

Dreiländertagung vom 4./5. Mai in Berlin 2017 Systemwende der Energiewirtschaft als Anstoss für Veränderungen des öffentlichen Dienstes in der Schweiz



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Caroline Brüesch, IVM

Institut für Verwaltungsmanagement ZHAW, Institutsleiterin
caroline.brueesch@zhaw.ch

- 1. Kontext: Krise und Veränderung**
- 2. Systemwende in der Energiewirtschaft**
 - a) Ausstieg aus der Atomenergie (Volksabstimmung 21.5.2017)**
 - b) Strukturen im Schweizer Strommarkt**
- 3. Veränderungen im öffentlichen Dienst**
 - a) Umgang mit Beteiligungen an staatlichen Energieversorgungsunternehmen (EVUs) (Praxisbeispiele/Studie)**
 - b) Transparenz bezüglich Governance von staatlichen EVUs (Studie)**
- 4. Zusammenfassung und Ausblick**

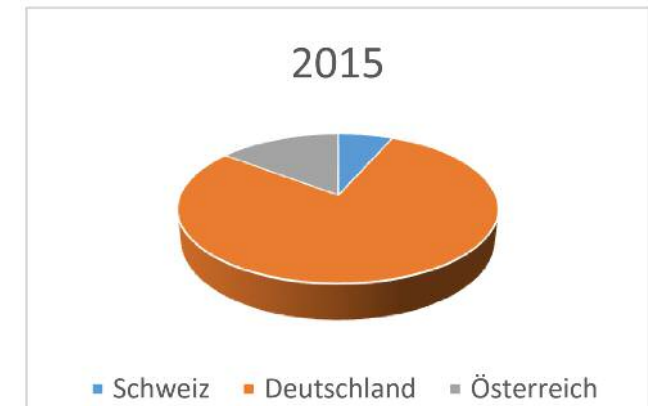
1. Kontext

Krise und Veränderung

- Eine Krise besteht wenn man von einer Krise spricht.
(Bundesrätin Doris Leuthard SGVW-Tagung 2010)

	Schweiz	Deutschland	Österreich
AsylIG 2015	39'523	476'645	88'340
AsylIG 2016	27'207	745'545	42'285
%-Ausländer-anteil 2015	25%	10.6%	13.3%
%-Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2015	35%	21%	21.4%

- Aktuell keine Flüchtlingskrise in der Schweiz.
- Problematik des hohen Anteils der ausländischen Bevölkerung bzw. Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Masseneinwanderungsinitiative).



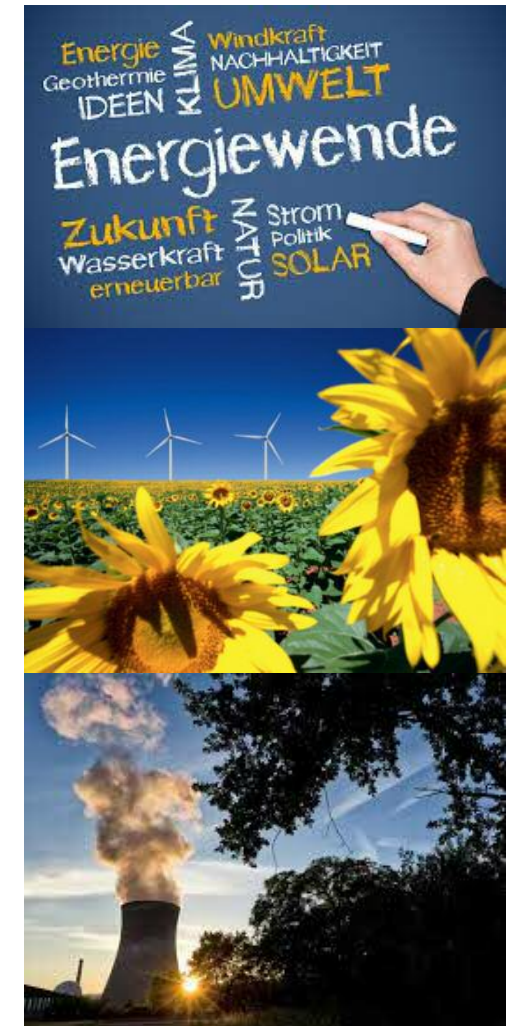
Asylgesuche CH-D-AU
(Quelle: div. Statistische Ämter)

