

## **Eignerstrategien zwischen Monopol und Markt: Mut zum «Denken des Udenkbaren»**

*Daniela Decurtins ist seit 2012 Direktorin des Verbands der Schweizerischen Gasindustrie. Zuvor war sie 25 Jahre in der Medienbranche tätig, davon 18 Jahre beim Zürcher Tages-Anzeiger, die letzten zehn Jahre als Mitglied der Chefredaktion. Sie ist Autorin diverser Bücher und -beiträge, unter anderem «Siemens – Anatomie eines Unternehmens», das auch auf Chinesisch übersetzt wurde.*

**Energieversorger und Politik stecken viel Energie in die Debatte über Gesellschaftsformen. Was aber Not täte oder Voraussetzung wäre, ist die Entwicklung von Eignerstrategien. Diese setzen eine Klärung der Frage voraus, welche Ziele eine Stadt, eine Gemeinde oder auch der Kanton mit dem Eigentum an einem Energieversorgungsunternehmen überhaupt erreichen will. Angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen drängt es sich auf, die Fragen heute noch radikaler zu stellen als bislang.**

## **Energiegeladen: die Entstehung der Energieversorger-Welt**

Seit der Gründungszeit der Energieunternehmen ist die Welt eine andere geworden. Der Ursprung der heutigen Aufstellung reicht teilweise 100 Jahre und mehr zurück. Damals waren die Energieversorger Fahnenträger des Fortschritts. Die Gasversorgungen brachten mit Stadtgas, das aus destillierter Kohle gewonnen wurde, Licht in die Strassen und lösten die russenden Öllämpchen ab. Strom diente Industriellen, Hausbewohnern und Reisenden gleichermaßen. Seit den 1960er Jahren war die Energiewirtschaft vor allem aber auch durch die Bedürfnisse der Wohlstandsgesellschaft geprägt, am augenfälligsten dokumentiert in der anfänglichen Begeisterung für die Kernenergie. So ist eine recht stabile Welt mit knapp 700 Gemeindewerken entstanden, 100 davon führen auch Gas in ihrer Angebotspalette. Erst nach und nach kam es zu einem Umdenken beim Thema Energieverbrauch und der Nutzung insbesondere des Erdöls. Die Kritik am uneingeschränkten Fortschrittsglauben wurde lauter und mit ihr Warnungen vor einer Ressourcenknappheit, die 1972 im Bericht des «Club of Rome» kulminierten. In den 1970er Jahren wurde Erdgas in der Schweiz eingeführt, als Reaktion auf die erste Erdölkrise, um unabhängiger von den Launen der Ölscheichs zu werden. Hierzulande erschlossen schliesslich die städtischen Betriebe die Industrien und im Schlepptau die Wohnsiedlungen auf dem Land.

## **Eine Branche gerät unter Hochdruck: Veränderungen im Umfeld**

Energieversorgungsunternehmen bewegen sich heute in einer Welt, die in den vergangenen Jahren stark an Dynamik zugelegt hat. Neue Akteure treten auf, die Märkte öffnen sich und die Margen zerfallen. Die energie-, klima- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sind anspruchsvoller geworden und widersprechen sich teilweise, weil sie nicht im Zusammenspiel entwickelt wurden. Die Unternehmen tanzen auf einem Parkett, das durch Deregulierung wie den Wegfall von Monopolen, durch Regulierung wie Preisbegrenzungen geprägt ist und zunehmend rutschig wird. Das Umfeld entwickelt sich zu einem Spielfeld für die unterschiedlichsten Interessengruppen und damit die Ausmarchung der Spielregeln zu einem Spiel mit unsicherem Ausgang.

Stadtwerke wie etwa in Solothurn oder Bern verfügen bereits über ein Aktionsfeld, das teilweise weit über die Stadtgrenzen hinausreicht. Beim Strom betrifft dies vor allem historisch gewachsene Beteiligungen etwa an Wasserkraftwerken. Beim Gas hingegen ist es üblich, dass die Stadtwerke viele umliegende Gemeinden versorgen, diese aber nur in den wenigsten Fällen Miteigentümer

derselben sind. Zwar tragen sie so die Risiken nicht mit, dafür partizipieren sie weder an den Gewinnen noch verfügen sie über Mitspracherecht bei Entscheidungen, die auch sie betreffen. Werden die Städte nach wie vor bereit sein, die unternehmerischen Risiken zu tragen, die sich hier etwa ergeben, wenn Industriebetriebe schliessen und der Gasabsatz im Wärmemarkt aufgrund energiepolitischer Eingriffe der Kantone sinkt?

