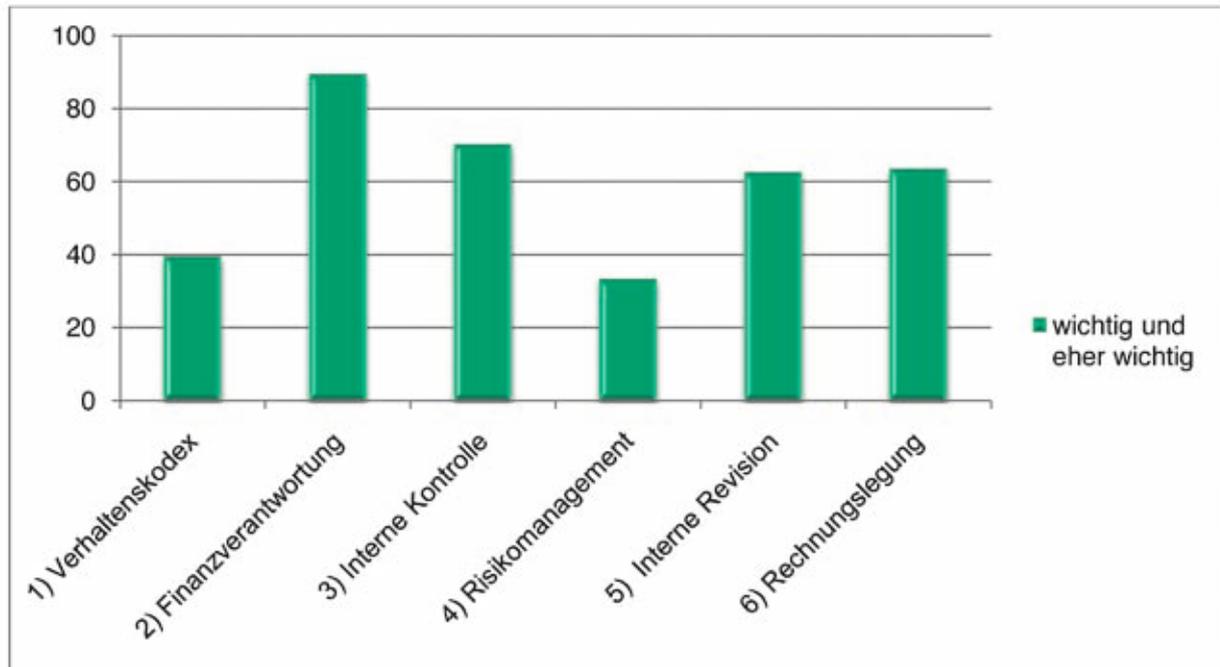


Abbildung 32: Antworten zu Verhaltensrichtlinien; in %; N=103

Es überrascht nicht, dass die Geschäftsführer Verhaltensrichtlinien für die Themen Finanzverantwortung und interne Kontrolle (je über 70 %) als wichtige Themen erachten. Bei den Themen Verhaltenskodex und insbesondere beim Risikomanagement ist ein Rückstand auszumachen. Bezüglich der Risiken verändert sich das Strombusiness im Rahmen der Liberalisierung. Spätestens bei der vollständigen Marktöffnung wird ein EVU nicht mehr an effektiven Instrumenten zum Risikomanagement vorbeikommen. Dieser Aspekt wird in der Folge in Relation der Cluster darstellt.

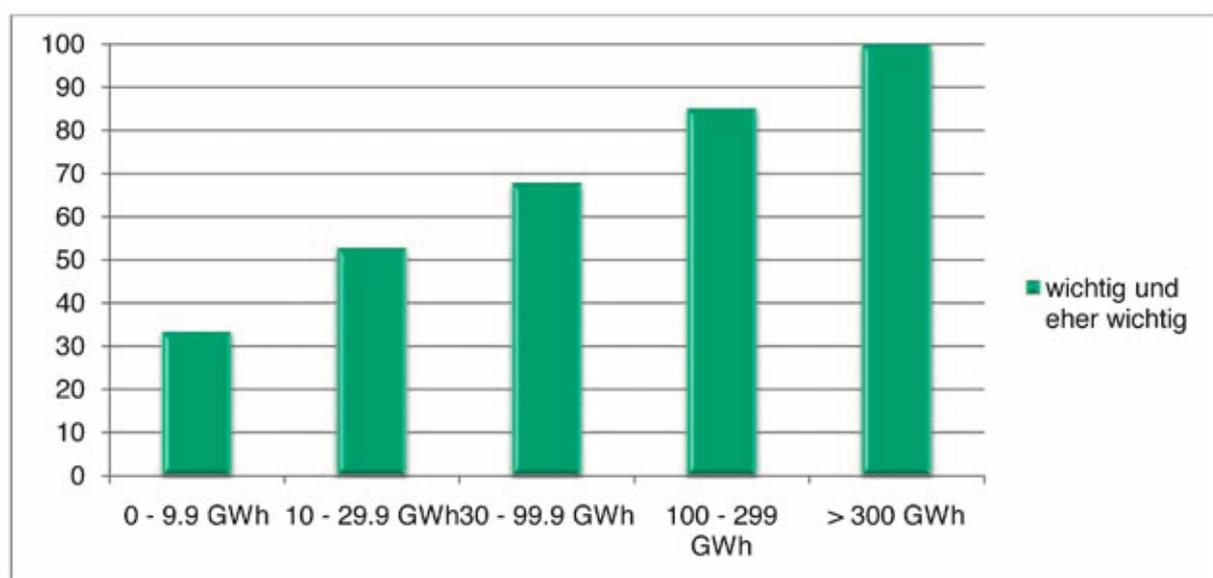


Abbildung 33: Bedeutung des Risikomanagements; wichtig und eher wichtig; in %; N=103

Je grösser das Unternehmen umso höher wird die Wichtigkeit des Themas eingeschätzt. Bei den EVU > 300 GWh Stromabsatz beträgt die Wichtigkeit (wichtig und eher wichtig) 100 %. Die Kurve nimmt dann kontinuierlich bis zu den kleinsten EVU (< 10 GWh) ab und beträgt da gerade noch 33 %.

## 7.6 Zufriedenheit mit der Organisationsstruktur

Als Abschluss und letzte Frage wurde die Zufriedenheit mit der aktuellen Organisationsstruktur insgesamt befragt. Die Antworten sind in der folgenden Abbildung visualisiert.