2. Systemwende in der Energiewirtschaft

a) Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen

- **Volksabstimmung zum Energiegesetz (EnG) am 21.5.2017**
 - Senkung des Energieverbrauchs
 - Erhöhung der Energieeffizienz
 - Förderung von erneuerbaren Energien
 - Vorübergehende Unterstützung von bestehenden Grosswasserkraftwerken aufgrund des Preiszerfalls auf dem Strommarkt
 - Verbot des Baus neuer Kernkraftwerke
- **Gründe für das Referendum:**
 - Kosten
 - Bürokratie & Verbote
 - Gefährdung der Energieversorgung
 - Landschaftsschutz

(Quelle: Bundeskanzlei 2017)

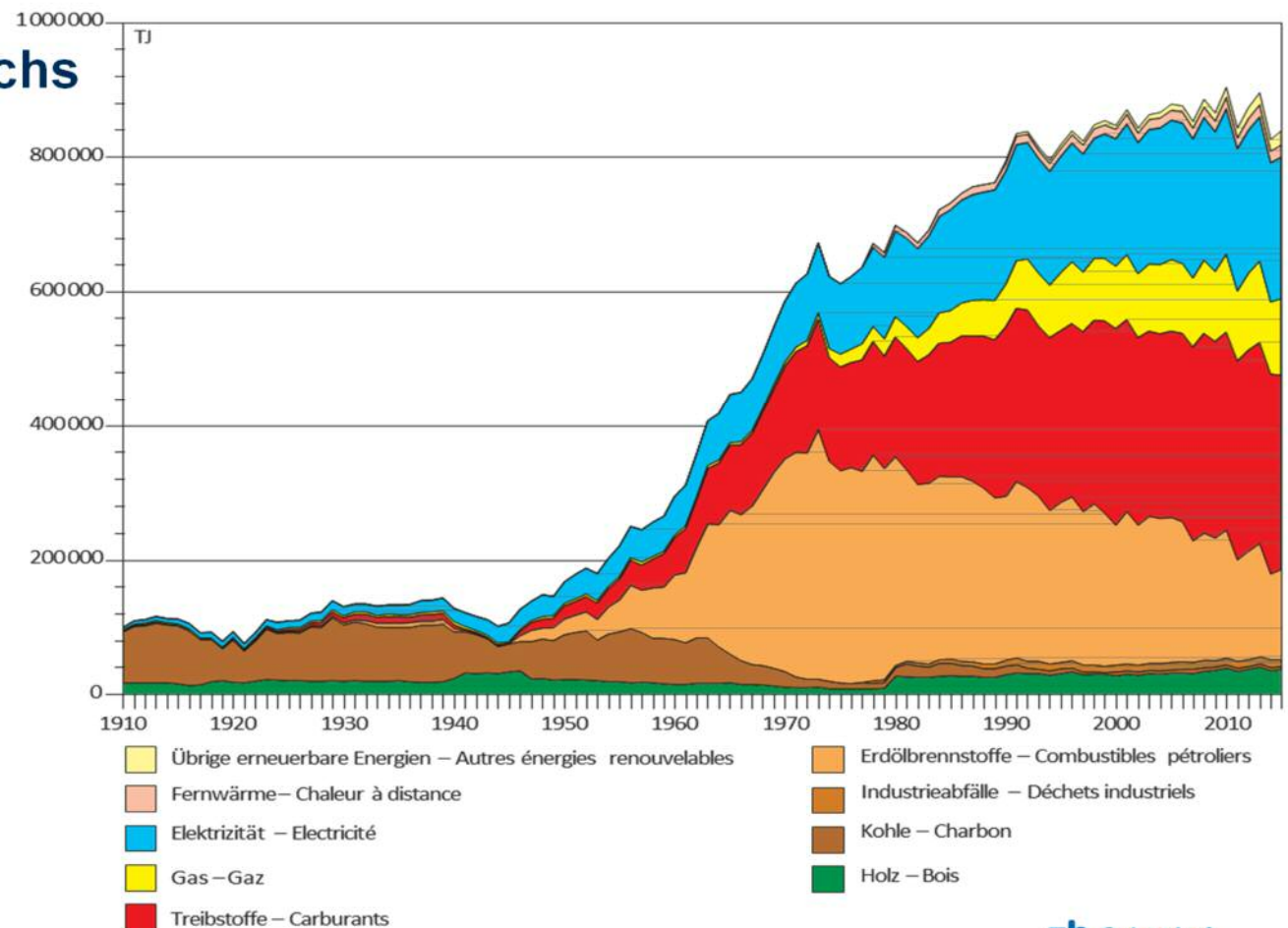


2. Systemwende in der Energiewirtschaft

a) Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen

Endenergieverbrauch 1910–2015 nach Energieträgern
Consommation finale 1910–2015 selon les agents énergétiques

1. Herausforderung Senkung des Energieverbrauchs



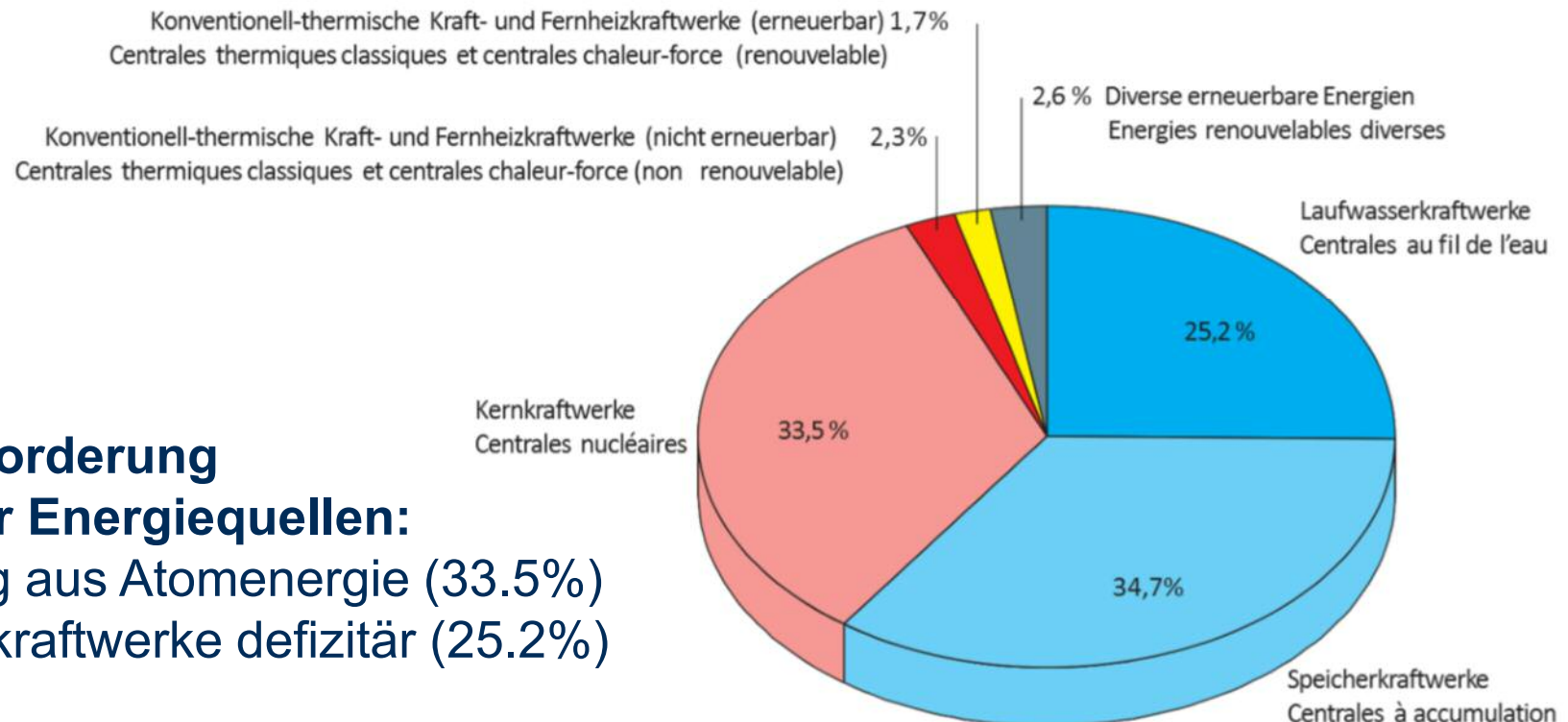
Quelle: BFE,
Schweizerische
Gesamtenergiestatistik
2015 (Fig. 1)

