

Eignerstrategie als Führungsinstrument bei öffentlichen Energieversorgern

Gründe und Wege für die Einführung

Öffentlich kontrollierte Elektrizitätsunternehmen stehen zwischen Staat und Markt, sie müssen daher Ansprüchen aus beiden Welten gerecht werden. Dies stellt die Führung vor besondere Aufgaben. Der Artikel zeigt, wie eine Eignerstrategie Hilfestellung bieten kann.

Roger W. Sonderegger

Wie Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVUs) der öffentlichen Hand zu führen, steuern, kontrollieren und beaufsichtigen sind, ist in Kantonen und Gemeinden in den vergangenen Jahren zum Thema geworden. Mit dem zu erwartenden Marktdruck der vollen Liberalisierung wird es eine besondere Bedeutung erhalten. Diese Entwicklung fordert die Eigentümer, also die öffentliche Hand, bereits heute. Nachfolgend wird dargestellt, wie in diesem Umfeld eine Eignerstrategie Hilfe bieten kann.

Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen

Unternehmen, welche mehrheitlich im Besitz des Staates stehen, haben in

der Regel öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen. Sie stehen meist zwischen Staat und Markt, müssen also Anforderungen aus beiden Umwelten gerecht werden. Da solche Unternehmen nicht rein ökonomisch funktionieren können und einer besonderen Legitimation bedürfen, ist ihre Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht komplexer als in der Privatwirtschaft.

Das Bild zeigt, mit welchen Elementen die Corporate Governance in solchen Fällen zu strukturieren ist. Zu beachten ist die horizontale Linie in der Mitte der Grafik, welche die Ebenen der Politik von denjenigen des Unternehmens trennt. Auf der politischen Ebene wird

zwischen Aufgaben der Legislative und der Exekutive unterschieden. Die Unternehmensebene ist ebenfalls durch zwei Unterebenen gekennzeichnet: die strategische und die operative Führungsebene. Die strategische Führungsebene heisst in der schweizerischen Praxis in der Regel Verwaltungsrat. Die operative Führungsebene stellt die Geschäftsleitung dar.

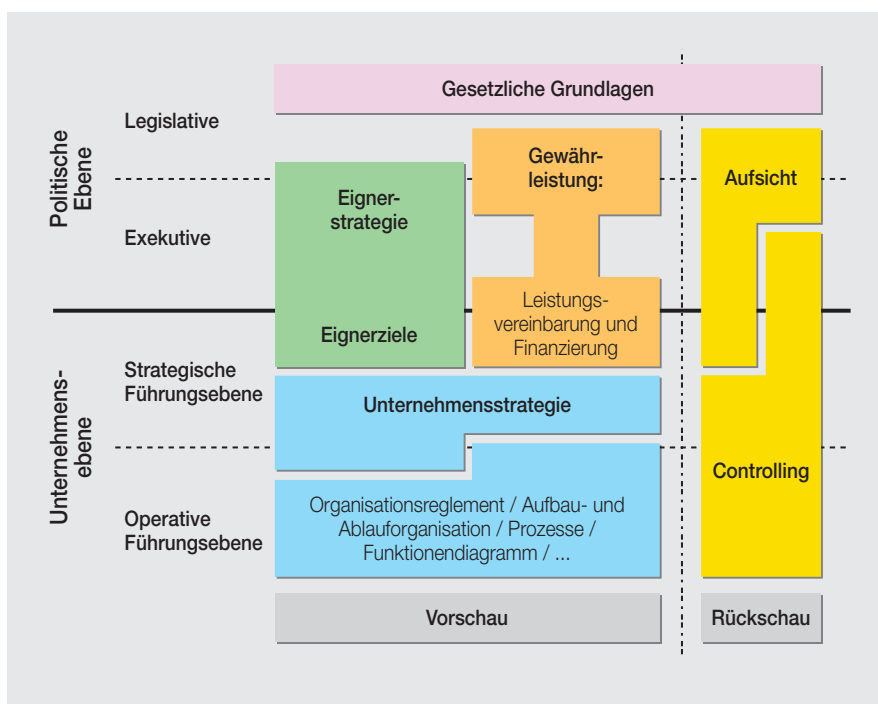
Gesetzliche Grundlage

Ein öffentliches EVU wird auf der Grundlage eines Gesetzes oder eines Reglements formell gegründet. Früher wurden in den gesetzlichen Grundlagen in der Regel auch Eignerziele und Leistungsanforderungen verankert. Die vergangenen Jahre mit einer erhöhten Dynamik haben jedoch gezeigt, dass es sinnvoll ist, Strategien und Konzepte, welche innerhalb einer Legislaturperiode unter Umständen mehrmals zu modifizieren sind, ausserhalb des Gesetzes zu regeln.