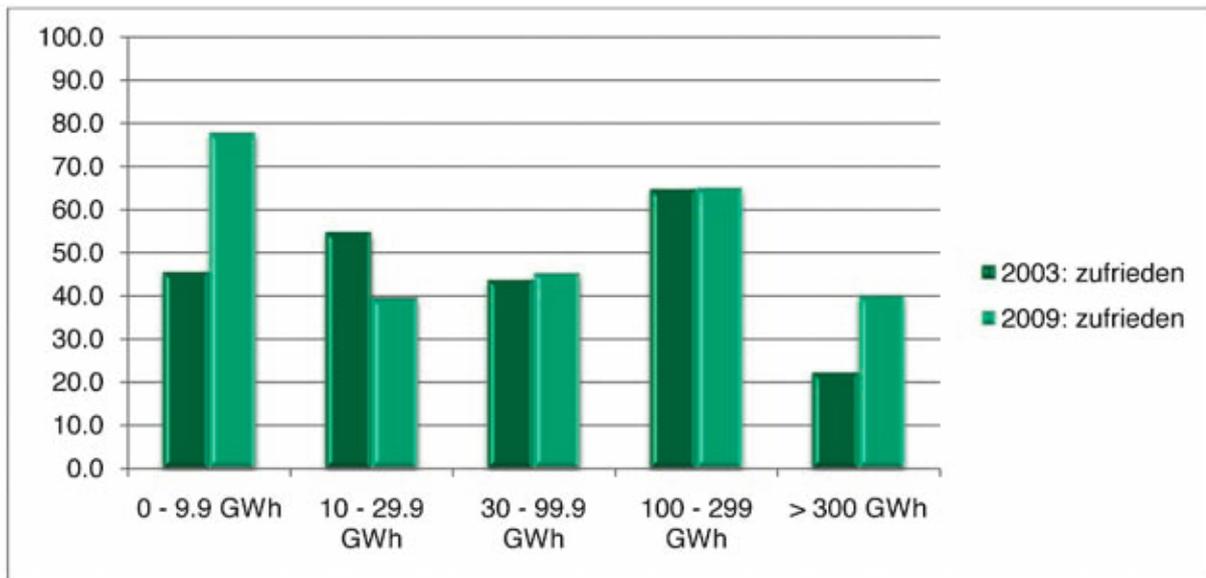


Abbildung 34: Zufriedenheit mit der eigenen Organisationsstruktur; in %, 2003; N=118, 2009: N=103

Es zeigt sich für die einzelnen Cluster kein einheitliches Bild. Sind die kleinsten und die grössten EVU zufriedener im Jahre 2009 als 2003 gilt dies für die EVU mit einem Stromabsatz von 10 – 29.9 % nicht.

## 7.7 Erkenntnisse bezüglich der Steuerung von kommunalen EVU

Hat sich die Strommarktliberalisierung auf die betriebliche Steuerung der EVU ausgewirkt? Wenn ja, wie und mit welchen Instrumenten?

1. Fanden in der Zeit zwischen 1995 und 2002 insbesondere Rechtsformänderungen statt (vgl. Abschnitt 4.2), so waren in der Zeit zwischen 2003 und 2009 vermehrt Professionalisierungen der Unternehmensführung zu konstatieren.
2. Bei der Professionalisierung bei den EVU ist eine klare positive Korrelation zwischen Unternehmensgrösse (Stromabsatz) und Einsatz von Führungsinstrumenten festzustellen. Dies wurde bei der Befragung bezüglich der Führungsmittel Funktionendiagramm und Einsatz von Qualitätsmanagement befragt, worauf im Abschnitt 7.3 eingetreten wurde.
3. Im Weiteren wurde im Abschnitt 7.5 bezüglich Verhaltensrichtlinien festgestellt, dass bei verschiedenen Anforderungen Rückstände bezüglich der Corporate Governance im Vergleich zu börsenkotierten Unternehmen bestehen, was insbesondere für EVU in der Grösse unter 100 GWh-Stromabsatz zu erkennen ist.

## 8 Minimale Grösse von kommunalen EVU

### 8.1 Beurteilung auf der Datenlage 2003

Auf der Grundlage der Daten der Studie 2003 erarbeitete der Autor im Jahr 2005 ein Modell (Sondegger 2005, 1), mit dem die minimale Grösse eines kommunalen EVU errechnet wurde. Aus einer Vielzahl von möglichen Basisdaten wurden damals folgende Grössen gewählt: Anzahl zu bedienende Zähler, Anzahl Kilometer Niederspannungsnetz und Absatzmenge in kWh. Mit einbezogen wurde damals der „All-in-one-Preis“, also der Preis pro verrechnete kWh (Energie und Netzentgelt). Die Kalkulation von verschiedenen Korrelationen ergab damals, dass zwischen ländlichen und städtischen Netzen zu unterscheiden ist: Die Grenze liegt bei der damaligen Auswertung bei 60 Zählern pro Kilometer Niederspannungsnetz. Liegt der Wert darunter, handelt es sich um ein ländliches Netz. Auf der Grundlage der damaligen Werte ergab das Modell für ein durchschnittliches Netz (ca. 60 Zähler pro Km Niederspannungsnetz) eine minimale Grösse von rund 10'000 Zählern. Wie ist dieser Sachverhalt aus der heutigen Situation nach Einführung des StromVG zu beurteilen?

### 8.2 Make or buy

Die Diskussionen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine sorgfältige Auslotung der eigenen Ziele bezüglich der strategischen Entscheidung in der Frage des „make or buy“ vorgenommen werden muss. In kleinen EVU (< 10 GWh) wird diese Frage in der Regel nicht weiter vertieft und die meisten Aufgaben zur Umsetzung an Dritte übertragen. Die Netzbetreiber konzentrieren sich dabei immer mehr auf den Netzbesitz und die Planung der Entwicklung des EVU. Die Daten der Erhebung 2009 bestätigen diesen Sachverhalt.

Anzahl Mitarbeiter / Km NS	2003	2009	Differenz in %
0 - 9.9 GWh	0.13	0.08	-37.8
10 - 29.9 GWh	0.09	0.06	-27.2
30 - 99.9 GWh	0.07	0.06	-10.3
100 - 299.9 GWh	0.07	0.07	3.9
> 300 GWh	0.12	0.11	-12.7

Tabelle 9: Anteil Mitarbeitende pro Kilometer Niederspannungsnetz (NS); 2003: N = 125; 2009 N = 104

Die Tabelle 10: Kalkulatorische Grundlagen zur Minimalgrösse von EVU (eigene Darstellung) zeigt, dass die Anzahl der Mitarbeiter pro Kilometer Niederspannungsnetz im Cluster < 10 GWh am meisten und im Cluster 10 – 29.9 GWh bedeutend abgenommen hat. Da die zur Verfügung stehenden Daten keine Interpretation bezüglich einer effektiven Effizienzsteigerung zulassen, ist zu vermuten, dass eine (weitere) Auslagerung von Aufgaben stattgefunden hat.

