

Betriebliche Steuerung von kommunalen Elektrizitäts- versorgungsunternehmen

von Dr. Roger W. Sonderegger*

Die kommunale Stromversorgung in der Schweiz wurde vom Autor bezüglich der betrieblichen Steuerung im Jahre 2003 analysiert. Im Jahr 2009 wurde die Studie wiederholt, nach Beginn der Phase 1 der Strommarktliberalisierung und vor der vollständigen Liberalisierung. Der folgende Bericht gibt einen Einblick, wie sich die Monopolversorgung im teilliberalisierten Markt entwickelt hat und er zeigt mit konkreten Handlungsempfehlungen auf, welche Themen bezüglich der betrieblichen Steuerung zu beachten sind.

Im September 2002 wurde das Elektrizitätsmarktgesetz abgelehnt. Einige Monate danach führte der Autor im Juni 2003 eine erste umfassende Studie zur betriebswirtschaftlichen und politischen Führung von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) in der Schweiz durch. Diese Studie wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Verband Schweizerische Elektrizitätsunternehmen (VSE) durchgeführt. Es nahmen 46% der befragten EVU teil.

Studie 2003 zur betriebswirtschaftlichen und politischen Steuerung von kommunalen EVU

Zusammengefasst kam der Autor damals zur Erkenntnis, dass es notwendig ist, die betriebliche Steuerung zu professionalisieren und dass in diesem Zusammenhang folgende Instrumente von Bedeutung sind: Eine Leistungsvereinbarung zwischen Gemeinde und EVU; ein strategisches Gremium (Personen mit Fachkompetenz), eine Unternehmensstrategie, ein Organisationsreglement und bei grösseren EVU, ein Funktionendiagramm und ein Qualitätsmanagement.

Die Studie wurde im Herbst 2009 neu aufgelegt. Wiederum stellte der Verband (VSE) die Adressen zur Verfügung. Wie 2003 konnte mit einer Beteiligung von über 47% eine Datenbasis erzielt werden, die belastbare Interpretationen zulässt.¹

Im Folgenden sollen folgende Fragen beantwortet werden:

Teil 1: Was hat sich zwischen 2003 und 2009 verändert?

Teil 2: Worauf ist aus politischer Sicht bei der Steuerung von EVU zu achten?

Teil 3: Welche Kernthemen werden die kommunalen EVU in den kommenden Jahren beschäftigen?

Strommarktliberalisierung auf der Grundlage des regulierten Netzzugangs

Am 1. Januar 2008 trat das neue Stromversorgungsgesetz (StromVG) in Kraft, das die Liberalisierung des Strommarktes realisieren wird. In einem ersten Schritt sind seit dem 01. Januar 2009 die Grossverbraucher mit einem Strombezug von über 100'000 kWh berechtigt, den Strom frei am Markt zu kaufen. Ab 2014 sollen auch die privaten Haushalte den Stromlieferanten frei wählen können.

In der Schweiz wurde das Modell des regulierten Netzzuganges gewählt. Er gewährleistet, dass jeder Anbieter alle Netze diskriminierungsfrei benutzen darf. Dafür ist eine Entschädigung, das Netzentgelt, zu leisten. Um dieses kalkulieren zu können, ist ein sogenanntes Unbundling durchzuführen. Die Geschäftsbereiche müssen kalkulatorisch getrennt werden: Energiehandel, Netzbetrieb, Produktion und weitere Geschäftsbereiche. Das StromVG legt im Weiteren fest, dass jedes EVU eine Kostenrechnung zu führen hat, welche zudem jährlich der Elektrizitätskommission (ElCom), dem Regulator, vorzulegen ist.

Das StromVG legt zudem fest, dass die festen Endverbraucher, also die privaten Haushalte und die Grossverbraucher, welche den Strom beim bisherigen Stromlieferanten beziehen, an Preisvorteilen zu partizipieren sind. Dies ist aktuell für die meisten Regionen der Schweiz der Fall, in dem die Marktpreise über den Gesteuerungskosten liegen.