EVUs sind seit der Strommarkliberalisierung und den entsprechenden neuen Gesetzen und Verordnungen stark von der gestiegenen Dynamik betroffen. Das kommunale oder kantonale Gesetz zu einem EVU soll in Zukunft daher möglichst schlank und einfach gestaltet werden und nur die Aspekte regeln, welche langfristig unverändert sein sollen. Dazu gehören etwa die Rechtsform, die langfristig sicherzustellenden Ziele (Versorgungssicherheit) oder die Grösse der strategischen Führungsebene. Alle Aspekte, welche erfahrungsgemäss immer wieder ändern und möglichst einfach an neue Anforderungen anzupassen sind, sind etwa in der Eignerstrategie zu definieren.

Eignerstrategie

Die Eignerstrategie definiert die Leitplanken für das EVU und seine Entwicklung aus Sicht des Eigentümers, also der öffentlichen Hand. Sie dient der Exekutive dazu, sich selbst klare Vorstellungen über die Absichten mit dem Unternehmen zu geben. Die Exekutive erarbeitet und verabschiedet die Eignerstrategie zusammen mit der strategischen Führungsebene und bringt sie dem Parlament zur Kenntnis.



R. W. Sonderegger

Public Corporate Governance für Unternehmen im mehrheitlichen Eigentum der öffentlichen Hand.

Leistungsvereinbarung

Die Leistungsvereinbarung definiert die Aufgaben des Unternehmens im Detail und wird mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Für EVUs wird in der Regel eine Konzessionsvereinbarung getroffen, welche auch die Entschädigung für die Benutzung des öffentlichen Grundes regelt.

Die Leistungsvereinbarung wird durch das Fachdepartement zusammen mit der strategischen Führungsebene entwickelt. Die Leistungsvereinbarung oder eben die Konzessionsvereinbarung wird dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

Strategische Führungsebene

Die strategische Führungsebene hat eine zentrale Funktion in der Public Corporate Governance. Sie entlastet die Exekutive von der strategischen Führungsaufgabe, zudem vertritt sie die Interessen des Eigners gegenüber der Geschäftsleitung. Sie ist daher unabhängig der Rechtsform sorgfältig zu besetzen.

Die strategische Führungsebene ist unter anderem verantwortlich für die Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategie, die Umsetzungskontrolle, die Besetzung, Beaufsichtigung und Führung der operativen Führungsebene, das Risk Management, das Controlling und das interne Kontrollsystem.

Es hat sich gezeigt, dass die heterogene Zusammensetzung der strategischen Führungsebene überaus wichtig ist. Es sind nicht nur verschiedene Professionen einzubeziehen (Finanzen, Kundenorientierung, juristische Kenntnisse), sondern auch bezüglich Alter und Geschlecht eine ausgewogene Zusammensetzung anzustreben.

Operative Führungsebene

Die operative Führungsebene setzt die Unternehmensstrategie um. Sie schafft die dazu nötigen Voraussetzungen (Prozessarchitektur, organisatorische Voraussetzungen, Funktionendiagramm usw.) und setzt diese um. Im Rahmen des Controllings sorgt die operative Führungsebene für die Aufbereitung von Fakten für die Information der strategischen Führungsebene.

Aufsicht

Die direkte Aufsicht über die Entwicklung des Unternehmens erfolgt in der strategischen Führungsebene, welche unter anderem die Verantwortung für die Unternehmensstrategie innehat. Die Exekutive hat dafür zu sorgen, dass ihre Eig-

nerziele umgesetzt und die Rahmenbedingungen und Leitplanken eingehalten werden.

Die Legislative wiederum besitzt die Obergewalt, das heisst, sie beaufsichtigt die Exekutive. Sie kann diese Aufgabe an eine Kommission, etwa die Geschäftsprüfungskommission, delegieren.

Controlling

Controlling ist eine direkte Führungsaufgabe, es unterscheidet sich damit fundamental von der Aufsicht. Die strategische Führungsebene ist zuständig für das innerbetriebliche Controlling, in dem die Unternehmensziele festgelegt werden und deren Einhaltung überwacht wird.