Die Branche hat, dies ist die Schlussfolgerung, die aus den genannten Entwicklungen zu ziehen ist, in den vergangenen rund 15 Jahren bezüglich der Frage des „make or buy“ einen umfassenden Wandel mitgemacht. Wurde zu Beginn der 1990-er Jahre diese Frage nicht gestellt, weil grundsätzlich alles selbst gemacht wurde, so wird sie heute ebenso selbstverständlich „beantwortet“, indem Leistungen an Dritte ausgelagert werden. Aus unternehmensstrategischer Sicht bleibt jedoch die Frage unbeantwortet, wie das Risiko beurteilt wird und wie die Qualität der von Dritten erstellten Produkte und Dienstleistungen kontrolliert wird.

Sind sich die Verantwortlichen der EVU dieser Problematik bewusst? Mit der Frage nach der Bedeutung des Risikomanagements soll eine Antwort auf diese Frage gefunden werden.

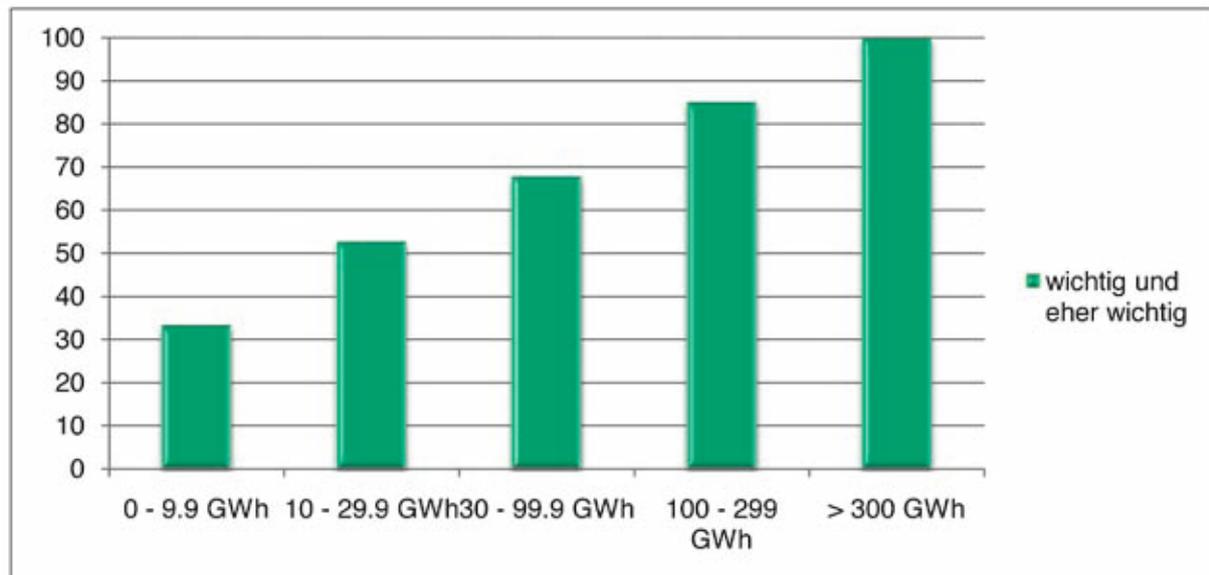


Abbildung 35: Bedeutung des Risikomanagements; wichtig und eher wichtig; in %; N=103

Zur Ergründung dieses Tatbestandes wird die weiter oben bereits dargelegte Darstellung (Abbildung 33: Bedeutung des Risikomanagements; wichtig und eher wichtig; in %; N=103) zur Bedeutung des Risikomanagements nochmals abgebildet. 30 % der Geschäftsführer bzw. Verantwortliche für kleine EVU halten dieses Thema für wichtig. Die zu erwartende Reaktion ist, dass in Abhängigkeit der Grösse des EVU die grösseren EVU diesem Sachverhalt eine grössere Bedeutung zumessen. Bei der Beurteilung der künftigen Herausforderungen ist dieser Aspekt noch zu vertiefen. Daraus und aus den Antworten zur Bedeutung eines Kontrollsystems, welche zudem gleichbedeutend ausgefallen sind, ist zu schliessen, dass v.a. kleinste und kleine EVU nicht über geeignete Systeme verfügen, die Arbeit von Dritten kompetent und effektiv zu überwachen. Die Verantwortlichen, dies zeigen die Erkenntnisse aus Praxisprojekten, gehen davon aus, dass die beauftragten Unternehmen „es schon richtig machen werden“.

### 8.3 Beurteilung und Auswertung der Daten 2009

In diesem Abschnitt soll die Frage geklärt werden, ob es möglich ist, zur minimalen Grösse von EVU verlässliche Aussagen zu treffen und – wenn ja – wie dieser Wert auf der Grundlage der Daten aus der Erhebung von 2009 zu beurteilen ist.<sup>6</sup> Im nächsten Schritt wird auf der Grundlage des Modells aus 2005 der Datensatz von 2009 ausgewertet.

<sup>6</sup> Zahlreiche EVU, welche bei der Befragung 2009 mitgemacht haben, haben bereits 2003 den Fragenbogen ausgefüllt. Dies erlaubte nicht nur eine Plausibilisierung der Antworten, sondern erlaubt auch Datensätze gezielt zu erweitern und ergänzen. Dies wurde für die Anzahl Zähler getan, indem der Datensatz von 2009 mit Daten aus 2003 ergänzt wurde.

Stromabsatz in Km	Stromverkauf (GWh, Ø)	Zähler pro KM (Ø)	Stromverkauf pro Zähler (kWh / Zähler)	Ertrag (Netzentgelt) ländliches Netz und Stromverkauf Ø	Ertrag (Netzentgelt) städtisches Netz und Stromverkauf Ø	Netunterhalt in CHF pa (Mitarb., Material, Abschreibungen)	Netzertrag ./ Netunterhalt (ländliches Netz)	Netzertrag ./ Netunterhalt (städtisches Netz)
0 - 9.9 GWh	5	50	7'740	146'250	351'000	159'250	-13'000	308'750
10 - 29.9 GWh	19	41	9'746	536'743	1'288'184	584'454	-47'711	1'133'125
30 - 99.9 GWh	48	40	10'267	1'326'094	3'182'625	1'443'969	-117'875	2'799'531
100 - 299.9 GWh	151	39	12'340	3'482'679	8'358'429	3'792'250	-309'571	7'352'321
> 300 GWh	970	101	8'560	12'600'000	30'240'000	13'720'000	-1'120'000	26'600'000

Tabelle 10: Kalkulatorische Grundlagen zur Minimalgrösse von EVU (eigene Darstellung)<sup>7</sup>

Im Cluster 0 – 9.9 GWh erwirtschaftet demnach ein EVU in einem ländlichen Netz aus dem Netzbetrieb eine Unterdeckung von CHF 13'000.