Teil 1: Die Versorgungslandschaft verändert sich

Seit Ende der 1990-er Jahre hat die Zahl der EVU von rund 900 Unternehmen auf ca. 800 abgenommen. Diese Entwicklung ist auch bei der Befragung 2009 zu erkennen. Die identische Grundgesamtheit liegt 2009 um 45 EVU tiefer als 2003. Neben einigen EVU, welche aus dem VSE ausgetreten sind, liegt die Veränderung auf einer Strukturbereinigung, bei der zahlreiche EVU in der Schweiz oft von kantonalen EVU übernommen oder durch Fusionen in grössere Einheiten überführt worden sind. Diese Strukturbereinigung wird in den kommenden Jahren zu einer weiteren Abnahme der Anzahl EVU führen. Betroffen sind dabei insbesondere EVU mit einem jährlichen Stromverkauf von weniger als 30 GWh.

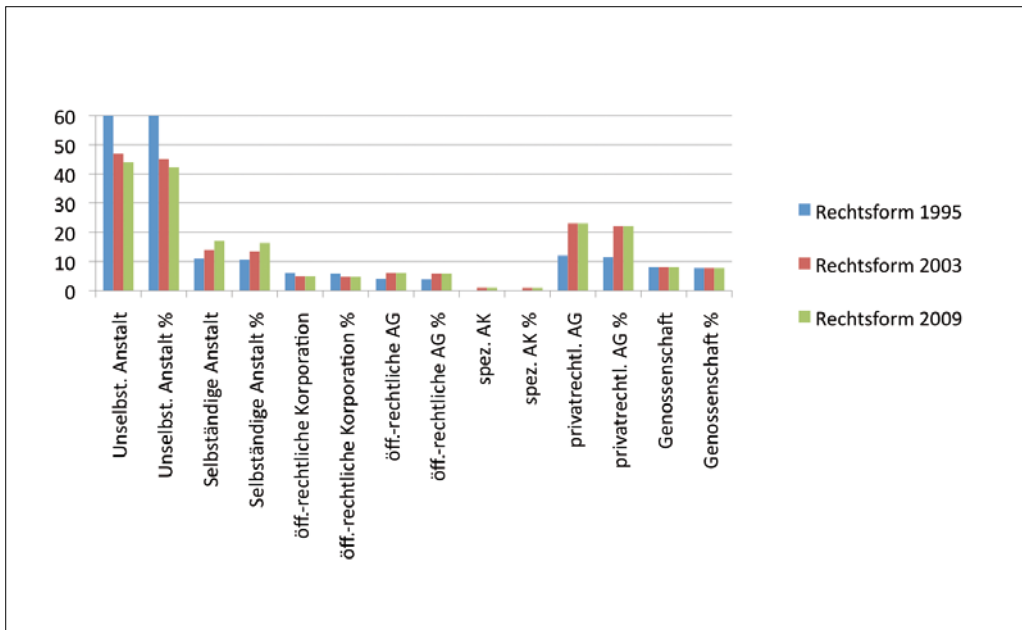
Nach der Verselbständigung die Professionalisierung

Die folgende Grafik zeigt, dass in der Zeit zwischen 1995 und 2003, in der die Vorbereitung auf den liberalisierten Markt vorgenommen wurde, insbesondere Verselbständigungen durch Rechtsformänderungen durchgeführt wurden.

