

Das föderalistische System der schweizerischen Elektrizitätsversorgung : Bedeutung und Probleme

Autor(en): **Lienhard, H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins, des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen = Bulletin de l'Association Suisse des Electriciens, de l'Association des Entreprises électriques suisses**

Band (Jahr): **70 (1979)**

Heft 16

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-905424>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das föderalistische System der schweizerischen Elektrizitätsversorgung; Bedeutung und Probleme

Von H. Lienhard

Im Zusammenhang mit dem Entwurf für eine neue schweizerische Verfassung, aber auch den energiepolitischen Kontroversen hat sich das alte Problem «Mehr Zentralismus und damit Bundeskompetenzen oder Rückbesinnung auf die Werte eines gesunden Föderalismus?» wieder akzentuiert. Nachstehend wird versucht, den Stellenwert des Elektrizitäts-Föderalismus in diesem Spannungsfeld zu lokalisieren sowie Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen.

En rapport avec le projet d'une nouvelle Constitution suisse, mais aussi en relation avec les controverses sur l'énergie, une vieille question s'est à nouveau posée, à savoir s'il faut davantage de centralisme et donc donner plus de compétences à la Confédération, ou bien revenir aux principes d'un fédéralisme sain. On a tenté de montrer ci-après ce qu'il en est du fédéralisme de l'électricité et d'en penser les avantages et les inconvénients.

1. Grundlegende Problemstellung

1.1 Begriff und Beurteilung des Föderalismus

Nach dem Handlexikon zur Politikwissenschaft [1] bezeichnet der Begriff Föderalismus (von lateinisch foedus = Bund, Bündnis, Pakt, Vertrag) ein Struktur- oder Organisationsprinzip menschlicher Zusammenschlüsse. Im Bereich der politischen Gemeinwesen versteht man unter Föderalismus eine mehr oder weniger fixierte Vereinigung politisch-körperschaftlicher Organisationen, die trotz ihres Zusammenschlusses ihre individuelle Eigenart beibehalten. In der Geschichte sind sehr verschiedene Ausformungen des Föderalismus nachweisbar, und eine Reihe von Denkern und Politologen (in der heutigen Terminologie) von Johann Althusius über Montesquieu, Rousseau, Tocqueville und Kant haben sich mit der Ausbildung einer politischen Theorie des Föderalismus beschäftigt.

Das Föderalismusproblem hat bis heute nichts von seiner Problematik, aber auch nichts von seiner Faszination verloren. So stellt etwa die Expertenkommission Furgler für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in ihrem Begleitbericht fest [2]: «Der Grundsatz des Föderalismus ... wird von keiner Seite formell bekämpft. Das allgemeine Bekenntnis zum Föderalismus kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass er das am ehesten und am meisten gefährdete Strukturelement der geltenden Verfassung ist. Diese Feststellung ergibt sich ebenso aus den tatsächlichen Verhältnissen und Entwicklungen wie aus der heutigen technisch-wirtschaftlichen Denkweise eines grossen Teils unseres Volkes.»

Mit dieser Formulierung sind die meisten der uns heute interessierenden Probleme angesprochen. Die historische Dimension des Föderalismus als vom Kleinen zum Grösseren gewachsene Einheiten ist dadurch charakterisiert, dass sich ähnliche Struktureinheiten zu einer grösseren zusammenschliessen, aber gleichzeitig Merkmale der Individualität und in sich abgegrenzte Selbständigkeitsbereiche bewahren. Kennzeichen dieses historischen Föderalismus ist es auch, dass sich gesellschaftliche und institutionelle Macht und Autorität von unten nach oben aufbauen.

Die Ideologie des Föderalismus beruht auf folgenden Grundvoraussetzungen¹⁾:

- Weitgehendes Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Föderativgliedes.
- Betonte Eigenständigkeit in kultureller, religiöser, wirtschaftlicher oder ständischer Hinsicht.

– Funktionelle Aufgabenteilung zwischen übergeordneter Organisation und Föderativgliedern.

– Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wonach die öffentlichen Aufgaben, soweit dies möglich ist, von der tiefstliegenden und bürgernächsten Körperschaft gelöst werden sollten, und dies selbst auf Kosten der ökonomischen Effizienz.

– Möglichkeiten der persönlichen Mitwirkung einer Vielzahl von Individuen, in dem der Einzelne eine überschaubare Gemeinschaft miterlebt und gelegentlich auch erleidet.

– In staatsrechtlicher Hinsicht wird Föderalismus immer als Mittel der Gewaltentrennung und damit zur Beschränkung staatlicher Macht propagiert (dies wird allerdings gerade im kleinen Raum durch Ämterkumulation einzelner Personen oft wieder aufgehoben).

– In entscheidungstheoretischer Hinsicht bedeutet Föderalismus die Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt und damit Wettbewerb der Entscheidungsträger bezüglich vertikaler und horizontaler Bindungen.

– Föderalismus als politische Technik der Problemlösung durch Aufteilung (Gegensatz: Nationalismus als politische Technik, um Zentralismus zu erzeugen).

Diese überwiegend positiv zu wertenden Föderalismus-Axiome deuten allerdings auch auf die Schwächen dieses Organisationsprinzips hin. Hier sind vor allem zu nennen:

– Komplizierter werdende politische und soziale Verhältnisse führen zur Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in föderativen Strukturen.

– Es entwickelt sich eine Verflechtung oder gar Verfilzung der sachlichen, persönlichen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen; die Übersichtlichkeit und Klarheit von Anordnungen und deren Vollzug geht verloren.