Die Datenlage von 2003 führte 2005 zur Interpretation, dass die Minimalgrösse bei einem EVU mit einem Netz mit durchschnittlicher Anzahl zu bedienender Zähler bei rund 10'000 Zähler liegt. Die Auswertung der Fakten auf der Grundlage der Daten von 2009 führen, unter Einbezug der Einflüsse aus dem StromVG, zur Erkenntnis, dass bei der Beurteilung der Minimalgrösse eines EVU folgende Aspekte eine Rolle spielen:

1. Strategische Ausrichtung bezüglich „make or buy“ und damit die Bereitschaft zum Mass der Abhängigkeit von Dritten
2. Struktur des Netzes: Ländlich versus städtisch
3. Kundenstruktur: Durchschnittlicher Stromverbrauch pro Zähler (Gewerbe, private Haushalte)

Legt ein kommunales EVU Wert darauf, Arbeiten am eigenen Netz durch eigene Mitarbeiter ausführen zu lassen und damit die Kontrolle der Arbeiten primär inhouse zu erledigen und verfügt es nicht über ein ausgesprochen ländliches Netz, so liegt die minimale Grösse (weiterhin) bei rund 10'000 Zähler. Diese EVU verfügen aktuell über einen jährlichen Stromabsatz von über 100 GWh.

## 8.4 Interpretation und Zusammenfassung

Wie 2005 bereits vermerkt spielt es zudem eine Rolle, ob das EVU über mehrere Geschäftsbereiche verfügt. Ist das EVU damit ein Querverbundunternehmen und verantwortlich für z.B. die Versorgung von Gas, Wasser, Daten usw., reduziert sich die minimale Anzahl Zähler. Der Grund liegt darin, dass Overhead-Kosten auf mehrere Bereiche überwältzt werden können. Auf der Grundlage von weiteren Daten aus konkreten Projekten ist zu vermuten, dass ein Querverbundunternehmen mit drei Angeboten – unter den weiter oben dargelegten strategischen Grundlagen - über eine Minimalgrösse von 7'500 Zähler verfügen sollte. Dennoch ist für die Phase 2 der Strommarktliberalisierung zu beachten, dass weitere Anforderungen zu erfüllen sind. Sind dann kleinste und kleine EVU noch in der Lage, die Kunden entsprechend der Anforderungen umfassend zu bedienen und zu betreuen? Vor einer abschliessenden Beurteilung im Einzelfall sind diese Aspekte zu berücksichtigen und in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

<sup>7</sup> Für die Berechnungen wurden folgende Annahmen getroffen: Ländliches Netz: 25 Zähler, städtisches Netz: 80 Zähler; Stromverkauf pro Zähler und Jahre: 4'500 kWh; Netzentgelt: CHF 0.10; Netunterhalt: 0.07 Mitarbeiter pro Km Niederspannungsnetz; jährliche Kosten pro Mitarbeiter: CHF 90'000.

## 9 Grundlagen und Modell für die betriebliche Steuerung von kommunalen EVU

### 9.1 Künftige Anforderungen

Basierend auf der Einführung (siehe Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen, 27 ff.) wird in der Folge ein Modell eingeführt, welches den Verantwortlichen die Steuerung des eigenen EVU vereinfachen soll, zumindest aber eine Unterstützung für die Verbesserung der Übersicht gibt. Dies geschieht insbesondere auf der Grundlage, dass im Jahre 2014 die zweite Phase der Strommarktliberalisierung realisiert werden soll, bei der auch die privaten Haushalte (feste Kunden) den Stromlieferanten frei wählen können. In der Folge werden die wichtigsten Anforderungen kurz umrissen und eingeführt:

1. **Kundenorientierung:** Waren per 01. Januar 2009 in der Regel nur wenige Kunden neu in der Lage, den Lieferanten frei zu wählen (Stromverbrauch > 100 MWh), so sind ab 2014 alle im eigenen Netz bedienten Kunden marktorientiert zu bedienen. Marketinginstrumente werden ab diesem Zeitpunkt in kommunalen EVU definitiv Einzug halten. Haben bis dato nur Stromlieferanten, kantonale und grosse EVU dies getan bzw. tun müssen, so werden auch mittlere kommunale EVU sich dieser Thematik zu stellen haben.
2. **Weitere Entpolitisierung:** In der Vergangenheit war es möglich, kommunale EVU auch mit politisch legitimierten Gremien zu führen; dies wird spätestens mit der Phase 2 der Liberalisierung schwieriger werden. Die Umsetzung des StromVG und die Vorgaben der ElCom lassen dann kaum mehr Spielraum für politisch motivierte Entscheide zu.
3. **Zunehmender Effizienzdruck:** In den verantwortlichen Gremien wird bereits seit einigen Jahren die Diskussion darüber geführt, wie die Effizienz der Netzbetriebs (weiter) erhöht werden kann. Erfahrungen aus liberalisierten Märkten liegen vor (z.B. Deutschland): Das künftige Stichwort wird Anreizregulierung sein. Der Regulator wird dabei einen Erlöspfad auf Basis einer möglichen Effizienzsteigerung vorgeben und die Umsetzung sorgfältig überwachen.
4. **Unternehmerisches Risiko steigt:** Vor dem Hintergrund von mehr Kundenorientierung und steigendem Effizienzdruck wird das unternehmerische Risiko mit Sicherheit zunehmen. Ehrenamtliche Strukturen werden dann an Grenzen stossen. Erwähnt sei dieser Stelle, dass dannzumal die Übernahme von persönlicher Verantwortung für Board-Entscheide aus juristischer Sicht neu zu beurteilen sein wird.

Die Ausführungen zeigen, dass die Zeit einer Phase, welche mit mehr technischen als unternehmerischen Entscheiden als „Schönwetter-Management“ bezeichnet werden könnte, spätestens ab 2014 mit der vollständigen Marktöffnung vorbei sein wird. Die Stromversorgung wird damit in Zukunft eine Branche sein, welche, wie andere Branchen auch, einem echten Wettbewerbsdruck und unternehmerischen Risiken ausgeliefert sein wird: Der Zeitpunkt ist gekommen, die eigenen Strukturen auf die künftigen Anforderungen auszurichten.