Unselbständige Anstalten, also Gemeindewerke, wurden in jener Phase vor allem

¹ Zu beachten ist, dass sich der Text aus Platzgründen nur auf einen kleinen Teil der Befragung eingeht und die Grundlagen für die politischen Interpretationen legt. Die ganze Studie ist ab anfangs Februar 2010 verfügbar: www.idt-unisg.ch

Rechtsformänderungen zwischen 1995, 2003 und 2009; N = 104



in private Aktiengesellschaften überführt. Interessant ist die Tatsache, dass im Falle von Rechtsformänderungen insbesondere nach 2003 die selbständige Anstalt im Vordergrund stand. Dennoch ist die Erkenntnis von Bedeutung, dass in der Schweiz im Jahre 2009 noch immer über 40% der kommunalen EVU unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind, welche meist von der Exekutive, unterstützt durch eine Fachkommission, geführt werden. Zu beachten ist im Weiteren, dass bei EVU mit einem Stromverkauf von über 100 GWh der Anteil unselbständiger Anstalten unter 30% beträgt.

Die Vorbereitungsarbeiten für das StromVG mit der Anforderung der Einführung einer Kostenrechnung führten in vielen EVU zur intensiven Auseinandersetzung mit den Kostenstrukturen. Auch wenn zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung konkrete Vorgaben bezüglich Umsetzung von Seite der ECom fehlten, zeigten die Evaluationen von geeigneten Software-Tools, dass ein stärkerer Einbezug von Geschäftsprozessen notwendig ist. Auf dieser Grundlage ist auch eine Professionalisierung der Führungsstrukturen zu beobachten.

Qualitätsmanagement und Funktionendiagramm

Führten im Jahre 2003 22% der EVU ein nach ISO 9001 zertifiziertes Qualitätsmanagement, so waren es 2009 bereits 27%. Beim Funktionendiagramm² fällt der Ver-

gleich noch deutlicher aus: Waren es 2003 53% der EVU, so waren es 2009 bereits über 66%. Qualitätsmanagement und Funktionendiagramm sind Hilfsmittel, welche den Organisationsgrad aufzeigen. Diese Hinweise zeigen auf, dass kommunale EVU im Verlauf der letzten Jahre bezüglich Führung professionalisiert wurden.

Teil 2: Minimale Grösse von EVU

Analog zu anderen Diskussionen bezüglich Minimalgrösse gibt es auch bei EVU keine verbindliche und mit Sicherheit unterlegte Minimalgrösse, welche es zu erreichen gilt. Dennoch haben die zahlreichen Projekte, bei welchen der Autor in den vergangenen Jahren beizogen wurde, bestätigt, dass die 2004 aufgezeigte Minimalgrösse für ein EVU weiterhin bei ca. 10'000 Zähler und rund 100 GWh Stromabsatz liegt: Eine erste Interpretation der zur Verfügung stehenden Daten zeigt auf, dass die Erkenntnisse, welche noch vor dem StromVG kalkuliert wurden (ohne Trennung von Energie und Netz), noch immer volle Gültigkeit haben.³

Künftige Anforderungen

Die zweite Phase der Strommarktliberalisierung steht voraussichtlich per 2014 zur Umsetzung an. Mit Blick auf diesen nächsten Schritt sind bezüglich Steuerung von EVU folgende Aspekte von Bedeutung:

Kundenorientierung gewinnt weiterhin an Bedeutung: War es in der Phase 1 ab 2009 nötig, mit den Grossverbrauchern in ein Kunden-Lieferanten-Verhältnis zu treten, wird dies schon bald für alle Kunden Gültigkeit haben. Die Kundenbetreuung ist weiter zu professionalisieren insbesondere vor dem Hintergrund der Wechselmöglichkeiten.

Entpolitisierung in Angriff nehmen: War es in der Vergangenheit möglich, kommunale EVU auch mit eher politisch motivierten Entscheiden zu führen, wird dies spätestens mit der Phase 2 der Liberalisierung nicht mehr möglich sein. Die Regulatorien des StromVG und die Vorgaben der ECom lassen kaum mehr Spielräume für politisch motivierte Entscheide zu.