Die Teilmärkte Strom, Gas und Fernwärme werden sich auch künftig sehr unterschiedlich entwickeln. Das hat energiepolitische und marktbedingte Gründe. Die Zahlungsströme, die die Städte vormals gewohnt waren, werden immer dünner. Das Geld, um in Innovationen zu investieren, wird aufgrund einbrechender Margen immer weniger. Marktbedingte und regulatorische Entwicklungen, sowie technologische Opportunitäten wie Sektorkopplung und Digitalisierung, versprechen Chancen und neue Geschäftsmodelle. Sie setzen aber auch anderes Know-how voraus und bergen Risiken. Neue Gesellschaften werden gegründet, vielfach über Kooperationen und entsprechende Beteiligungen. Doch auch der Rückzug aus bestimmten Tätigkeiten kann eine Option sein. Gleichzeitig wirken kulturelle Prägungen. Die Unternehmenskulturen vieler Energieversorgungsunternehmen sind massgeblich durch die Produktion oder das Netz beeinflusst – Bereiche, die über ganz andere Investitionszyklen verfügen als die Entwicklung neuer Dienstleistungen. Hinzu kommt die Beständigkeit der Unternehmen, was die Geschäftsleitung und die Politik nicht gerade ermutigt, gut rentierende Standbeine durch neue Geschäftsfelder zu kannibalisieren.

Politik und Verwaltung bereitet es derweil Mühe, dies zu antizipieren und ihr Handeln darauf auszurichten. Es entsteht ein Spannungsfeld: Einerseits sind die verschiedenen Ansprüche zu befriedigen beziehungsweise auszubalancieren, und andererseits gilt es, Dynamik zu erzeugen. Sind angesichts dieses Spannungsfeldes Energieversorger überhaupt in der Lage, auf die neuen Bedürfnisse wie Digitalisierung und Smart City zu reagieren? Können sie Schritt halten mit den neuen Akteuren, die hier auftreten? Das alles verlangt den Gemeinden und Städten als Eigentümer der Energieversorgungen eine kritische Überprüfung ihrer Ziele ab. Zum einen sollen sie Aufgaben wahrnehmen, die im öffentlichen Interesse sind. Dann aber müssen sie auf dem sich verändernden Markt Erfolg haben, was zwangsläufig auch das Eingehen von Risiken mit sich bringt. Nur: Passiert diese Auseinandersetzung auch?

## **Trendsurfen bei den Organisationsformen**

Als eine Reaktion beschäftigen sich Städte und Gemeinden praktisch überall mit den Gesellschaftsmodellen, die beschreiben, wie solche Aufgaben erbracht

werden sollen. Sie prüfen, ob sie aus der Verwaltung ausgelagert und in einem separaten Unternehmen oder weiter als Dienstabteilung organisiert werden sollen. Die Antworten fallen dabei sehr unterschiedlich aus. Die Schweizer Energieversorgungslandschaft präsentiert sich entsprechend bunt. Die gewählten Modelle sind teilweise Kinder ihrer Zeit, teilweise aber auch schlicht durch persönliche Motive oder spezielle Konstellationen getrieben. Die Schaffung von öffentlichen Unternehmen wie etwa in Genf, Bern oder Basel hat die Einsicht der Politik vorausgesetzt, dass gewisse Problemstellungen vorhanden sind, die sich innerhalb einer Verwaltung nur ungenügend lösen lassen. Sonst gäbe die Politik nie ihre direkten Einflussmöglichkeiten aus der Hand. Das Vorgehen in diesen Fällen hängt nicht zuletzt von Zeitströmungen ab, wie man sie vom Trendsurfen der Manager und verschiedener Managementmethoden her kennt. Dabei gerät die eigentliche Frage in den Hintergrund, was der Staat überhaupt machen soll und was nicht, beziehungsweise was er besser anderen überlässt.