Eignerstrategie

Nachfolgend wird das Instrument Eignerstrategie vertieft dargestellt. Ziel einer Eignerstrategie sind klare Vorgaben für die strategische Führungsebene. Diese erlauben, die Ansätze, Ideen und Leitplanken der Exekutive als Eigentümervertretung festzuhalten. Sinnvollerweise werden Vorgaben etwa bezüglich des Energiemixes in der Eignerstrategie vorgenommen. Diese und weitere Regelungen machen es auch nicht (mehr) nötig, dass ein Mitglied der Exekutive in der strategischen Führungsebene Einsitz nimmt. Die Erarbeitung von Eignerstrategien in der Praxis hat gezeigt, dass der einfache Raster einer Checkliste, welcher im Einzelfall allenfalls anzupassen ist, zu einer zielführenden Definition der Ziele führt.

Die Verantwortung für die Eignerstrategie liegt bei der Exekutive. Dennoch ist es nicht möglich, eine griffige Vereinbarung ohne die strategische Führungsebene zu erstellen. Regelmässig wird auch die Frage gestellt, was zuerst vorliegen

sollte, die Unternehmensstrategie oder die Eignerstrategie. Die praktischen Fälle zeigen es: Es kommt nicht darauf an, was zuerst war, sondern wie der Prozess der weiteren Erstellung der Eignerstrategie in Abstimmung mit der strategischen Führungsebene in Angriff genommen wird.

Inhalte

Grob definiert besteht eine Eignerstrategie aus den folgenden Teilen:

■ **Allgemeine Bestimmungen:** In diesem Abschnitt werden die Grundlagen der Eignerstrategie, gesetzliche Grundlagen und Definitionen dargelegt.

■ **Ziele der Eigner:** Hier werden die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Ziele definiert. Zudem werden allfällige Vorgaben bezüglich Kooperationen gemacht.

■ **Vorgaben zur Führung:** In diesem Abschnitt werden Aspekte definiert, welche von der strategischen und operativen Führungsebene zu beachten sind.

■ **Vorgaben zum Reporting und Controlling.**

■ **Vorgaben zur Effizienz:** Sollte es aufgrund des Marktumfeldes wichtig sein, können hier Inputs zur Organisation definiert werden.

■ **Vorgaben zur Transparenz:** Es kann wegen der Marktorientierung oder der Konkurrenzsituation nötig sein, Vorgaben zum Strategieprozess, zur Leistungsvereinbarung/Konzessionsvereinbarung oder zur Geheimhaltung zu machen.

■ **Schlussbestimmungen:** In diesem Abschnitt ist insbesondere festzulegen, ab wann die Eignerstrategie angewendet werden soll.

Die Praxis zeigt, dass die Abschnitte «Ziele» und «Vorgaben zur Kontrolle» in der Regel am meisten Diskussionen auslösen.

Résumé

La stratégie des propriétaires comme instrument de direction dans les entreprises énergétiques publiques

Motifs et possibilités d'introduction

Les entreprises électriques en mains publiques sont tiraillées entre service public et marché et doivent répondre aux exigences des deux mondes. Ce qui met la direction face à des tâches complexes.

Il est recommandé de ne régler dans les lois communales et cantonales sur les entreprises électriques que les aspects qui doivent être conservés à long terme. Les points qui changent et qui doivent être adaptés aux nouvelles données devraient être définis dans la stratégie des propriétaires.

Il est d'usage que la stratégie soit mise sur pied par l'exécutif de la commune avec le conseil d'administration et de fondation de l'entreprise. Selon les expériences faites, les deux organes considèrent l'élaboration en commun comme un enrichissement. La responsabilité de la stratégie des propriétaires revient à l'exécutif. De cette manière, il peut imposer les souhaits du propriétaire.

Mn

Erarbeitung

Im Prinzip ist es nicht relevant, ob sich die Exekutive oder die strategische Führungsebene zuerst mit der Erarbeitung der Eignerstrategie beschäftigt. Es ist aber für den Prozess von Bedeutung, dass sich diese beiden Ebenen gemeinsam mit der Thematik befassen.

So hat es sich in zahlreichen EVUs als konstruktiv erwiesen, wenn sich ein Ausschuss der beiden Gremien zu einem Workshop trifft und sich – zum Beispiel unter externer Moderation – mit den wesentlichen Zielen der Körperschaft beschäftigt. In diesen Meetings werden Ansprüche, Wünsche und Anforderungen eingebracht, diskutiert und so weit wie möglich auf einen Nenner gebracht. Dieses Meeting dient dem Dialog und wird nicht für die Detailformulierung der Eignerstrategie verwendet.

Die Erkenntnisse daraus sind im weiteren Verlauf die Grundlage, einen ersten Entwurf der Eignerstrategie zu formulieren und in beiden Gremien zu behandeln.