– In finanzieller Hinsicht entsteht ein Mischsystem, interne und externe, offene und verdeckte Subventionierungen und Umverteilungen verschleiern die Kostenstruktur und Kostenzurechnung. Kosten und Ertrag verlieren ihre Zuordnung und ihre Leitfunktion bei der Entscheidungsfindung.

– Von Interessengruppen motivierte politische Entscheidungen erhalten ein grosses Gewicht und drängen Sachentscheidungen oft in den Hintergrund.

– Der Vorteil der grösseren Stabilität eines föderativen Systems wird oft erkaufte mit einer konservativen und innovationsfeindlichen Grundhaltung. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse werden gebremst (was je nach persönlichem Standpunkt als positiv oder negativ bewertet werden kann).

– Die Dezentralisierung der Entscheidungen wirkt sich insgesamt als Defensivhaltung aus. Wie Northcote Parkinson überzeugen

¹⁾ Vgl. dazu auch M. Villiger: Zu den grundlegenden Idealen des Föderalismus, in NZZ Nr. 50 vom 1. März 1979, und F. Lehner, Fehlentwicklung im kooperativen Föderalismus, in NZZ Nr. 80 vom 5. April 1979.

gend gezeigt hat [3], bedingt eine aktive und offensive Zukunftsbewältigung die Zentralisierung von Information und Befehlsgewalt.

- Kleine Gemeinschaften bremsen eher als grosse eine gewisse Eigendynamik der selbständigen Teilbereiche.
- Föderalismus als politisches Instrument zur Verwirklichung bestimmter Interessen.
- In der Föderalismusdiskussion fällt heute häufiger als früher das böse Wort von der Koordinations- und Leistungskrise.

1.2 Auf welchen Ebenen oder in welchen Sachbereichen liegen die hauptsächlichsten Probleme des Föderalismus für die Elektrizitätsversorgung?

Gehen wir für unsere Überlegungen für einmal vom Gesichtswinkel der Führungslehre aus, so sind es die Problemkreise

- der Planung (im Rahmen der Schweiz, der Kantone, der Regionen und Gemeinden),
- der Organisation (der einzelnen öffentlichen oder privaten Körperschaft und der horizontalen und vertikalen Koordination),
- der Unternehmungs- bzw. Betriebsführung,
- und schliesslich der Kontrolle und Beurteilung von Betriebsablauf und Geschäftsführung.

Wo liegen für uns die wesentlichsten Probleme?

Das zentrale Problem liegt in den jeder Planung zugrunde liegenden Werthaltungen des Individuums und der Gemeinschaft. Es muss also vorerst so etwas geben wie ein von der grossen Mehrheit der Bevölkerung akzeptiertes Versorgungsziel. Ein solches könnte für Versorgungsunternehmungen formal etwa lauten: Die Unternehmungs- bzw. Betriebsleitung hat jene Preise und Investitionen für ihren Versorgungsbereich festzulegen, welche die gesellschaftliche Wohlfahrt langfristig optimieren. Praktisch ist mit einer solchen Zieldefinition wenig erreicht, denn was heisst «gesellschaftliche Wohlfahrt oder gesellschaftlicher Nutzen», was «öffentliches Interesse» oder «Gesamtinteresse» oder gar «Gemeinwohl»?

Eine etwas anders lautende, aber die hier aufscheinende Problematik kennzeichnende Definition hat der deutsche Terminologie-Ausschuss der Gesellschaft zur Förderung öffentlicher Wirtschaft formuliert [4]: «Als 'gemeinwirtschaftlich' sollen ... diejenigen Einzelwirtschaften (Unternehmungen oder Betriebe) gelten, die kraft Gesetzes, Satzung, Vertrages oder sonstiger eindeutig äusserlich erkennbarer Merkmale ihrer organisatorischen Form nachhaltig bestimmt sind, nicht nur dem besonderen Wohle ihrer Träger, sondern unmittelbar dem Wohle einer übergeordneten Gesamtheit oder einer von ihr vertretenen Idee zu dienen.»

Aus dieser Aussage wird deutlich, dass jede Planung auch und gerade der Versorgungsunternehmungen auf tragende politische und wirtschaftliche Ideen ausgerichtet ist und sein muss. Die akademische Betriebswirtschaft hat zwar in den beiden letzten Jahrzehnten eine Reihe von wertfrei konzipierten formallogischen Entscheidungstheorien geschaffen, aber die wirklichen Entscheidungen werden immer durch Menschen – die in vielfältige Emotionen und Interessen eingebunden sind – gefällt und sind damit nicht wertfrei, sondern zielgerichtet. Die Problematik jeder Planung ist immer ihre Zielgerichtetheit. Kleine lokale Versorgungseinheiten haben damit oft andere

Planungsziele als regionale oder gar ein ganzes Land umfassende. So wurde beispielsweise als Hauptgrund für die Verstaatlichung der französischen Elektrizitätswirtschaft angeführt, dass die privaten Gesellschaften die richtige Ausbeutung der Energiequellen vernachlässigt hätten und nicht imstande wären, die für die kommende Entwicklung notwendigen Investitionen, welche eine übergeordnete Koordination erforderten, zu bewältigen [5]. So wurden mit Gesetz vom 8. April 1946 mehr als 300 Erzeugungsbetriebe und rund 1200 Unternehmungen, die sich mit dem Transport und der Verteilung elektrischer Energie befassten, zur staatlichen Elektrizitätsgesellschaft (EdF) zusammengefasst.