2. Systemwende in der Energiewirtschaft

a) Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen

Quelle: BFE, Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2015 (Fig. 1)

Stromproduktion der Schweiz im Jahre 2015 nach Kraftwerkskategorien, in %
Production de l'électricité de la Suisse en 2015 par catégories de centrales, en %



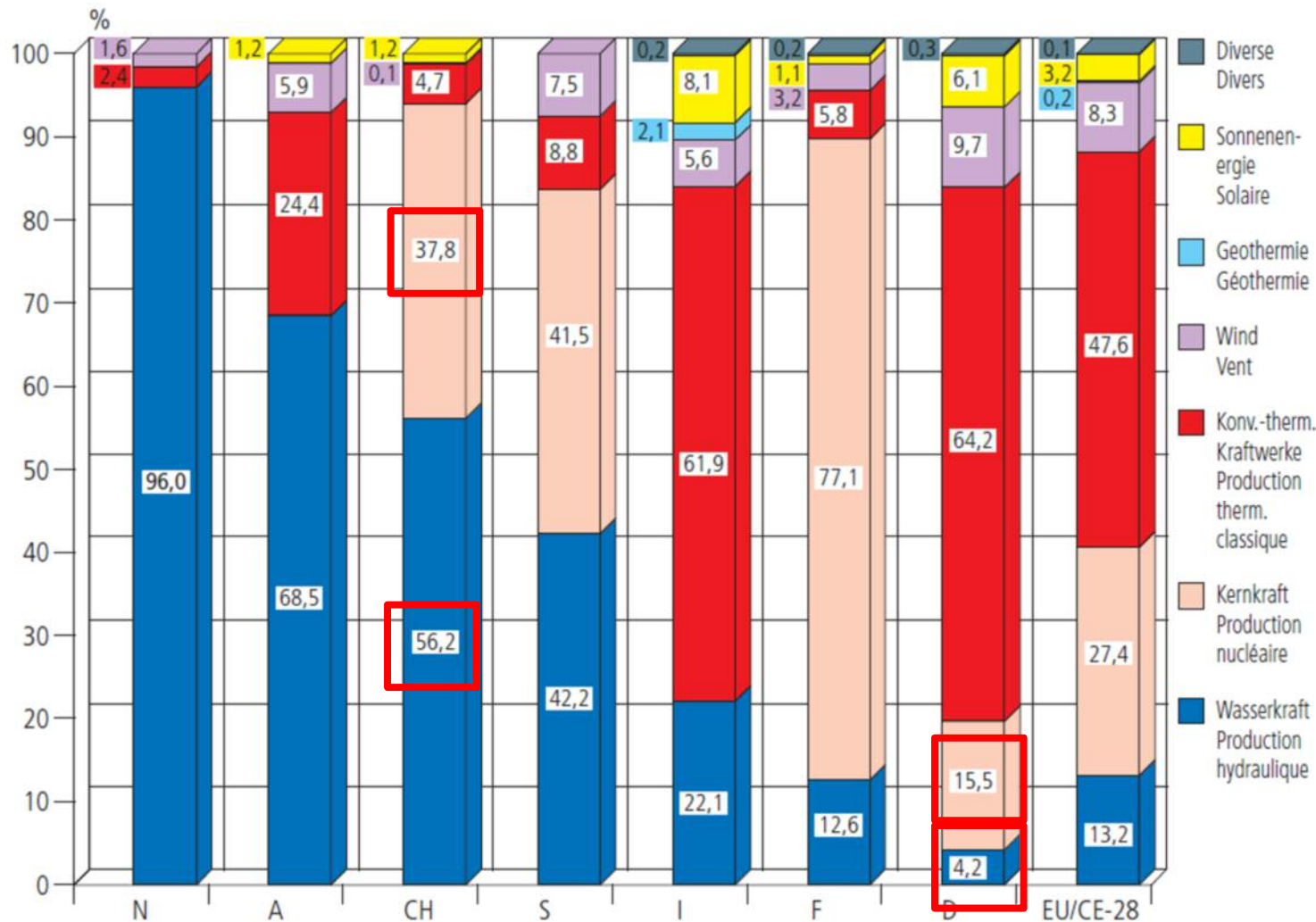