### 9.2 Modell zur Steuerung von kommunalen EVU

Modelle - oder besser Heuristiken - haben die Aufgabe, den Verantwortlichen übersichtlich darzulegen, worauf sie zu achten haben. Neben diesem praktischen Nutzen sollen Modelle aber auch eine Diskussion darüber zulassen, wie Strategien, Strukturen / Organisationen und Führungsmodelle entwickelt werden können und sollen. Der Anspruch des in der Folge dargestellten Modells geht nicht dahin, umfassend alle Aspekte, Probleme und Herausforderungen zu thematisieren, sondern einen

Beitrag zur schrittweisen Entwicklung eines Steuerungsmodells zu leisten. Der Fokus liegt auf der betrieblichen Steuerung.

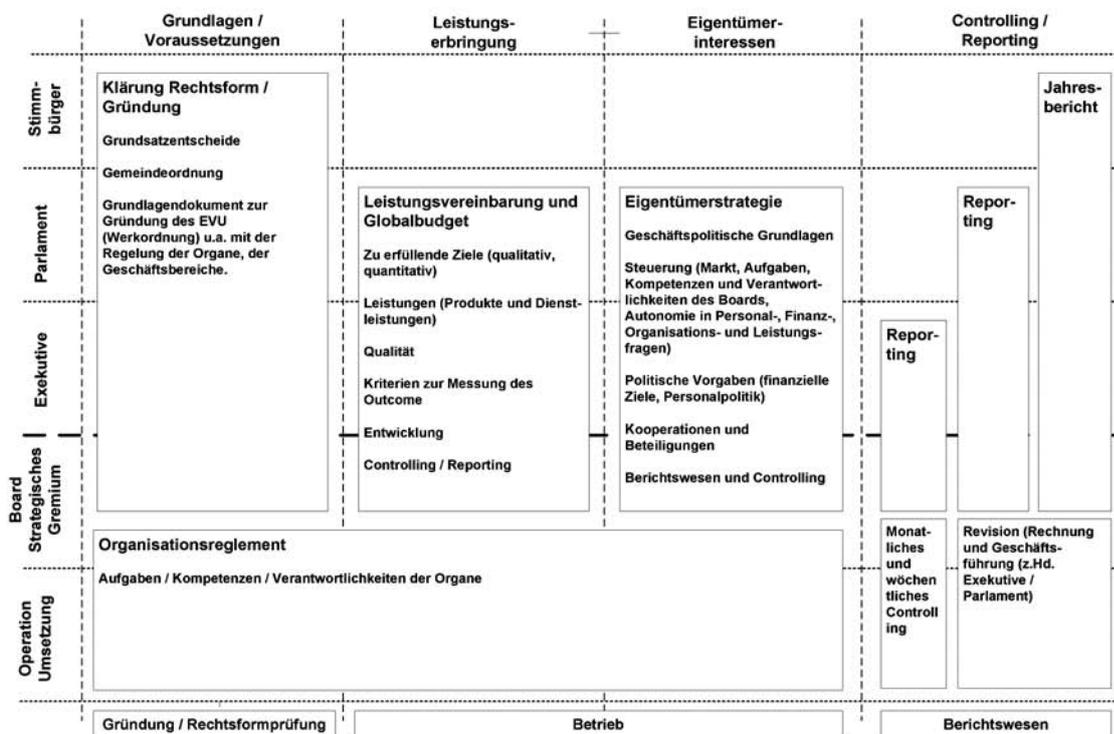


Abbildung 36: Steuerungsmodell für EVU in der Rechtsform selbständige Anstalt oder privatrechtliche Aktiengesellschaft (eigene Darstellung)

Das Modell stellt folgende Dimensionen da:

1. Ebene Stimmbürger (Urne, Gemeindeversammlung)
2. Ebene Parlament
3. Ebene Exekutive
4. EVU mit den beiden Ebenen Board und
5. operativer Betrieb

Das in der obenstehenden Abbildung 36: Steuerungsmodell für EVU in der Rechtsform selbständige Anstalt oder privatrechtliche Aktiengesellschaft (eigene Darstellung) dargestellte Steuerungsmodell zeigt in der Übersicht, über welche Instrumente ein EVU verfügen muss, wenn es in den verschiedenen Dimensionen umfassend gesteuert werden soll. Oft wird in der operativen Praxis ausgeführt dass diese Dokumente bei einem Gemeindebetrieb (unselbständig öffentlich-rechtliche Anstalt) nicht nötig seien. Neben der Leistungsvereinbarung (in Verbindung mit einem Globalbudget) sei es nicht notwendig, noch weitere Dokumente wie z.B. eine Eigentümerstrategie zu definieren. Fakt ist jedoch, dass bei einer Kommission (z.B. EW-Kommission), welche als Fachorgan für die Exekutive eingesetzt ist, oft durch die Exekutive geprägt wird. Die fachliche Unabhängigkeit, die Kundenorientierung und auch das unternehmerische Element kommen zu kurz. Die Anforderungen der künftigen Entwicklung verlangen nach Strukturen, welche möglichst unpolitisch in der Lage sind, die Marktentwicklungen unter Einbezug der Vorgaben des Regulators zu analysieren, die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen und Entscheide zu treffen. In der Folge werden die eingeführten Elemente kurz umrissen. Zu beachten ist, dass die Abbildung 36 insbesondere den Konzessionsvertrag nicht aufführt, ein Dokument, das in vielen Gemeinden heute zu finden ist. Meist ist die Übertragung der Konzession in einem separaten Dokument (zwischen Parlament und EVU) abgeschlossen, in dem das Recht der Benutzung des

öffentlichen Grundes, die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Stromversorgung und weitere Aspekte geregelt sind. Künftig ist zu prüfen, ob diese Punkte in der Leistungsvereinbarung definiert werden sollen.

### 9.3 Klärung Rechtsform / Gründung

**Rechtsformklärung:** Die Klärung der zukunftsgerichteten Rechtsform ist vor dem Hintergrund der künftigen Anforderungen des liberalisierten Marktes zu klären und zu entscheiden. Die Diskussionen der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass bei Neugründungen oder Verselbständigungen die privatrechtliche Aktiengesellschaft in den vergangenen Jahren weitgehend durch die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt abgelöst wurde. Swissair-Grounding, Versagen von privatrechtlichen Unternehmen in der Krise, die Unsicherheit, „Familiensilber“ zu verscherbeln, sind die oft genannten Gründe. Daneben sind Kriterien wie Steuerfreiheit, Gestaltungsfreiheit bei der Einrichtung, Definition von Steuerungs- und Umsetzungsinstrumenten bis hin zu den Rechnungsmodellen Gründe, welche eine Rolle spielen, eben keine privatrechtliche Aktiengesellschaft zu gründen.