Die Stadt Zürich bietet dafür ein Eldorado an Anschauungsmaterial. 1997 wurde die Gasversorgung aus der Verwaltung ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Zwei Drittel der Zürcher Bevölkerung sprachen sich an der Urne dafür aus. Die Sozialdemokraten hatten sich einer Empfehlung enthalten, die Gegner waren im Lager der Grünen, der Alternativen Liste und Schweizer Demokraten angesiedelt. In der Folge nutzte die später in Energie 360 Grad AG umbenannte Firma ihren Spielraum, reagierte auf die politisch immer stärkeren Einschränkungen beim Gas, stieg in neue Geschäftsfelder, beispielsweise Energiedienstleistungen und Elektromobilität, ein und geriet so auch in Konkurrenz mit dem städtischen Stromversorger. Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ) hingegen ist als städtische Dienstabteilung organisiert. Statt für eine Ausgliederung des EWZ, wie sie durch den Stadtrat zuletzt 2015 angestossen und von der vorberatenden Kommission sowie dem Parlament gleich versenkt wurde, engagieren sich die linken Parteien der Stadt Zürich nun dafür, die Energie 360 Grad AG wieder in die Verwaltung zu integrieren.

Um die Jahrhundertwende hat sich ein Zeitfenster unter dem Eindruck der bevorstehenden Liberalisierung der Energiemärkte geöffnet. In Aarau, Brugg, Zofingen und Bern etwa sind damals Aktiengesellschaften geschaffen worden, mit zum Teil hoher Autonomie beziehungsweise mehr oder weniger direktem Einfluss der Politik. Dass das Pendel derzeit wieder stärker Richtung mehr Kontrolle durch Politik und Verwaltung zurückschwingt, ist auch anderswo zu beobachten. Je grösser der Veränderungsdruck in den Energieversorgungsunternehmen wird, desto eindringlicher scheint das Bedürfnis von Politik und Bevölkerung nach Stabilität und Beständigkeit. Dieses Bedürfnis setzt sich bei den Führungsverantwortlichen der städtischen Dienstabteilun-

gen durchaus fort, die hinter vorgehaltener Hand recht glücklich sind und einen gewissen Schutz vor den Widrigkeiten des Marktes schätzen. Kundinnen und Kunden sind in der Regel zufrieden mit ihrem Versorger. In der Praxis scheinen die verschiedenen Organisationsformen alle tauglich zu sein. Letztlich ist es von den handelnden Menschen abhängig, ob es ihnen gelingt, die Freiräume zu nutzen und auf Marktentwicklungen zu reagieren. Das ist eine stete Gratwanderung, wie etwa die mediale Kritik am Engagement von Gemeindepräsidenten und dem Management von Energieversorgungsunternehmen gegen die Umsetzung kantonaler Energiegesetze aktuell zeigt.

## Energieversorger als Zielscheibe

Aus der Zürcher Situation abzuleiten, dass es dort keine Unternehmensstrategien für EWZ, Entsorgung + Recycling Zürich (EWZ, Fernwärme) oder die Energie 360 Grad gäbe, wäre falsch. Was fehlt, ist eine übergreifende Dachstrategie aus Eigentümersicht, wie ein Expertenbericht von Ecoconcept sowie der BHP Hanser und Partner AG im Dezember 2017 festhält. Diese soll nun erarbeitet werden. Grundlage ist die Auslegeordnung im Bericht und die darin angesprochenen Handlungsoptionen bezüglich organisatorischer Massnahmen. Zürich behilft sich heute mit Ersatzlösungen und koordiniert eine Reihe von Einzelentscheidungen der verschiedenen Akteure über Expertengremien, die entweder von der Exekutive gewählt oder departementsintern geschaffen wurden.