Die Organisationsform und konkrete Ausgestaltung einer Organisation ist grundlegend für jedes staatliche Gebilde, aber auch für jede Unternehmung. So wird sich jede schweizerische Bundesverfassung eingehend mit der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und jede Kantonsverfassung mit dem Verhältnis von Kanton und Gemeinden – also der Organisation der Gemeinwesen – befassen müssen. Diese Organisationsfragen nehmen denn auch in jeder Staatsrechtslehre einen bedeutenden Platz ein²⁾. Auch in jeder betriebswirtschaftlichen Ausbildung nimmt im Rahmen der Führungslehre die Organisationstheorie mit Recht einen breiten Raum ein, ist doch eine sachbezogene und zielkonforme Organisation Voraussetzung jeder erfolgreichen Unternehmungstätigkeit.

Die effiziente Führung eines Betriebes oder einer Unternehmung ist tatsächlich in sehr hohem Masse von einer geeigneten Organisationsstruktur abhängig. Eine unzureichende Organisation kann aber auch die Kontrollfunktionen sehr erschweren, besonders dann, wenn die Verantwortlichkeiten verwischt werden.

So ist gerade auf Gemeindeebene oft eine Ämterkumulation anzutreffen, die das Gebot der demokratischen Gewaltentrennung zunichte macht und Unklarheit darüber entstehen lässt, wer was anordnet, wer dafür die Verantwortung trägt und wer wen kontrolliert. Immer wieder ist in Behörden auch die Frage gestellt, ob den Argumenten des Sachverständigen (also etwa dem Betriebsleiter im Gemeinde-Elektrizitätswerk) oder politischen Erwägungen (oft getarnt als «gesunder Menschenverstand») das Hauptgewicht bei der Entscheidungsfindung zukommen soll.

1.3 Das Grundproblem des Föderalismus: die Selbstverwirklichung des Individuums

Alt sind die Bemühungen, menschliches Verhalten verstehen zu wollen. Es sind deshalb im Laufe der Zeit eine Reihe von Motivationstheorien aufgestellt worden, in denen die menschlichen Bedürfnisse, Triebe und Wünsche analysiert werden, um Erklärungen dafür zu finden, was die Menschen wirklich bewegt, sie antreibt und worauf ihr Wollen gerichtet ist. Eine meiner Meinung nach fruchtbare Theorie ist diejenige von A. Maslow [6]. Sie geht vom Bestehen einer Bedürfnishierarchie aus, wie sie in Fig. 1 skizziert ist. Danach gipfelt die Anstrengung nach Befriedigung – nach Abdeckung der Elementarbedürfnisse wie Essen, Trinken und Schlafen und den

²⁾ Vgl. etwa Z. Giacometti und F. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Nachdruck Zürich 1976, 2. Kapitel: Bund und Kantone oder der föderalistische Aufbau der Eidgenossenschaft, S. 36–176, und Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Nachdruck Zürich 1979.

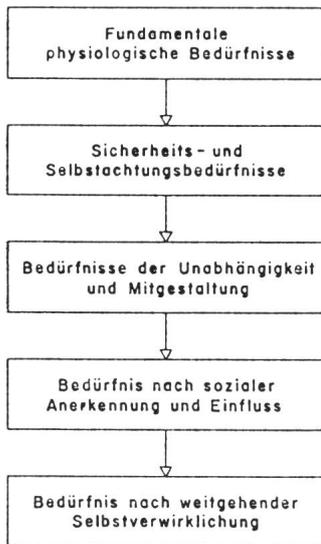


Fig. 1 Das Grundproblem des Föderalismus – die möglichst weitgehende Selbstverwirklichung, letztes Glied der Bedürfnishierarchie (in Anlehnung an die Motivationstheorie von A. Maslow)

Schutzbedürfnissen – schliesslich im Wunsch nach Selbstverwirklichung. Nun gewähren die Lebensbedingungen in der modernen arbeitsteiligen und egalitär ausgerichteten Industriegesellschaft dem Wunsch nach Selbstverwirklichung nur begrenzte Entfaltungsmöglichkeiten. Eine Möglichkeit dazu bietet nun aber die politische Betätigung, die in kleinräumigen Organisationseinheiten viel mehr Menschen ein Mitreden, Mitgestalten und Mitentscheiden – wenn letztlich auch nur in relativ bedeutungslosen Angelegenheiten – gestattet. Gerade heute erleben wir jedoch auch wieder stärker den Gegensatz zwischen dem Erreichen privater und kollektiver Ziele, wie sie vergrößert in den Weltanschauungen des Liberalismus und des Kollektivismus zum Ausdruck kommen. So erleben wir, dass es immer mehr Menschen gibt, – die – nach Erreichen eines gewissen Lebensstandards – Bedürfnisse auf Kollektivgüter (wie Parkanlagen, Spazierwege, Sportanlagen usw.) sowie immaterielle Dinge und Dienstleistungen zur allgemeinen Geltung bringen wollen. Die Wünsche richten sich demnach auf Dinge, die unsere Wirtschaft nicht anzubieten hat. Marktgüter verlieren an Bedeutung, und die individuelle Befriedigungsstruktur setzt sich anders zusammen als früher. Dies bewirkt dann das Entstehen neuer Verhaltensstrategien. Fig. 2 möchte dies veranschaulichen: Das Schema geht aus von der individuellen Weltanschauung und soll zeigen, wie über Kommunikationsprozesse eine öffentliche Meinung gebildet wird, die sich in politisch relevantes Verhalten verdichtet und damit ein bestimmtes politisches System trägt. Dieses kann in den Extremfällen zur Zentralstaatlichkeit mit mehr oder weniger ausgeprägter staatlicher Planwirtschaft führen oder mehr zur föderalistischen Staatsstruktur mit überwiegender Wettbewerbswirtschaft, das heisst marktwirtschaftlicher Steuerung. In der Schweiz haben wir heute ein Mischsystem dieser konstituierenden vier Hauptelemente.