Fakt ist jedoch, dass noch immer beinahe die Hälfte der EVU als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, also als reine Gemeindewerke ihre Aufgaben erfüllen. Sie sind damit der politischen Steuerung direkt unterworfen und können nur sehr eingeschränkt selbständig am Markt auftreten. Dies beginnt bei der Kundenbetreuung und endet bei der Vertragsgestaltung, deren Abschluss formal meist nicht unabhängig von der Exekutive vorgenommen werden kann. Bei unselbständigen Anstalten hat der Einsatz von Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit Globalbudgets zur Verbesserung bei der Steuerung geführt. Aber der selbständige Marktauftritt (bis hin zum Handelsregistereintrag) bleibt der unselbständigen Anstalt verwehrt. Alle anderen Rechtsformen wie Genossenschaft, Korporation oder auch Verein sind für eine kunden- und marktorientierte Unternehmensführung unter Einbezug des unternehmerischen Risikos nicht geeignet. Ehrenamtliche Gremien werden innert weniger Jahre nicht mehr in der Lage sein, zeitgerecht die richtigen Entscheide in der erforderlichen Qualität zu treffen.

**Gemeinde- und Werkordnung:** Je nach Rechtsform sind die darauf ausgerichteten Dokumente zu entwickeln und darüber zu entscheiden. In der Regel haben die Stimmbürger im Rahmen einer Änderung der Gemeindeordnung / -verfassung über die Rechtsform zu entscheiden. Details werden in einem separaten Dokument (z.B. Werkordnung) definiert. Organisationsaspekte wie Geschäftsbereiche, Organe und Berichterstattung sind darin bis hin zu den Auflösungsmodalitäten geregelt.

**Organisationsreglement:** In diesem für die Organisation des EVU wichtigen Dokument sind die Strukturen des Unternehmens definiert. Die Grundlagen für das Funktionendiagramm sind darin dargestellt, indem Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten definiert werden.

### 9.4 Leistungsvereinbarung / Globalbudget

Die **Leistungsvereinbarung** legt im Detail fest, welche Aufgaben in welcher Qualität zu erbringen sind. In der Theorie ist sorgfältig und umfassend dargelegt, welche Aspekte zu berücksichtigen sind und worauf zu achten ist (z.B. Brun 2003). In der Umsetzung dieser Vorgaben zeigt es sich allerdings, dass die Definition von überwachbaren und insbesondere relevanten Ziele in der Praxis oft Mühe bereitet. Woran ist die Qualität der Stromversorgung zu messen? Die technischen Anforderungen sind permanent zu erbringen (Spannung, Frequenz usw.) und sind in verbindlichen technischen Dokumenten des Eidgenössischen Starkstrominspektorates (ESTI) und der Branche abschliessend definiert. Aktuell werden Ziele festgelegt wie z.B. Anzahl der Stromunterbrüche im eigenen Netz, Dauer eines allfälligen Unterbruches, Umgang mit Reklamationen (Dauer der Abwicklung). Zu jedem dieser Ziele ist aber die Frage nach der eigenen Einflussmöglichkeit zu stellen. Juristische Aspekte werden an dieser Stelle nicht weiter vertieft.

Zum **Globalbudget** bleibt für EVU anzumerken, dass es möglich ist, Überschüsse zu erwirtschaften und dem Staat eine Entschädigung für z.B. die Nutzung des öffentlichen Grunds und das Recht der Versorgung (Konzession) zu erstatten. Beim Globalbudget geht es in diesem Fall darum, zu definieren, in welchem Umfang das EVU dem Gemeinwesen Entschädigungen zu erbringen hat.

## 9.5 Eigentümerinteressen / Eigentümerstrategie

Weiter oben wurde die Notwendigkeit der Definition der Eigentümerinteressen im Gewährleistungsstaat dargelegt. Bei der Definition der Eigentümerstrategie sind minimal folgende Aspekte zu berücksichtigen bzw. Fragen zu beantworten (Schedler 2008, 7):

**Geschäftspolitische Grundlagen:** Worauf ist bei der zu erfüllenden Aufgaben zu achten und welche Wirkungen sind durch das Eigentum des Staates zu erzielen?

**Steuerungskonzept:** Es sind Antworten auf die Anforderung bezüglich Marktausrichtung, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Boards zu klären. Im Weiteren ist die Frage nach der Autonomie in Personal-, Finanz-, Organisations- und Leistungsfragen zu klären.

**Politische Vorgaben:** Allfällige finanzielle Ziele und weitere Vorgaben z.B. bezüglich der Personalpolitik zu definieren.

**Kooperationen und Beteiligungen:** Darf das EVU Kooperationen eingehen? Wenn ja, mit wem und in welchem Umfang? Dürfen Beteiligungen eingegangen werden?

**Berichtswesen und Controlling:** Vorgaben zu Inhalt und Form des Reportings des EVU zu Handen von Exekutive und Parlament sind ebenso festzulegen wie die Zwischenberichte und Kontakte mit dem Eigentümer.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass bei der Eigentümerstrategie die Konzentration auf die Sichtweise des Eigentümers im Zentrum steht. Werden aktuelle Beispiele von Eigentümerstrategien im Detail untersucht, werden z.T. grössere Abweichungen zur oben dargestellten Form festgestellt.

Bei der Einführung einer Eigentümerstrategie in einem EVU, das bereits über z.B. eine Leistungsvereinbarung und weitere Dokumente verfügt, ist die Abstimmung der einzelnen Dokumente aufeinander vorzunehmen.

## 9.6 Controlling, Reporting / Berichtswesen

Im obigen Abschnitt sind einige Aspekte zum Thema Controlling bereits angesprochen worden. Neben dem Reporting im Rahmen von Berichten (Quartal, Halbjahr, Jahr), welche insbesondere auf Zahlen (Bilanz, Erfolgsrechnung; Investitionen) ausgerichtet sind, ist jedoch auch die adäquate Information des Eigentümers und des Leistungsvereinbarungs-Partners zu berücksichtigen. Dazu gehören qualitative Aspekte wie die Beurteilung der Geschäftsentwicklung, eine Einschätzung zur Markt- und Produktentwicklung, die Nennung allfällig neuer Risiken und – besonders künftig wichtig im Strommarkt – die Preisentwicklung. Für den Eigentümer sind die potenziellen Auswirkungen von Risiken von besonderer Bedeutung.