Anforderungen

Eignerstrategien sollen ausformuliert und nicht nur mit Halbsätzen definiert werden. Mit der Ausformulierung, welche zwar einen etwas höheren Aufwand verursacht, können Feinheiten herausgearbeitet werden. Dabei soll Wert auf eine gewisse Vollständigkeit gelegt werden, dennoch lautet das Motto: «So wenig wie möglich – so viel wie nötig.»

Nach der ersten Vertiefung in beiden Gremien erfolgt ein gemeinsamer Workshop, an dem idealerweise beide Gremien vollständig teilnehmen. Dieser Workshop hat das Ziel, den Entwurf der Eignerstrategie auf Vollständigkeit und Relevanz zu überprüfen.

Verabschiedung und Inkraftsetzung

Es ist Aufgabe der Exekutive, die finale Version der Eignerstrategie letztlich zu beschliessen und in Kraft zu setzen. In der Regel wird dem Parlament die Eignerstrategie zur Kenntnis gebracht.

Erkenntnisse für EVUs

Mittlerweile liegen Erkenntnisse aus der Erarbeitung zahlreicher Eignerstrategien von EVUs vor, meist Querverbandsunternehmen, welche in der Folge kurz dargelegt werden.

Eignerstrategie zur Sicherung von Vorteilen

Ein wichtiges Ziel in den meisten Projekten war die Sicherung von finanziellen Vorteilen des Eigentümers. Dieser Aspekt war für die Exekutive in der Regel einer der bedeutendsten Inhalte, welcher zudem überaus intensiv diskutiert wurde.

Vereinfachung der Führung aus Sicht der Exekutive

Die Strommarkliberalisierung hat die Komplexität erhöht und gleichzeitig meist die Profitabilität gesenkt. Als Folge nahm der Druck auf die strategische Führungsebene und die Exekutive zu. Viele Exekutiven kamen daher zum Schluss, dass die Komplexität des Geschäfts Anlass zur Änderung der Führung ist. Dies ist Grundlage, um die Rechtsform und/oder die Führungsstruktur zu verändern.

Reduktion des politischen Einflusses

Auch in politischen Gremien hat die Erkenntnis zugenommen, dass eine stärkere Markt- und Kundenorientierung sowie die Reduktion des politischen Einflusses einen zielführenden Weg dar-

stellt. Um weiterhin einen aus politischer Sicht wichtigen Beitrag leisten zu können, stellt die Eignerstrategie ein wesentliches und effektives Instrument dar.

Periodische Prüfung und Anpassung

Im Rahmen der jährlichen Prüfung der strategischen Ausrichtung ist auch die Prüfung der Eignerstrategie wichtig.

Zusammenfassung und Ausblick

Eignerstrategien eignen sich für EVUs, um die Gesetze zu vereinfachen und die Vorgaben der Eigentümer zuhanden der strategischen Führungsebene qualitativ und quantitativ präziser zu definieren.

Eignerstrategien werden üblicherweise von der Exekutive und der strategischen Führungsebene gemeinsam ausgearbeitet. Diese gezielte, gemeinsame Behandlung von Themen ist für beide Gremien zudem erfahrungsgemäss eine Bereicherung.

Dennoch: Wenn es sein soll, hat die Exekutive mit der Eignerstrategie letztlich ein Instrument zur Verfügung, um eine konkrete Anforderung, etwa die Umsetzung eines ökologischen Strommixes, als Eigentümer durchzusetzen.

Literatur

■ Kuno Schedler, Roland Müller, Roger Sonderegger: Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Haupt Verlag 2011.

Angaben zum Autor

Dr. oec. **Roger W. Sonderegger** ist Projektleiter am Institut für systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen und berät als selbstständiger Unternehmensberater kommunale EVUs in Fragen der Unternehmensentwicklung.
Universität St. Gallen, 9000 St. Gallen
roger.sonderegger@unisg.ch

Anzeige



Institut für Operations Research und Computational Finance
Universität St. Gallen
Stadt St. Gallen

Universität St. Gallen
Institut für Operations Research und Computational Finance
Bodanstrasse 6 I
CH-9000 St. Gallen | Christian Opitz
christian.opitz@unisg.ch

Weitere Informationen
www.evu-manager.ch

MANAGEMENT VON ENERGIEVERSORGUNGSUNTERNEHMEN Zertifikatskurs (CAS) für Führungskräfte

4. Durchführung
mit Anpassungen aufgrund des Energiewandels

September 2012 – Februar 2013 (15 Modultage)

- Grundlagen Netze/General Management
- Bewirtschaftung, Handel und Risikomanagement
- Finanzen und Regulierung
- Grundlagen Energierecht
- Vertrieb, Pricing und Kundensegmentierung
- Führung von Energieversorgungsunternehmen im politischen Umfeld