2. Herausforderung

Umbau der Energiequellen:

- Ausstieg aus Atomenergie (33.5%)
- Wasserkraftwerke defizitär (25.2%)

2. Systemwende in der Energiewirtschaft

a) Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen



2. Herausforderung Umbau der Energiequellen

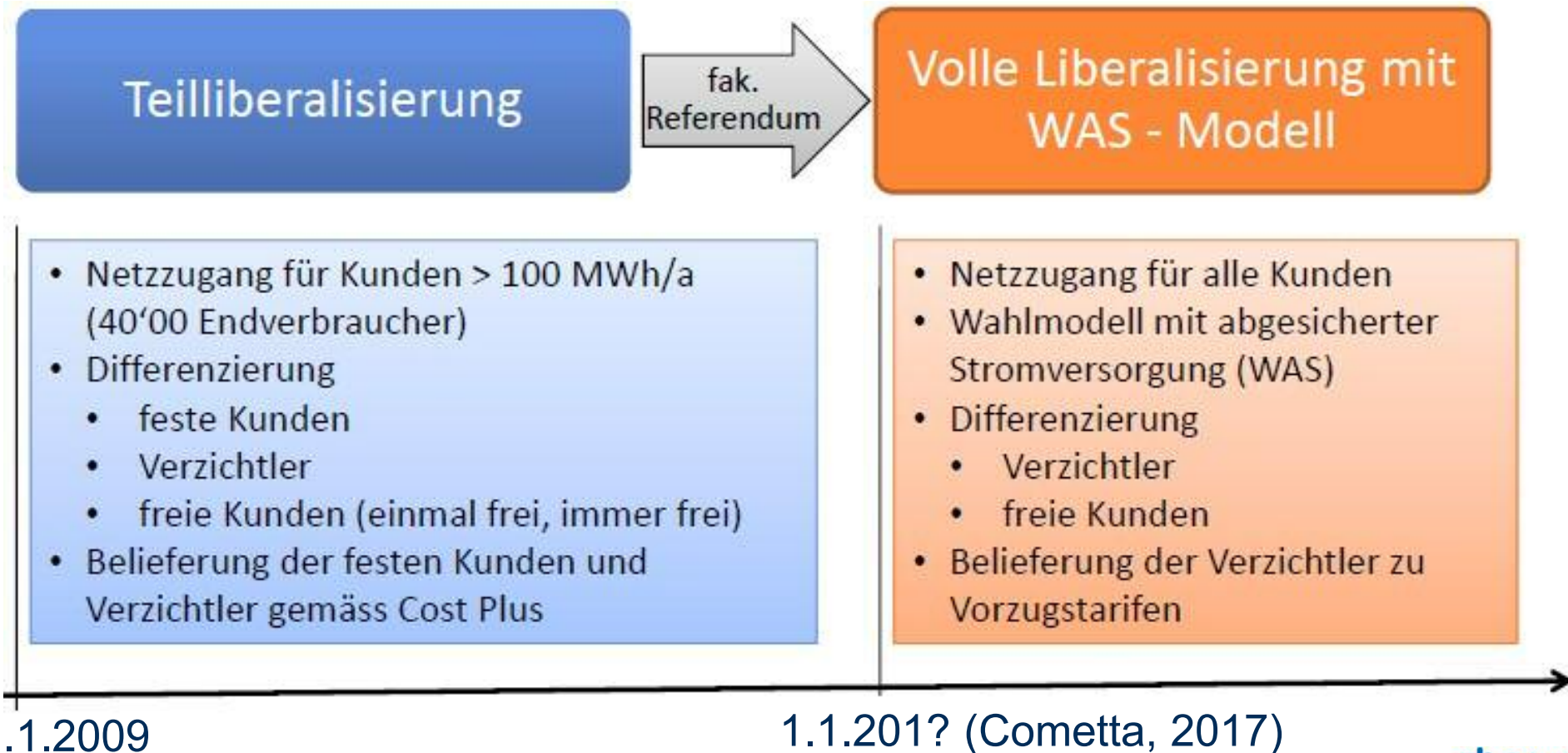
Quelle: BFE, Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2015 (Fig. 5)