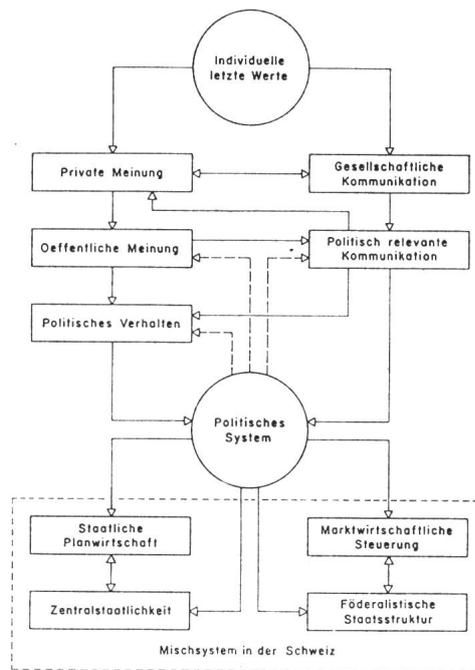


Fig. 2 Zur Entstehung von Verhaltensstrategien und zum Zusammenhang von politischem System, Wirtschaftsordnung und Staatsstruktur

2. Zur Versorgungsstruktur

2.1 Die entstehungsgeschichtliche Wurzel des Elektrizitätsföderalismus

Die zwei Jahrzehnte von 1890 bis 1910 sind als die eigentlichen Gründerjahre der privaten und kommunalen Elektrizitätswerke zu betrachten. So gab es 1890 in der Schweiz erst deren 25, 1895 bereits 88 und 1900 insgesamt 112 [7]. Nach dem Handbuch des schweizerischen Gemeindegemeinschafts von 1910 [8] bestanden im Jahre 1907 in der Schweiz 189 Gemeinde-Elektrizitätswerke. Davon verfügten 57 über eigene Stromerzeugungsanlagen, und 132 waren reine Wiederverkäufer, die ihre Energie von andern, meist privaten Werken bezogen.

In Deutschland hatte der Verband deutscher Elektrizitätswerke 1895 erst 46, im Jahre 1907 aber bereits 295 Mitgliedwerke [9]. 1886 entstand das erste von einer Gemeinde errichtete Elektrizitätswerk in Lübeck, und 1887 erfolgte die erste Zusammenschaltung zweier von getrennten Kraftwerken gespeister Netze in Berlin [9].

In Tabelle I sind einige ostschweizerische kommunale Elektrizitätswerke nach dem Jahr der Betriebsaufnahme aufgelistet. Das eben erwähnte Werk über den Gemeindegemeinschafts enthält auch noch einige in unserem Zusammenhang interessierende Angaben über Elektrizitätspreise, von der Gemeinde erbrachte Subventionen oder an die Gemeinde abgelieferte Erträge im Jahre 1907, gemäss einer damaligen Umfrage bei den Gemeindegemeinschaften (Tab. II).

Neben den, an der damaligen Kaufkraft des Frankens gemessen, sehr hohen Preisen pro Kilowattstunde fällt vor allem auf, dass bereits damals einzelne Elektrizitätswerke sehr beträchtliche Beträge an die Gemeindekasse abliefern, während andere kräftig subventioniert werden mussten. Die Frage der «richtigen» Tarifgestaltung sowie die, ob ein Elektrizitäts-

Auflistung einiger kommunaler Elektrizitätswerke der Ostschweiz nach dem Jahr der Betriebsaufnahme

Tabelle I

Kommunale Elektrizitätswerke	Jahr der Betriebsaufnahme	Investiertes Kapital im Jahre 1907 in 1000 Franken
Zürich	1892	8288
Schaffhausen	1897	612
St. Gallen	1897	3420
Hauptwil	1899	80
Kloten	1904 ¹⁾	40
Winterthur	1904	1278
Küsnacht	1904 ¹⁾	125
Wallisellen	1904 ¹⁾	42
Appenzell	1905 ¹⁾	382
Zollikon	1906 ¹⁾	80
Wigoltingen	1906 ¹⁾	35
Sulgen	1907 ¹⁾	23
Steinach	1907 ¹⁾	32
Riet-Erlen	1907 ¹⁾	12

¹⁾ Reine Wiederverkäufer

Preise, an die Gemeinde abgelieferte Reinerträge oder von der öffentlichen Hand erhaltene Subventionen einiger ostschweizerischer Elektrizitätswerke im Jahre 1907

Tabelle II

Elektrizitätswerk ¹⁾	Öffentliche (ö) oder private (p) Versorgung	kWh-Preise für Licht (L) oder «Kraft» (K) in Rp./kWh	Reinertrag Fr.	Subvention Fr.
Schaffhausen	ö	L: 60 K: 5-6	30 000	
Rorschach	p	L: 30 K: 5-9		10 000
St. Gallen	ö	L: 65	30 000	
Frauenfeld	ö	L: 50 K: 8-30		245 000
Kreuzlingen	p	L: 65		2 000
Romanshorn	ö	L: 55	35 000	
Wettingen	p	L: 45		100 000
Rüti	ö	L: 60	39 000	
Zürich	ö	L: 60-70	288 000	
Winterthur (1908)	ö	L: 60	21 000	

¹⁾ Meist mit dem heutigen Versorgungsgebiet nicht mehr identisch

werk den Charakter eines unterstützungswürdigen gemeinschaftlichen oder eines gewinnbringenden Unternehmens haben sollte, war also schon damals und nicht erst heute aktuell.