Doch auch bei ausgliederten öffentlichen Unternehmen sind die Zielvorgaben der Eigentümer häufig wenig klar. Das hat unter anderem damit zu tun, dass deren Schaffung in der Regel ein politischer Kompromiss zugrunde liegt. Das führt zu unterschiedlichsten Erwartungen und entsprechenden Angriffen von Kritikern, die etwa eine Ausgliederung für falsch betrachten und Teilaspekte aufgreifen, um diese an den Pranger zu stellen. Angriffsflächen bieten häufig fehlende Transparenz oder die Gehälter und Boni der Chefs der städtischen Betriebe, die zu politischen Vorstössen anregen. Das beschert nicht nur Mehrarbeit, sondern kann auch dazu führen, dass die Handlungsspielräume aus gewissen Ängsten heraus nicht ausgeschöpft werden. Gleichzeitig sind solche Vorstösse legitim und Teil der demokratischen Kontrolle.

Hinzu kommt, dass die ausgliederten Unternehmen neue Aktivitäten entwickeln werden, um sich zu positionieren und wirtschaftlich erfolgreich sein zu können. Dabei geraten sie häufig in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Das Installationsgeschäft ist hierfür ein treffliches Beispiel. Diesem liegt die allgemeine Auffassung zugrunde, dass sich Energieunternehmen weg vom Versorger hin zum Dienstleister entwickeln sollten, wenn sie in Zukunft

erfolgreich sein wollen. Die BKW ist dadurch ins Kreuzfeuer des Gewerbes geraten. Der Berner Gewerbeverband lancierte im Mai 2018 eine Kampagne unter dem Titel «Der Staat als Konkurrent: Fair ist anders!» und zielte dabei auf die beispiellose Einkaufstour der BKW. Diese erwarb in den vergangenen Jahren mehr als 40 Ingenieurs- und Installationsbüros und beteiligte sich mit den auch noch aufgekauften Planungsbüros an Ausschreibungen. Der Vorwurf: die BKW nutze ihre Monopolstellung, um in neue Geschäftsbereiche zu expandieren. Sie gehört zu 53 Prozent dem Kanton. Die BKW hingegen sieht sich als «privatrechtliches, börsenkotiertes» Unternehmen, das sich angesichts der Veränderungen im Strommarkt neue Märkte erschliessen müsse, wie BKW-Chefin Suzanne Thoma jeweils betont. Für den Eigentümer besteht deshalb ein weiteres Risiko mit einer Ausgliederung: dass sich Unternehmen beginnen, eigenständig weiterzuentwickeln, und zwar in einer Art, die politischen Zündstoff birgt und sogar Fragen nach Rückführung in die Verwaltung aufwirft wie im Fall der Energie 360 Grad AG.

## **Lassen sich Zielkonflikte in Eigenerstrategien überhaupt auflösen?**

Eigenerstrategien sind von zentraler Bedeutung, um einerseits Angriffsflächen zu entschärfen, aber auch um sich andererseits klar zu werden, welche Gesellschaftsform sich für die Erfüllung der Aufgaben am besten eignet. Darin soll verankert werden, welche Ziele im öffentlichen Interesse mit dem Besitz eines Versorgungsunternehmens erreicht werden sollen, wie man mit Zielkonflikten umgeht und wie die Aufsicht sichergestellt werden kann. So sind sie etwa in einem Konzeptpapier von Ecoconcept umschrieben. Das klingt auf den ersten Blick einfach, die Schwierigkeiten folgen aber auf dem Fuss. Denn der Energieversorgung sind seit jeher Zielkonflikte immanent. Sehr augenscheinlich wird dies bereits in der Bundesverfassung in Artikel 89. Dort heisst es: «Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.» Das Energietrilemma zieht sich etwa in den Statuten der Stadtwerke weiter, die häufig viel Interpretationsspielraum lassen. Die Gemeinde beziehungsweise eine Stadt verfolgt mit der Energieversorgung in der Regel gleichermassen wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Ziele, die auszutarieren sind. Dazu gehören etwa die Vision einer 2000-Watt-Gesellschaft, die viele Energiestädte kennen, den Ausstieg aus der Kernenergie, die Förderung erneuerbarer Energien oder die 1-Tonne-CO<sub>2</sub>-Gesellschaft.