2. Systemwende in der Energiewirtschaft

a) Ausstieg aus der Atomenergie und die Folgen

3. Herausforderung

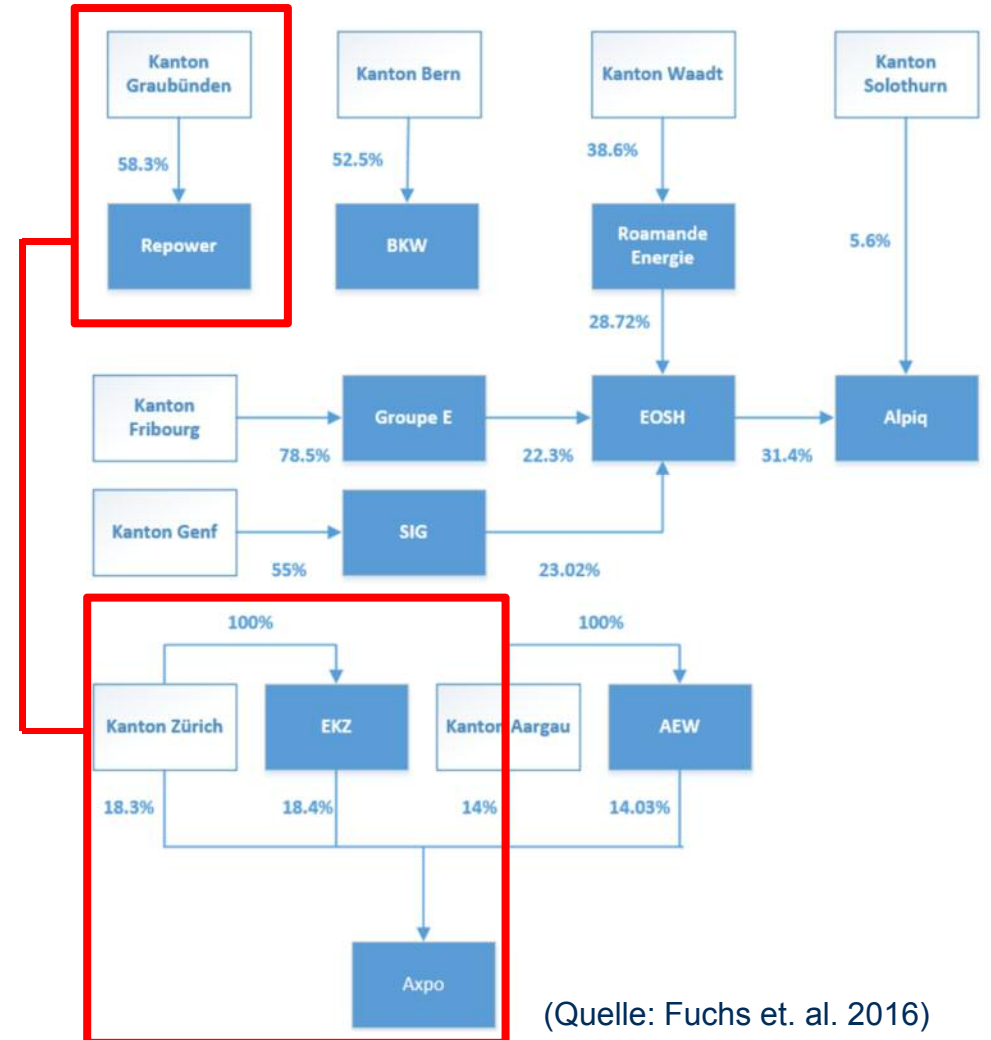
Strommarkt und Liberalisierung



2. Systemwende in der Energiewirtschaft

b) Strukturen im Schweizer Strommarkt

- Sehr grosse Anzahl von **Klein- und kleinst EVUs** (ca. 800 Unternehmen)
- Besitz eng verflochten und überwiegend in öffentlicher Hand** (Gemeinden/Kantone), auch die grossen EVUs (Alpiq, AXPO, BKW, Repower)
- Diverse Stadtwerke als Verwaltungseinheiten** vollständig in öffentlicher Hand (Privatisierung EWZ Stadt Zürich 2016 in der Volksabstimmung abgelehnt)



3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

a) Umgang mit Beteiligungen an staatlichen EVUs

Warum hält der Staat (beherrschende) Beteiligungen an EVUs?

Wie deklariert der Staat diese Beteiligungen in der Jahresrechnung und dem Beteiligungsspiegel?

Zuordnung von Beteiligungen gemäss Fachempfehlung von HRM2 (EDK-CDF, 2008; SRS, 2016) ins:

- **Verwaltungsvermögen:**
«die unmittelbar öffentlichen Aufgaben dienen»
- **Finanzvermögen:**
«die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen»

3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

a) Umgang mit Beteiligungen an staatlichen EVUs

Finanzrechtliche, -politische und betriebswirtschaftliche Folgen:

Fallstudie Kanton Graubünden (GR) – Repower AG

- **Kurszerfall der Repower AG (-95%)** von CHF 720 (2007) auf CHF 37 (2016)