2.2 Zur heutigen Struktur der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft

Heute haben wir in der Schweiz eine Struktur, die summarisch anhand der Fig. 3 wie folgt dargestellt werden kann, wobei sich die Gliederung teilweise überschneidet:

– *Verbundunternehmen* mit eigener Netzregelung, eigenen Produktionsanlagen oder Beteiligungen an solchen eigenem Höchstspannungsnetz oder Beteiligungen an Höchstspannungsleitungen sowie teilweise eigener Verteilung bis zum Letztabnehmer. Beispiele: BKW, NOK, EOS, ATEL, EGL, EWZ. Rechtlich haben sie oft die Form der privatrechtlichen Aktiengesellschaft, sind aber effektiv öffentlich-rechtliche (an der kapital- und verwaltungsmässig ausschliesslich Körperschaften des öffentlichen Rechts beteiligt sind; Beispiel NOK) oder gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften, bei den neben dem interessierten Gemeinwesen auch privates Kapital mitbeteiligt ist (Beispiel BKW) oder blosse Verwaltungsabteilungen einer Stadt (Beispiel EWZ) oder private Aktiengesellschaften (Beispiel EGL).

– *Produktionswerke*, in der Regel in der Rechtsform der AG, deren Aktienkapital mehrheitlich bei den Verbundunternehmen liegt und die wirtschaftlich auch von diesen beherrscht werden, wobei aber oft auch Kantone, Private, der Bund (vertreten durch die SBB), einzelne Kantonswerke oder Industrieunternehmen eine Minderheitsbeteiligung haben (man spricht von sogenannten Partnerwerken; Beispiele: Grande Dixence, Mauvoisin, Maggia, Blenio, Oberhasli, Engadiner Kraftwerke).

– *Kantonswerke* mit eigener Produktion und Verträgen mit Verbundunternehmen. Beispiele: EEF, ENSA.

– *Kantonswerke* mit praktisch keiner eigenen Produktionsmöglichkeit, aber einem Alleinlieferungsvertrag (und einer Lieferverpflichtung) mit einem Verbundunternehmen. Bei-

spiele: EKZ, AEW, EKS, EKT, SAK. Die Kantonswerke haben etwa die Form der öffentlich-rechtlichen AG (Beispiel SAK), sind aber meist als selbständige (EKZ, EKT) oder unselbständige (EKS) öffentlich-rechtliche Anstalten konzipiert (selbständige oder unselbständige Körperschaften öffentlichen Rechts).

– *Stadtwerke* mit eigenen Produktionsanlagen oder namhaften Beteiligungen an Partnerwerken (EW Zürich, EW Basel, EW Bern).

– *Regionalwerke* mit oder ohne eigene Produktionsmöglichkeiten. Beispiele: Sernf-Niederembach AG, SRE, EW Bezirk Höfe.

– *Reine Industrieproduktionsanlagen*, früher Lonza, Alu-suisse, heute meist in Verbundunternehmen eingegliedert, Beispiel: Lostalio, Eigenerzeugungsanlagen; heute gewinnt die sogenannte Wärme-Kraft-Kopplung auch wieder an Interesse.

– *Gemeindewerke*, meist in der Form reiner Wiederverkäufer, als Teil der Gemeindeverwaltung konzipiert. Träger sind Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, gemischte Gemeinden oder Gemeindeverbände, aber auch Unterverbände der Gemeinden, etwa Fraktionsgemeinden.

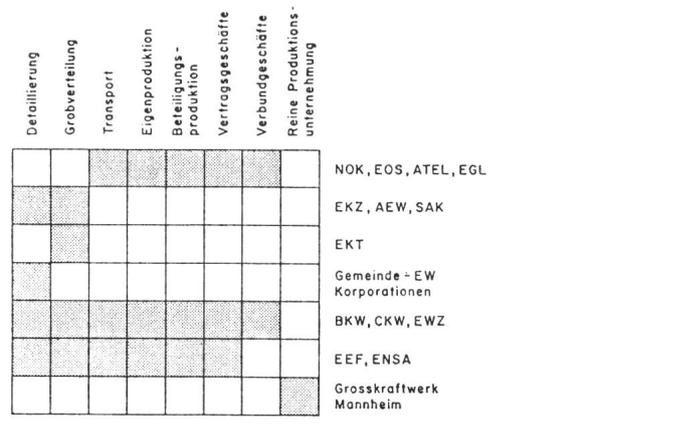


Fig. 3 Beispiele von typischen Aufgabenbereichen einzelner Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft

2.3 Die Versorgungsstruktur in der Ostschweiz

Die Fig. 5 zeigt die vertikale Gliederung der Versorgungsaufgaben für den Fall des Kantons Thurgau. Kennzeichnend ist die rechtliche Selbständigkeit der einzelnen Unternehmungen oder Versorgungseinheiten. Das bedeutet theoretisch auch vollständige finanzielle Autonomie sowie eigene und unabhängige Unternehmensführung. Wie sieht dies aber in der Praxis aus?