Die so entstehenden Zielkonflikte sind mannigfach: Bürger und Unternehmer sind in der Regel an tiefen Energiepreisen interessiert, während aus einer energie- und klimapolitischen Sicht Preise verursachergerecht gestaltet werden sollten, damit die Bürgerinnen und Bürger ihr Verhalten anpassen. Das Erheben von Abgaben auf Energieträgern, die aus dieser Sicht nicht mehr Wunschenergie sind, macht aus einer solchen klimapolitischen Perspektive durchaus Sinn. Ganz offensichtlich wird der Zielkonflikt beim Energieverbrauch. Während ein Unternehmen sich in der Regel wünscht, möglichst viel zu verkaufen und so von Skaleneffekten zu profitieren, zielen energiepolitische Massnahmen darauf, den Verbrauch zu senken, indem die Effizienz gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden. Aber auch an Fragen der Transparenz scheiden sich die Geister: Die Politik will mehr Einblick in die Strategien des Unternehmens, während eine Geschäftsleitung dies als Benachteiligung im Wettbewerb empfindet. Schliesslich füllen die Energieversorger mit ihren Gewinnen auch die Kasse, die den Haushalt der Städte und Gemeinden entlastet. Die öffentliche Hand erwartet eine angemessene Rendite für Kapital und Investitionen, die es ihr ermöglicht, die Steuern tief zu halten. Demgegenüber wünscht sich das Management, dass es diese Mittel in Zukunftsprojekte investieren kann.

Alle diese Zielkonflikte aufzulösen, ist anspruchsvoll und muss in einem Ausräumungsprozess zwischen politischer Führung, dem strategischen Gremium und der Geschäftsleitung erfolgen. Dies setzt eine Konfliktkultur voraus. Entsprechend fürchten auch gewisse Direktoren diesen Prozess beziehungsweise das Resultat, das sie in ihren Handlungsmöglichkeiten beschneiden könnte. Viel gewonnen ist bereits, wenn es gelingt, Strategien und Positionierungen zu entwickeln, die verschiedenen Zielen gerecht werden. Ein Beispiel dafür sind Gasversorgungen und ihre Aktivitäten im Biogasbereich. Sie setzen dort ihre vom Eigner vorgesehene ökologische Vorbildrolle zur Kundenbindung ein. Gewisse Werke kennen schon heute einen fixen Anteil von bis zu 20 Prozent Biogas in ihrem Standardprodukt, obwohl etwa Schweizer Biogas in der Regel doppelt so teuer ist wie Erdgas.

Das Risiko, dass Zielkonflikte zu Krisen zwischen dem Eigner und dem Management führen, bleibt trotzdem latent hoch. Schlimmer noch: Zielkonflikte setzen sich in Interessenkonflikten in verschiedenen Führungsfunktionen fort. Der Bundesrat hat das früh erkannt und schuf in seinem «Corporate Governance»-Bericht von 2006 gemeinsame Grundsätze für die Steuerung und einheitliche Kriterien für die Beurteilung der Auslagerung von Bundesaufgaben. Etliche Kantone sind ihm gefolgt. In vielen Städten besteht aber noch Nachholbedarf. Das zeigt etwa der Umgang mit dem Thema Gas. Politische Einstellungen können einen starken Einfluss auf die Eignerstrategie haben und gehorchen unter Umständen mehr den politischen Mehrheiten



als einer nachhaltigen gesunden Entwicklung des Unternehmens. Stadträte tun sich schwer, sich öffentlich für Gas und dessen Bedeutung für einen klimafreundlichen, sicheren und wirtschaftlichen Umbau der Energieversorgung einzusetzen. Das kostet Wählerstimmen und Sympathien im Parlament. Abweichende Positionen offensiv zu vertreten, können sich nur Unternehmen leisten, die in privatem und nicht in öffentlichem Besitz sind, wie etwa eine Gravag. Das sich im Besitz von fünf holländischen Familien befindliche Unternehmen in der Ostschweiz ist noch eines der wenigen schweizweit, das in die Erschliessung neuer Gebiete mit Gasnetzen investiert.