## 10 Handlungsempfehlungen

Welche Schlussfolgerungen können aus den Erkenntnissen aus der Studie und den weiteren Entwicklungen der bisherigen Erläuterungen gezogen werden? Wiederum steht dabei die praktische Umsetzung im Alltag im Fokus.

1. Erarbeitung der Ausgangslage (**Minimalgrösse**): Ist das eigene EVU bezüglich Anzahl zu bedienender Kunden (Industrie, Gewerbe und Haushalte), Kundenstruktur und Stromabsatz in der Lage, langfristig den zu erwartenden Anforderungen (Markt, Kunden, StromVG, usw.) gerecht zu werden.
2. Klärung der **strategischen Optionen**: Sollten die Abklärung zeigen, dass das EVU den künftigen Anforderungen voraussichtlich nicht gerecht werden kann oder strategischer Handlungsbedarf ersichtlich ist, sind die strategischen Optionen zu klären, zu bewerten und zu entscheiden.
3. Geeignete **Rechtsform**: Ist das eigene EVU, das bezüglich Minimalgrösse in einer geeigneten Rechtsform so aufgestellt, dass es unternehmerisch den Kunden gerecht werden kann? Die Versorgung mit Strom wird idealerweise durch ein Unternehmen wahrgenommen, das nicht der Exekutive unterstellt ist.
4. Klare Vorgaben durch eine **Leistungsvereinbarung** (in Verbindung mit einem **Globalbudget**). Im Rahmen einer Leistungsvereinbarung sind die Aufgaben, welche durch das EVU zu erbringen sind, zu definieren und klare Ziele zum Controlling festzulegen. Diese Leistungsvereinbarung wird durch das Parlament beschlossen und durch das EVU umgesetzt.
5. **Eigentümerstrategie**: Ist das EVU in staatlichem Besitz, ist in einer Eigentümerstrategie zu definieren, innerhalb welcher Leitplanken sich das EVU entwickeln darf. Sie stellt die Grundlage für die Unternehmensstrategie dar. In ihr sind Vorgaben bezüglich der Steuerung (z.B. bezüglich des Marktverhaltens), politische Vorgaben, der Umgang mit Beteiligungen, die Art der Mitarbeiterführung, allfällige finanzielle Rahmenbedingungen und insbesondere das Controlling definiert. Die Eigentümerstrategie wird in der Regel von der Exekutive unter Einbezug des EVU entwickelt und vom Parlament beschlossen.
6. **Board**: Die Mitglieder der Exekutive, welche heute selbstverständlich auch im strategischen Gremium von kommunalen EVU sitzen, tun gut daran, ihre künftige Rolle zu überdenken. Ziel muss es sein, das strategische Gremium langfristig mit fachkompetenten Personen zu besetzen, welche die Verantwortung für die strategische Entwicklung des EVU übernehmen.
7. **Unternehmensstrategie**: Mit der Eigentümerstrategie als Rahmenbedingung und Grundlage definiert das Board die Unternehmensstrategie.
8. **Controlling** mit geeigneten Instrumenten: Abgestimmt auf die Leistungsvereinbarung, die Eigentümerstrategie und die Unternehmensstrategie sind Instrumente zu implementieren, welche ein ergebnisorientiertes Controlling ermöglichen.

Auf der Grundlage des im Abschnitt 9 dargelegten Modells und den Handlungsempfehlungen ist im Einzelfall zu klären, welche Schritte konkret in Angriff zu nehmen sind. Bei der Initialisierung des Projekts ist das Board speziell gefordert, in dem die notwendigen Analysen, die bekannten Sachverhalte und das Projektmanagement für das in Angriff zu nehmende Projekt zu definieren sind.

## 11 Fazit und Ausblick

Im Rahmen der Studie sollten Ergebnisse zu folgenden Fragen gefunden werden

- Worin liegen die Unterschiede bezüglich der Steuerung von kommunalen EVU im Jahre 2009 im Vergleich mit 2003?

In der Zeit zwischen 2003 und 2009 hat eine Strukturbereinigung bei den kommunalen EVU stattgefunden. Waren es 2003 noch rund 900 Werke, so sind es 2009 noch ca. 800 EVU, welche für die Versorgung zuständig sind. Dieser Prozess wird im Übrigen in den kommenden Jahren zu einer weiteren Strukturbereinigung führen.

- Wie hat sich die Teilliberalisierung des Strommarktes (Kunden mit einem Stromverbrauch von über 100'000 kWh) auf die kommunalen EVU ausgewirkt?

Vor der Öffnung des Strommarktes für die Phase 1 hat eine Professionalisierung der EVU stattgefunden. Der Druck des Gesetzgebers, das Netzentgelt auf der Grundlage einer Kostenrechnung und nach Geschäftsbereichen (Handel getrennt vom Netzbetrieb) zu kalkulieren, war die Basis für eine innerbetriebliche Prüfung und Anpassung der Strukturen. Diese führten im Rahmen einer oft neu eingeführten Kostenrechnung zur verbreiteten Etablierung von organisatorischen Hilfsmitteln (z.B. Funktionsdiagramm). Im Weiteren ist in der Zeit zwischen 2003 und 2008 eine Effizienzsteigerung festzustellen.

- Worin bestehen die Unterschiede bezüglich der betrieblichen Steuerung (Public Corporate Governance) in den kommunalen EVU zwischen 2003 und 2009?

Der Anteil EVU, welche 2009 auf der Grundlage einer Eigentümerstrategie gesteuert werden, hat zugenommen. Es ist zudem eine positive Korrelation zwischen dem Einsatz einer Eigentümerstrategie und der Grösse des Unternehmens festzustellen. Bei weiteren Governance-Themen wie Kodex für Verhaltensrichtlinien, Vorgaben bezüglich Rechnungslegung und Revision, interne Kontrolle und Risikomanagement ist eine Zunahme der Sensibilisierung festzustellen. Bezüglich Umsetzung ist jedoch ein Rückstand erkennen.

- Sind neue Erkenntnisse bezüglich der minimalen Grösse eines kommunalen EVU zu gewinnen?

Die Erkenntnisse aus 2005, welche auf den Grundlagen von 2003 kalkuliert waren, sind im Grundsatz bestätigt worden. Zu beachten ist, dass seit Einführung des StromVG eine verbesserte Datengrundlage besteht, auf der diese Frage beurteilt werden kann. Weiterhin ist davon auszugehen, dass EVU mit einer durchschnittlichen Anzahl Zähler pro Kilometer Niederspannungsnetz (ca. 60 Zähler) mindestens 10'000 Zähler bedienen können sollten. Diese Unternehmen verkaufen ca. 100 GWh Energie.