Die Partnerwerke werden wirtschaftlich entsprechend den Mehrheitsverhältnissen des Aktienkapitals durch die Verbundunternehmen beherrscht. Zwischen der NOK und den Kantonswerken besteht aufgrund des Gründungsvertrages³⁾ vom 22. April 1914 und den geltenden sogenannten Kantonswerkverträgen ein Alleinversorgungsrecht, allerdings gekoppelt mit einer unbedingten Versorgungspflicht durch die NOK. Die Kantonswerke versorgen als Verteilunternehmen ihre Kantonsgebiete direkt oder indirekt über Wiederverkäufer, sofern nicht aus historischen Gründen gewisse Versorgungsgebiete (etwa das durch das EW Aarau versorgte oder gewisse Städte wie etwa Zürich) weitgehend Selbstversorger sind oder über eigene Beteiligungsgesellschaften (St. Gallen) oder schliesslich über Verträge mit solchen (Rorschach) direkt versorgt werden.

Bereits in der Gründerzeit der Elektrizitätsversorgungen haben – wie bereits früher anhand von Tabelle I gezeigt – einzelne Gemeinden eigene Elektrizitätswerke geschaffen und

³⁾ §4 dieses Vertrages: «Die beteiligten Kantone verpflichten sich, die gesamte elektrische Energie für ihre staatlichen Kraftversorgungen von der NOK zu beziehen ...»

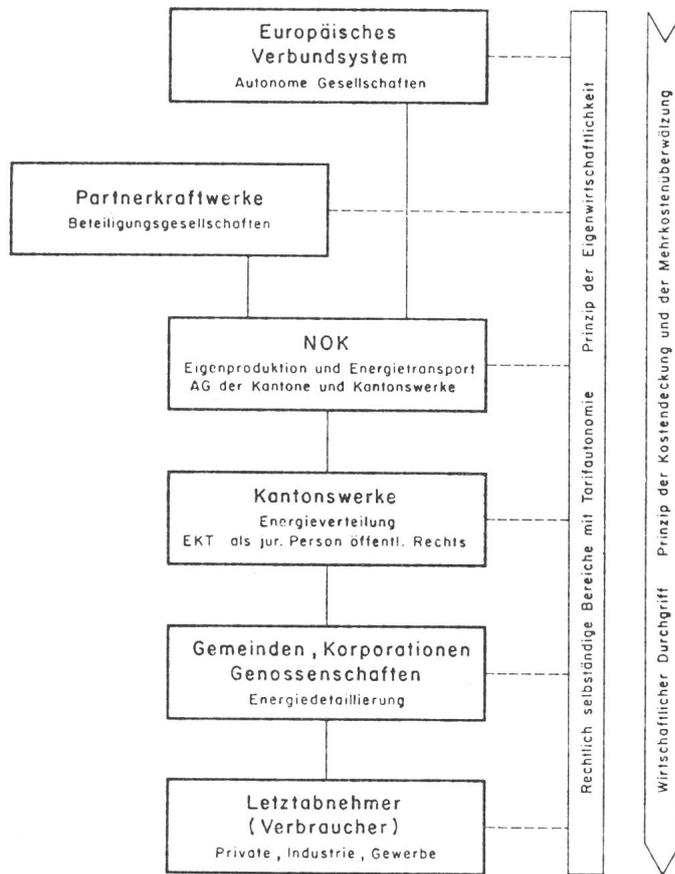


Fig. 5 Prinzip der Tarifautonomie und der Kostenüberwälzung in der Elektrizitätswirtschaft der Ostschweiz

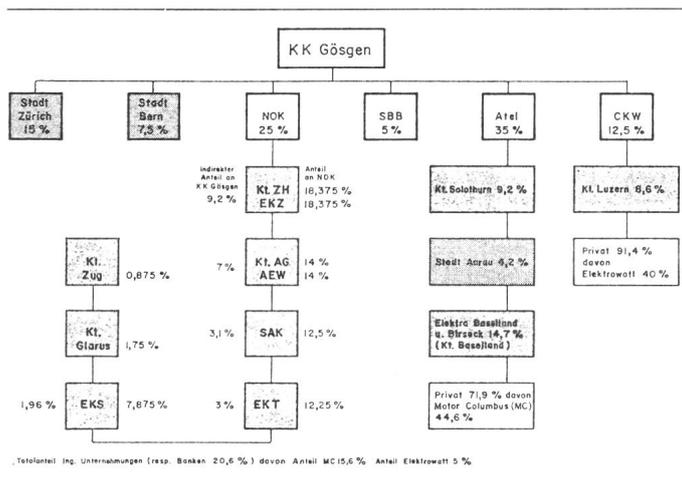


Fig. 4 Beteiligungsverhältnisse am Kernkraftwerk Gösgen

– *Privatrechtliche Personenverbindungen* als Träger der Elektrizitätsversorgung nach eidgenössischem Recht (Elektrizitätsgenossenschaften) oder kantonalem Recht (Elektrokorporationen). In seltenen Fällen haben Korporationen durch Beschluss des Regierungsrates öffentlich-rechtlichen Charakter. Insgesamt gibt es in der Schweiz heute noch etwa 1200 «Elektrizitätswerke»; die Zahl schwankt dauernd, weil neue entstehen, andere durch Zusammenschluss (Fusion) oder Eingliederung in ein grösseres Nachbarwerk verschwinden.