- **Umstellung der Rechnungslegung im Kanton GR:** bis 2012 nach HRM1 (Vorsichtsprinzip) zum Anschaffungswert; mit Umstellung auf HRM2 im Jahr 2013 neu marktnahe Bewertung (true and fair view: Aktienkurs) und Zuordnung zum Finanzvermögen und
- **Kompetenzordnung:** mit Zuweisung zum Finanzvermögen (Kategorie «strategisch») ist Kauf bzw. Verkauf der Beteiligung in der Kompetenz der Regierung
- **Staatsdefizit:** Negatives Jahresergebnis der Repower AG (CHF -142.4 Mio.) führt über veränderte Bewertung zu negativem Jahresergebnis des Kantons GR (CHF -33.6 Mio.)

(Quelle: Schuler/Trinkler/Fuchs, 2017; Fuchs et. al 2016)

3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

a) Umgang mit Beteiligungen an staatlichen EVUs

Beschluss der Regierung des Kantons Zürich zur Beteiligung an der Axpo Holding AG (RRB 1196 vom 7.12.2016):

- **Axpo Holding AG:**
 - Energie: Erzeugung, Handel, Vertrieb, Dienstleistungen;
 - Wertberichtigung: CHF 1.5 Mrd. (2013/2014) und 1.3 Mrd. (2014/2015);
 - Jahresverlust: CHF 730 Mio. (2013/2014) und CHF 990 Mio. (2014/2015)
 - Dividenden 2009/2010 bis 2012/2013 an den Kanton ZH: zwischen CHF 74 und CHF 81 Mio.; seither keine Dividende mehr
- **2016 Zuordnung der Beteiligung des Kantons ZH in das Finanzvermögen:**
 - «Die Axpo-Beteiligung ist in Bezug auf eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung [...] nicht mehr von strategischer Bedeutung für den Kanton. Die Beteiligung dient nicht mehr unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung [...] Grundsätzlich wäre damit der Verkauf der Axpo-Beteiligung möglich.»