## **Gehören Politiker in den Verwaltungsrat?**

Die Frage, ob Stadt- beziehungsweise Gemeinderäte Einsitz in den Verwaltungsräten von öffentlichen Unternehmen nehmen sollen, präsentiert sich ähnlich vielschichtig. Eine Studie der Universität St. Gallen hat für das Jahr 2010 festgestellt, dass in über 90 Prozent der Unternehmen die Exekutive vertreten ist. Bund und Kantone sind da deutlich restriktiver, angesichts der Rollen- und Interessenkonflikte, die sich hieraus ergeben. Auf den ersten Blick lässt sich der Anspruch gar nie einlösen, gleichzeitig die Verantwortung für die Strategie des Unternehmens sowie die politische Aufsicht wahrzunehmen. Was ist im Konfliktfall höher zu gewichten, Chancen für die Weiterentwicklung des Unternehmens zu packen oder einzelne politische Ziele zu verfolgen, die zum Teil im Widerspruch zueinander stehen? Zudem können Konflikte zwischen der Legislative und Exekutive auftreten und zu parteiinternen Querelen führen. Auf den zweiten Blick gibt es aber sehr wohl gute Gründe, weshalb man die Exekutiv- oder Legislativmitglieder – auch im Interesse der Geschäftsführung – einbinden sollte: Die Wege sind kurz und direkt, das politische Sensorium besteht, die Möglichkeiten der Kontrolle sind gegeben, und die Verantwortung wird direkt wahrgenommen. Zudem gibt es innerhalb einer Exekutive noch weitere Mitglieder, die einem anderen Departement vorstehen, die eine solche Aufgabe wahrnehmen könnten. Letztlich kann sich die Politik gar nie der Verantwortung entziehen, solange der Energieversorger in öffentlicher Hand ist. Problematisch wäre in diesem Umfeld auch ein Verwaltungsrat, der ausschliesslich aus Personen zusammengesetzt ist, die Managerwissen mitbringen, denen aber das politische Sensorium abgeht. Deshalb liegt die Lösung in einem strategischen Führungsgremium, das beide Kompetenzen verbindet. Wenn die Unternehmensentwicklung und die politischen Realitäten auseinanderdriften, wird es früher oder später zum Zusammenprall kommen. Ein Mittel, um diese Konfliktlinien aufzulösen, ist letztlich auch die Eignerstrategie, in der alle diese Fragen zu regeln sind.



## Fokus auf Netz und Grundversorgung

Wer das Thema bei den Chefs von Energieversorgern anspricht, der hört auch Vorbehalte gegenüber dem Aufwand und Nutzen, eine Eignerstrategie zu erarbeiten. In der wissenschaftlichen Forschung hingegen, die insbesondere an der Universität St. Gallen gepflegt wird, ist es unbestritten, dass deren Formulierung ein wesentliches Element der Public Corporate Governance ist. Wegweisend hierzu ist das Standardwerk von Kuno Schedler, Roland Müller und Roger W. Sonderegger. Städtische Energieversorger sind häufig voll integriert und kennen Produktion, Netze, Energiebeschaffung, Retail und Service als Elemente ihrer Wertschöpfungskette. Angesichts von Marktöffnung sowie energie- und klimapolitischen Entwicklungen stellt sich die Frage, ob die Eigner noch zu wenig mutig sind betreffend Radikalität, wenn es um die Auflösung der Zielkonflikte geht, was der Staat in Zukunft noch machen soll und was nicht. Fehlt angesichts der Beständigkeit und der Reputation einfach der Mut zum «Denken des Undenkbaren»?

Es ist auf den ersten Blick sehr verständlich, dass aus der Perspektive der politischen Machbarkeit und des Erreichens von Mehrheiten gern einmal Kompromisse eingegangen werden. Ein Eigentümer, der gegenwärtig über einen grossen Produktionspark verfügt, befindet sich zunehmend im Blindflug. Es eröffnen sich durchaus viele Chancen, diese sind aber auch immer mit Unsicherheit verbunden. Dies, wenn es um Investitionen in ausländische Solaranlagen geht, die von Subventionen profitieren, oder wenn Steuerzahler Millionen in den Aufbau von Infrastrukturen investieren, die weit abseits des eigenen Stadtgebiets liegen und keine Transparenz besteht, wie sich diese Projekte entwickeln. Im besten Fall entwickeln sich solche Unternehmen rasch und erfolgreich, gewinnen Marktanteile oder besetzen neue Geschäftsfelder. Im schlechteren Fall kommt es zu Fehlinvestitionen, die sich in tieferen Gewinnausschüttungen an die Gemeinde niederschlagen.