Einen Grobüberblick der Aufgabenteilung zeigt mit Beispielen die Fig. 3. Ein Beispiel der komplizierten Beteiligungsverhältnisse an einem Partnerwerk, hier exemplarisch des Kernkraftwerkes Gösgen, zeigt Fig. 4. Direktbeteiligungen (solche 1. Ordnung) sind:

Stadt Zürich	mit 15 %	am Aktienkapital
Stadt Bern	mit 7,5 %	am Aktienkapital
NOK	mit 25 %	am Aktienkapital
SBB	mit 5 %	am Aktienkapital
ATEL	mit 35 %	am Aktienkapital
CKW	mit 12,5 %	am Aktienkapital
Summe	100 %	

Für die Überlegungen der finanziellen Sicherheit, der politischen Aufsicht, aber auch der letztlichen Verantwortlichkeit sind auch die indirekten Beteiligungen (2. Ordnung) wichtig. Hier zeigt sich, dass als Trägerschaft der NOK, der CKW oder der ATEL entweder kantonale Elektrizitätswerke (und damit indirekt die Kantone) oder direkt eine Reihe von Kantonen Träger der Verantwortlichkeit sind; im Falle der SBB der Bund.

Durch das Atomgesetz und die Sicherheitsüberwachung des Bundes ist zudem eine direkte (auch finanzielle über das Haftpflichtgesetz) Bundesverantwortung und Führungskompetenz (etwa über Abschaltungen oder Stilllegung der Anlage) geschaffen (vgl. dazu den Bundesbeschluss zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978, BBl 1977 III 293).

Dieses Beispiel zeigt ein wesentliches Problem dieser föderalistischen Beteiligungsverflechtung über mehrere Stufen auf, sobald man fragt: Wer trifft in wessen Namen die wichtigen Entscheidungen, und wer trägt letztlich die finanzielle und die Sicherheitsverantwortung, aber auch die Verantwortung für eine ausreichende Elektrizitätsversorgung der Zukunft?

in ihre Gemeindeverwaltungen eingegliedert. In ländlichen Gebieten konnten oder wollten aus finanziellen Gründen die durch Gesetze geschaffenen Kantonswerke⁴⁾ die weit abgelegenen Ortschaften und Weiler erst nach und nach an das langsam entstehende Verteilnetz anschliessen, so dass in manchen Fällen Selbsthilfeorganisationen, meist in Korporationsform, entstanden. Viele dieser Kleinstverteiler bestehen noch heute, weil in diesen ländlichen Räumen über Jahrzehnte hinweg kaum eine bauliche Entwicklung stattfand, die grossräumige und teure Erschliessungen erforderte. Einer gelegentlichen geringfügigen Netzanpassung waren auch die Kleinorganisationen in den meisten Fällen gewachsen, insbesondere weil die Kantonswerke oder kantonalen Meliorationsämter und gelegentlich auch der Bund grosszügige Finanzhilfen in der Form von Subventionen gewährten. Diese, die ursprüngliche Organisationsstruktur erhaltende Subventionspolitik wurde beispielsweise auch vom EKT jahrzehntelang betrieben und verunmöglichte damit die Bildung von Gemeinde-Elektrizitätswerken oder die Direktversorgung durch das Kantonswerk. Heute noch haben wir im Thurgau Gemeinden, in deren Gemarkungen bis zu neun verschiedene und eine eigene Rechnung führende Korporationen tätig sind.

3. Die Hauptprobleme des Elektrizitätsversorgungsföderalismus

3.1 Die Zielproblematik

Waren in früheren Zeiten gewisse politische oder wirtschaftliche Ziele von einer weitgehend geschlossenen geistigen und unternehmerischen Elite getragen und dank ihrer politischen, sachlichen sowie institutionellen Macht auch weitgehend unbestritten durchgesetzt worden, so haben in den letzten Jahrzehnten Oppositionsbewegungen aller Art einen immer stärkeren Einfluss auf die Politik erlangt. Es gibt denn auch heute kaum mehr allgemein anerkannte Ziele. Beispiele sind etwa die Finanz-, Sozial-, Verkehrs- oder Energiepolitik, und hier wiederum die Kontroverse um die Nutzung der Kernenergie. In diesen politischen Kontroversen geht es immer um die Gewinnung von Einfluss auf andere, um diese zu Handlungen oder Verhaltensweisen zu veranlassen, die diese nicht von sich aus wollen. Es geht damit immer um die Erringung und Beibehaltung von wirtschaftlicher oder politischer Macht, um Herrschaft und Autorität. Der politische Einfluss ist dabei unter den Angehörigen eines Staates ungleich verteilt; den meisten gemeinsam ist jedoch ein Verhalten, das den persönlichen Einfluss steigert. Irgend jemand wird dann etwas Bestimmtes tun, wenn er erwartet, dass er sich damit insgesamt besser stellt; und er wird etwas unterlassen, wenn er erwartet, dass er sich sonst insgesamt schlechter stellt. Diese opportunistische, aber realistische Verhaltensweise mag zum Teil erklären, weshalb es heute so schwer ist, eindeutige und über längere Zeit wirksame Ziele, insbesondere in der Versorgungswirtschaft, aufzustellen.

Einen Überblick über die unternehmerischen Hauptziele vermittelt Fig. 6. Neben den betriebswirtschaftlichen spielen die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen heute eine grosse Rolle. Dies gilt nach den Feststellungen von B. Frey [10] auch für die öffentlichen Unternehmungen, wenn er die Öko-

⁴⁾ 15. März 1908: Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich. 10. November 1911: Gesetz betreffend die Errichtung eines kantonalen Elektrizitätswerkes des Kantons Thurgau usw.