3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

a) Umgang mit Beteiligungen an staatlichen EVUs

Beschluss der Regierung des Kantons Zürich zur Beteiligung an der Axpo Holding AG (RRB 1196 vom 7.12.2016):

- **2016 Rückzug der politischen Vertreter und Eigentümerstrategie :**
 - «Die Voraussetzungen [...] für die Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates im Verwaltungsrat der Axpo Holding AG (als Finanzbeteiligung) sind nur bedingt erfüllt.»
 - «Die Vertretung des Kantons durch Mitglieder des Regierungsrats kann zu Rollen- und Interessenskonflikten führen.»
 - «Aus Sicht der Public Corporate Governance ist deshalb auf die Entsendung von Mitgliedern des Regierungsrates in den Verwaltungsrat der Axpo Holding AG zu verzichten.»
 - «Zukünftig soll der Regierungsrat unabhängige, fachkompetente Persönlichkeiten für den Einsitz in den Verwaltungsrat nominieren.»
 - «Ein 13-köpfiger Verwaltungsrat ist im heutigen Unternehmensumfeld unüblich. Ein nach Fachkompetenz gewählter Verwaltungsrat kann seine Aufgaben mit weniger Mitgliedern erfüllen.»

3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

b) Transparenz bezüglich Governance von staatlichen EVUs

Revidierte **Empfehlungen** sollen sicherstellen, dass **SOEs**

- unabhängig ihrer Tätigkeit („öffentliche Aufgabe bzw. Politikziele“ und/oder „wirtschaftliche Aktivitäten“)
- effizient, transparent und rechenschaftspflichtig sind.

Bedeutung von Transparenz:

- **Verantwortlichkeit von SOEs** (z.B. Verwaltungsrat/Geschäftsleitung)
- **Verantwortung des Staates** (Eigentümer)
- **Verhinderung einer negativen öffentlichen Wahrnehmung;**
- **Qualifikationen von Mitglieder der Führungsebene;**
- **Vermeidung von Partikularinteressen**
- **Sicherstellung von Wettbewerb**

Adressaten: Staat als Eigentümer und SOE als **Unternehmen**

Theorie und Praxis: Ergebnisse einer Studie (Lang 2016)



3. Veränderungen im öffentlichen Dienst

b) Transparenz bezüglich Governance von staatlichen EVUs

Datengrundlage

- Grundsatz der Transparenz → d.h. öffentlich zugängliche Quellen
 - seitens Städte (Eigner): Jahresberichte und Internet
 - seitens Unternehmen: Geschäftsberichte und Internet

Untersuchungszeitraum

Oktober 2015 – Mai 2016

Im **Fokus** nachfolgend:

- Offenlegung der **Eignerstrategie und -ziele** (Pflicht des Eigners)
- Offenlegung der **Unternehmensziele** (Pflicht des Unternehmens)
- Vergütung **Geschäftsführung** und **Verwaltungsrat** (Pflicht des Unternehmens)
- Offenlegung absehbaren **Risikofaktoren** (Pflicht des Unternehmens);
- Berichterstattung über **Beziehungen zu Stakeholdern** (Pflicht des Unternehmens)
- Bericht der **Finanzbuchhaltung** (Pflicht des Unternehmens).

4. Zusammenfassung und Ausblick

Erkennbare Veränderungen im öffentlichen Dienst in der Schweiz:

- **Diskussion über die Rolle und Aufgaben des Staates**
- **Bewusstsein für die finanzrechtlichen, finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Konsequenzen**
- **Bewusstsein für die Beachtung von Governance-Grundsätzen bei der Führung und Steuerung von staatlichen EVUs**
- **Bewusstsein über die Transparenz der Governance**
- **Aktivitäten gegenwärtig auf allen drei Ebenen erkennbar – es ist noch viel zu tun.**