Zunehmender Effizienzdruck: In den verantwortlichen Gremien wird bereits heute die Diskussion darüber geführt, wie die Effizienz der Netzbetreiber erhöht werden kann. Erfahrungen aus liberalisierten Märkten liegen vor: Das künftige Stichwort wird Anreizregulierung sein. Der Regulator wird dabei einen Erlöspfad auf Basis einer möglichen Effizienzsteigerung vorgeben.

Unternehmerisches Risiko steigt: Vor dem Hintergrund von mehr Kundenorientierung und steigendem Effizienzdruck wird das unternehmerische Risiko zunehmen. Ehrenamtliche Strukturen werden dann definitiv an Grenzen stossen. Erwähnt ist an dieser Stelle, dass die Übernahme von persönlicher Verantwortung aus juristischer Sicht neu zu beurteilen ist.

2 Das Funktionendiagramm ist ein Dokument, welches definiert, an welchen Stellen welche Aufgaben mit welchen Kompetenzen ausgeführt werden

3 Dies gilt für EVU mit den Geschäftsfeldern Netzwartung und Energieein- und -verkauf ohne weitere Geschäftsfelder wie Internet, Kabel-TV oder Wasserversorgung

Die Ausführungen zeigen, dass die Zeit des «Schönwetter-Managements», in der es kaum möglich war, echte Fehlentscheide zu treffen, vorbei ist. Die Stromversorgung wird damit in Zukunft eine Branche sein, welche, wie andere Branchen auch, einem echten Wettbewerbsdruck und unternehmerischen Risiken ausgeliefert sein wird. Es ist an der Zeit, die Strukturen auf die künftigen Anforderungen auszurichten.

Teil 3: Handlungsempfehlungen

Die künftigen Anforderungen zeigen auf, dass es nötig ist, sich mit dem eigenen EVU⁴ zu beschäftigen und die Frage nach der zukunftsgerechten Struktur zu stellen.

Die Erkenntnisse der Studie und die Auswertung von Projekterkenntnissen des Autors zeigen auf, dass dabei aus politischer Sicht folgende Fragen zu klären sind:

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 gerecht zu werden.

2. Klärung der strategischen Optionen: Sollten die Abklärungen zeigen, dass das EVU den künftigen Anforderungen nicht gerecht werden kann oder strategischer Handlungsbedarf erkennbar ist, sind die strategischen Optionen (horizontal: Zusammen mit anderen EVU oder vertikal: Zusammen mit dem Lieferanten bis hin zum Verkauf) zu klären, zu bewerten und zu entscheiden.

⁴ Dies gilt für alle stromversorgenden Unternehmen in der eigenen Gemeinde

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: 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 im eigenen Besitz, ist die Art der Umsetzung der Leistungsvereinbarung ist in einer Eigentümerstrategie zu definieren. 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 von der Exekutive entwickelt und vom Parlament beschlossen.

6. Von der Exekutive unabhängiges strategisches Gremium: Die Mitglieder der Exekutive, welche heute selbstverständlich auch im strategischen Gremium von kommunalen EVU sitzen, tun gut daran, die 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 strategisch verantwortliche Gremium 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.

Zusammenfassung

Im ersten Teil wurde aufgezeigt, dass die kommunalen EVU heute professioneller geführt werden als noch vor rund sechs Jahren. Im Teil 2 wurde dargelegt, welche künftigen Anforderungen zu beachten sind und letztlich wurden im dritten Teil mit konkreten Handlungsempfehlungen die nächsten Schritte definiert.

Noch ist bis zur vollständigen Marktöffnung etwas Zeit, allfällig offene Punkte und Änderungen in Angriff zu nehmen. Der Zeitbedarf ist, insbesondere in einem politischen Umfeld, jedoch nicht zu unterschätzen. ■

* Roger W. Sonderegger, Dr. oec. HSG, roger.sonderegger@unisg.ch ist Projektleiter für Public Corporate Governance an der Universität St.Gallen und hat als selbständiger Unternehmensberater in den vergangenen 12 Jahren zahlreiche kommunale EVU begleitet.