- Wie ist eine effektive und effiziente Public Corporate Governance für ein kommunales EVU in Zukunft zu gestalten?

Im Rahmen des Modells (siehe Abschnitt 9) sind die wesentlichen Bestandteile dargelegt worden. Gegenüber den Erkenntnissen auf Basis der Datenlage der Studie 2003 ist insbesondere die Eigentümerstrategie zu nennen, welche für jene EVU zu definieren ist.

Bei den Schlussfolgerungen für eine Public Corporate Governance leiten Schedler, Gulde und Suter (2007, 56) ab, dass folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- Gewährleistung der öffentlichen Versorgung klären;
- Eigentümerrolle klären;
- Governance-Strukturen klären und aufbauen. In diesem Zusammenhang soll die Rolle des Boards geklärt werden, Prüfungs- und Kontrollstrukturen (Berichterstattung und Information) aufgebaut und die Aufgabenteilung der Akteure vorgenommen werden.

Auf Grund der erarbeiteten Erkenntnisse leiten die Autoren mehrere Varianten zur Frage der Normierung der Public Corporate Governance ab. Auf Grund der in den vergangenen Jahren gemachten Er-

fahrungen in der Schweiz zum Thema sind in den nächsten Schritten auch die juristischen Aspekte mit einzubeziehen und zudem die im Ausland gemachten Erfahrungen mit Kodizes zu analysieren.

Für die kommunalen EVU sind in den folgenden Jahren die aktuellen Strukturen auf ihre Marktfähigkeit zu prüfen und eine Neuausrichtung bzw. Anpassung vorzunehmen. Dies zieht die Frage der minimalen Grösse und einer zukunftsfähigen Rechtsform mit ein. Im Weiteren werden, in Ergänzung zu Schedler, Gulde und Suter folgende Themen von grosser Bedeutung sein:

- Klärung und Definition der Eigentümerstrategie;
- Besetzung des Boards mit einem klaren Fokus auf Fachkompetenz;
- Entpolitisierung der Strukturen und Entscheidungsprozesse;
- Ausrichtung des EVU mittels einer marktorientierten Unternehmensstrategie;
- Erhöhung der Markt- und Kundenorientierung;
- Konsequente und ergebnisorientierte Reportingstrukturen und -tools.

Diese sechs Punkte setzen eine bestimmte Entpolitisierung voraus und bedingen ein professionell besetztes Board, das gewohnt ist, strategisch zu denken und zu handeln und die dafür geeigneten Werkzeuge einzusetzen.

## Literaturverzeichnis

- Brun, Mathias (2003). Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen. Bern/Stuttgart/ , Paul Haupt.
- Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Bern, Bundeskanzlei.
- Cornforth, Chris, Ed. (2003). The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What Do Boards Do? London/ New York, Routledge.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates. Bern, EFV.
- Greer, A., Paul Hoggett und S. Maile (2003). Are quasi-governmental organisations effective and accountable? The governance of public and non-profit organisations - What do boards do? C. Cornforth. London, Routledge: 40-56.
- Grimm, Curtis M. und Ken G. Smith (1997). Strategy as Action: Industry rivalry and coordination. Cincinnati, South Western College Publishing.
- Häfelin, Ulrich und Georg Müller (2002). Allgemeines Verwaltungsrecht. Baden-Baden, Nomos.
- Henke, H.J., Hillebrand, R. und Steltmann, S. (2005). Müssen öffentliche Unternehmen anders gesteuert werden als private Unternehmen? Public Corporate Governance - ein Kodex für öffentliche Unternehmen.
- Hodges, Ron, Mike Wright und Kevin Keasey (1996). Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. Public Money & Management 16(2): 7-13.
- Hofmeister, Albert (2005). Public Governance in der Schweiz - Rückblick, heutiger Stand und Ausblick. Public Corporate Governance - Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. R. X. Ruter, K. Sahr und G. Graf Waldersee. Wiesbaden, Gabler: 255-272.
- IFAC - PSC, International Federation of Accountants - Public Sector Committee (2001). Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. New York, International Federation of Accountants - Public Sector Committee IFAC - PSC.
- Lienhard, Andreas (2005). Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse - Anforderungen - Impulse. Bern, Stämpfli.
- Mastronardi, Philippe (2007a). Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat. Bern, Haupt.
- Mastronardi, Philippe (2007b). Zum Corporate-Governance Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006. Hearing vor der Finanzkommission des Nationalrates. Bern.
- Mastronardi, Philippe und Kuno Schedler (1998). New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- OECD (1999). OECD Principles of Corporate Governance. Paris, OECD.
- OECD (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance on State-Owned Enterprises. Paris, OECD
- Pfister, Claudio und Christensen, Karin (BSG-Studie 2009). Finanzielle Belastung 2007 der Schweizer Elektrizität durch öffentliche Abgaben. BSG-Studie. November 2009
- Pfitzer, Norbert, Peter Oser und Christian Orth, Eds. (2005). Deutscher Corporate Governance Kodex. Ein Handbuch für Entscheidungsträger. Stuttgart, Schaeffer Poeschel.
- Ruter, R.X., Sahr, K. und Graf Waldersee, G.. Wiesbaden, Gabler: 27-36. Hepworth, Noel P. (2002). The European experience of and attitudes to the development of International Accounting Standards. Innovations in Governmental Accounting. V. Montesinos und J. M. Vela. Boston,

- Kluwer: 73-84. Hilb, Martin (2005). *New Corporate Governance - Successful Board Management Tools*. Berlin, Springer.
- Ruflin, Regula (2006). *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement: die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Schedler, Kuno (2008). *Eigentümerstrategie für öffentliche Unternehmen*. Universität St. Gallen, IDT-HSG, IDT-Blickpunkte Nr. 19
- Schedler, Kuno, Gulde Alexander und Suter Simone (2007). *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen*. Universität St. Gallen, IDT-HSG, Working Paper.
- Schedler, Kuno (2007). *Public Management und Public Governance*. Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. A. Benz, S. Lütz, U. Schimank et al. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 253-268.
- Schedler, Kuno und Peter Kolbe (2004). *Corporate Governance und Public Management*. Gutes besser tun - Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. H. Vogensberger, H. Bienek, J. Schneider et al. Bern, Paul Haupt: 129-150.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2006). *New Public Management*. Bern, Haupt.
- Sonderegger, Roger (2005). *Minimale wirtschaftliche Grösse von EVU*. VSE-Bulletin 20/2005
- Sonderegger, Roger (2004). *Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Sonnenfeld, J.A. (2002). *What makes great boards great - it's not rules and regulations. It's the way people work together*. Harvard Business Review 80(9): 106-113.