Wer eine Eignerstrategie erarbeitet, wird sich zunächst auf den Service public fokussieren und damit auf eine Grundversorgung, die sicher und zu einem bezahlbaren Preis erbracht wird. Hinzu kommen energie- und klimapolitische Zielsetzungen, verbunden mit finanziellen Stossrichtungen. Radikaler gedacht könnten sich Städte und Gemeinden auf den Wert der Netze und der Grundversorgung konzentrieren. Als organisatorische Lösungsansätze stehen ihnen folgende Möglichkeiten zur Verfügung: die Schaffung von städtischen Dienstabteilungen beziehungsweise öffentlich-rechtlichen Unternehmen für den Service public sowie selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen für Marktaktivitäten, also dem Energiehandels- oder Dienstleistungsgeschäft, an denen sich Dritte zumindest beteiligen könnten. Im Mittelpunkt stehen dabei die Netze. Sie haben den Charakter eines natürlichen Monopols, mit dem

zum einen die Versorgungssicherheit gewährleistet werden kann. Zum anderen dienen sie der Erreichung energie- und klimapolitischer Ziele – bei gleichzeitigem Werterhalt der Infrastrukturen, des eigentlichen Vermögenswerts der Städte und Gemeinden. Das gilt sowohl für das Strom- als auch das Gas- und Fernwärmenetz. Bei den beiden letzteren stand in den letzten Jahrzehnten der Ersatz von Öl als Prozessenergie und der Ersatz von Ölheizungen, die noch den Wärmemarkt dominieren, im Vordergrund. Man wird dies zunehmend durch ein Verständnis ablösen, das nicht mehr so sehr das Einzelobjekt im Fokus hat, sondern das Gesamtsystem.

## **Ein Mittel, um der Sektorkopplung zum Durchbruch zu verhelfen?**

Wenn sich Verwaltung und Politik stärker auf die Netze konzentrieren, erhöht sich die Chance, dass Aspekte der Sektorkopplung, des Zusammenspiels von Elektrizitäts-, Wärme- und Gasnetzen, stärker zum Tragen kommen. Dies dient dazu, neue erneuerbare Energien, die unregelmässig anfallen, optimal zu nutzen und ins Gesamtsystem zu integrieren. So können CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wärmeversorgung und im Verkehr gesenkt werden. Hinzu kommt ihr Beitrag, die versorgungskritische Situation in den Wintermonaten zu lösen, in denen die Schweiz auf Stromimporte angewiesen ist. Versorgungssicherheit ist keine Selbstverständlichkeit mehr, wenn an den Stellschrauben eines gut funktionierenden Systems gedreht wird, um die Abhängigkeiten von der Kernenergie und fossilen Energieträgern zu reduzieren. Solange in Europa noch viele Kern- und Kohlekraftwerke am Netz sind, mag es kein Problem sein, dass die Schweiz im Winter von Stromimporten abhängig ist. In den nächsten Jahren wird sich das jedoch ändern. Hierzulande werden sukzessive alle Kernkraftwerke abgeschaltet. Deutschland wird diesen Schritt bereits 2022 vollzogen haben und denkt laut über einen Ausstieg aus der Kohlestromproduktion nach. In Frankreich macht sich die Überalterung der Atommeiler bemerkbar. Hier bringen Gas und seine Infrastruktur eine Reduktion von Abhängigkeiten mit sich und die Möglichkeit, mittels Gas im Inland Strom zu produzieren, sei dies dezentral mittels Wärmekraftkopplung (WKK), sei dies zentral mittels Gaskraftwerken.

Dass solche Konzepte in den Städten verwirklicht werden, dürfte dann der Fall sein, wenn die verschiedenen Anspruchsgruppen und insbesondere die Politik sowie die Stimmbevölkerung den Sinn darin sehen, das Gesamtsystem ökologisch und ökonomisch zu optimieren. Dann könnten übergeordnete politische Ziele und der Anspruch, den Wert bestehender Assets zu erhalten, in Einklang gebracht werden. Ohne einen politischen Willen hätte es etwa

Projekte wie das Hybridwerk Aarmatt in Solothurn oder auch die verschiedenen Geothermieprojekte in Basel, Zürich oder St. Gallen nicht gegeben. Dem stehen aber traditionelles Silodenken gegenüber, ebenso politische Positionen in den Städten, dass es überhaupt keine Erdgasinfrastruktur mehr brauche, auch nicht in einem eigentlich sinnvollen Konvergenzkonstrukt. Hier rücken Wärmenetze stärker in den Vordergrund, wie dies beispielsweise in Zürich und Basel geschieht. Das Primat des Stroms, das seit jeher aufgrund des Grundversorgungsauftrags Vorrang hat, kommt zum Tragen. Beim Gas besteht ein solcher Auftrag, der etwa mit der Anschlusspflicht verbunden ist, nicht. Wenn ein Eigentümer keinen Nutzen mehr im Gasnetz sieht, wäre ein Verkauf an Dritte eine durchaus sinnvolle Alternative. Der neue Eigentümer hätte ein grösseres Interesse, es zu entwickeln.

## **Ausweg aus dem Öffentlichkeits- versus Privatdilemma: ein Ausblick**

Zusammengefasst müssen sich Eigner in erster Linie überlegen, welche Rolle sie ihrem Energieversorgungsunternehmen geben möchten, und erst in zweiter, wie das Ganze zu organisieren ist. Die Frage lässt sich am einfachsten beantworten, wenn sich das Tätigkeitsgebiet des Energieversorgers mit dem Gemeindegebiet deckt. Die öffentliche Hand könnte sich auf die Netze und den Service public beschränken. Darin eingeschlossen wären der Bau und Unterhalt der Netze sowie das Sicherstellen der Grundversorgung. Das bringt weniger Zielkonflikte mit sich, aber auch weniger Geld für die Stadtkasse.

Möchte ein Eigner die wegbrechenden Margen durch neue Geschäftsfelder kompensieren, sollte die Politik bereit sein, dem Energieversorgungsunternehmen mehr Handlungsspielraum zu gewähren und es auch nicht auf das Gemeindegebiet beschränken. Solange der Staat etwa im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft beteiligt bleibt, glüht politischer Zündstoff überdies weiter, selbst wenn sich Private beteiligen sollten. Diese sind durch eine völlig andere Haltung und Kultur geprägt und werden sich nur engagieren, wenn sie unternehmerische Chancen sehen. Solche auf Marktaktivitäten ausgerichteten Unternehmen würden umgekehrt auf jeden Fall viele Freiräume gewinnen und die Innovationskraft steigern, die Erfolgchancen würden damit steigen. Gleichzeitig reduzieren sich die Risiken für die öffentliche Hand. Aber ob öffentlich-rechtlich, mit oder ohne private Beteiligung oder privat, jede Konstellation setzt fachlich kompetente, unternehmerisch handelnde Verwaltungsräte und Geschäftsleitungen mit politischem Sensorium voraus.

Welche Rolle kommt den Verbänden in dieser Frage zu? Entsprechend der Entwicklung bei den Unternehmen verändern sich auch die Anforderungen,

die an sie gestellt werden. Im Bestreben, ihren Mitgliedern Nutzen zu stiften, kommen auf sie neue Themen und Aufgaben zu. Neben Fragen der Regulierung, Marktanalyse, Innovation und der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, die zu den traditionellen Aufgaben zählen, gehören auch Governance-Fragen ins Pflichtenheft. Verbände können hier ihre Mitglieder mit übergreifendem Erfahrungsaustausch und Wissensaufbau unterstützen. Dazu müssen die Mitglieder der Steuerungsgremien aus Exekutive, Legislative, Verwaltung und Privatwirtschaft besser erreicht werden. Hier ist bei den Verbänden noch einiges an Arbeit zu leisten.

## Fazit

Bund und Kantone verfügen häufig über Eignerstrategien. In den Städten und Gemeinden besteht noch Nachholbedarf. Mit der Konzentration auf Netz und Grundversorgung etwa liessen sich die Zielkonflikte auf eine konsequente Art angehen. Verbände könnten mit ihrem Überblick über schweizerische beziehungsweise auch internationale Erfahrungen Mehrwert in der Bearbeitung solcher Fragen leisten.