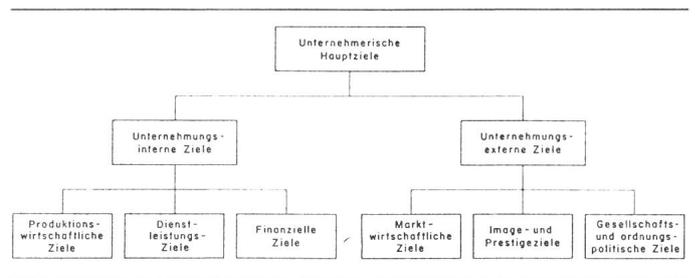


Fig. 6 Gruppierung der unternehmerischen Hauptziele in interne und externe sowie die sachlichen, personellen und gesellschaftlichen, die sich teilweise konkurrenzieren

Dazu gehört auch die Frage, was ist ein EW? Eine Produktionsunternehmung, ein Dienstleistungsunternehmen, ein Grossist, ein Teilbereich eines öffentlichen Haushalts, eine Infrastruktur- oder Versorgungsunternehmung?



Fig. 7 Politische und wirtschaftliche Zielrends für öffentliche Versorgungsunternehmen

nomie als Verhaltenswissenschaft versteht und erforschen will, welche Faktoren die Firmenangehörigen – insbesondere die Manager – zu einem bestimmten Verhalten bewegen. Es werden also Nutzen und Kosten unterschiedlichen Verhaltens bewertet. Insbesondere wird dabei untersucht, wie sich das Verhalten von Mitarbeitern und Führern ändert, wenn sich äussere Unternehmungsbedingungen ändern, also etwa Absatzausichten oder politisches Klima oder innere, beispielsweise die organisatorische Struktur.

3.2 Politische und wirtschaftliche Zielrends für öffentliche Versorgungsunternehmen

Die meisten Gesetze, Verordnungen und Statuten öffentlicher Versorgungsunternehmen beruhen auf der liberalen These, dass eine wirksam werdende Nachfrage zu den marktüblichen Bedingungen zu befriedigen sei. Als Steuerungsparameter dienen Preise und technische Anschlussbedingungen (Reglemente). Damit sind die öffentlichen Unternehmungen bisher gut gefahren und haben durch dauernde Verbesserungen der Infrastruktur wesentlich zur Wohlfahrt der Allgemeinheit beigetragen. In den letzten Jahren sind allerdings aus den verschiedensten Gründen Bestrebungen im Gang, die traditionelle Versorgungswirtschaft in eine Bedarfslenkungswirtschaft umzufunktionieren. Dies geschieht vorerst noch durch Aufrufe und Sparappelle, also insbesondere durch Beeinflus-

sung des Einzelnen durch die Medien und die öffentliche Meinung. Immer lauter werden jedoch die Forderungen, auch die Preise und Konditionen der Energieabgabe bewusst als Lenkungsinstrumente zur Energieverbrauchsdrösselung oder Energieträgerverlagerung einzusetzen, etwa in der Form zusätzlicher Verbrauchsabgaben, Änderung des Tarifgefüges in progressive Tarife oder stark erhöhte Preise mit nachträglicher Gewinnabschöpfung (System Carter im Erdölbereich). Bereits heute werden auch kantonale und gemeindliche Reglementierungen und Auflagen diskutiert. Dazu gehören etwa die Ausscheidung bestimmter Zonen und die ausschliessliche Zuordnung von bestimmten Energieträgern in solche oder Verbote des Anschlusses bestimmter Gerätekategorien, etwa Klimaanlage usw. Das gleiche Ziel verfolgt auch das Postulat zusätzlicher Energiesteuern und finanzieller Sonderlasten für bestimmte Verbraucherkategorien. Ein letzter Schritt in dieser Entwicklung ist dann die fixe Energiequotenzuteilung und Rationierung, einschliesslich dem dazu notwendigen Überwachungs- und Sanktionssystem (Bussen, zeitlich fixierte Energieabstellung). Dieser skizzierte Entwicklungstrend führt nun allerdings auch für die energieliefernden Werke zu erheblichen Änderungen. So werden vermehrte staatliche Aufsicht und direkte Eingriffe die Autonomie der Versorgungsunternehmen mindern. Die Kontrollen, insbesondere die Überwachung der Kontrollierenden, werden die bürokratische Struktur der Versorgungswirtschaft stark erhöhen. Für die Kunden resultiert gleichzeitig ein abnehmender Wettbewerbsgrad, also geringere direkte Reaktionsmöglichkeiten auf Preisveränderungen im Energiemarkt, aber auch eine Beschränkung der freien Wahl der Energieträger und der Energieverwendung.

In den öffentlichen Unternehmungen und Betrieben muss deshalb das Zustandekommen verbindlicher Ziele als politischer und sozialer Prozess verstanden werden [11; 12; 13]. In unserer föderalistischen Versorgungswirtschaft wird es deshalb schwierig sein und Zeit brauchen, bis ein neuer verbindlicher Beurteilungskonsens gefunden ist.

3.3 Zur Führung und organisatorischen Strukturierung der Entscheidungsfindung in Elektrizitätswerken unterschiedlicher Art

Geht man von den Thesen

- durch Wachstum zur Macht,
- durch Konzentration zur Macht oder
- durch Politik zur Macht

aus, so ist der Föderalismus die Gegenthese dazu, dessen Ziel es ist, Macht zu teilen und zu beschränken. Wie sieht dies in der Praxis aus? Als erstes Beispiel betrachten wir die in der Ostschweiz typische Struktur der Gemeindegeldverwaltung, wie sie im Schema der Fig. 8 vereinfacht dargestellt ist. Aus der Wohnbevölkerung wird die Teilmenge der aktiv Stimmberechtigten politisch wirksam, wählt unter anderem Gemeinderat und Gemeindepräsident und stimmt über Gemeinde-, Kantons- und Bundesvorlagen ab. Deren Vollzug durch die Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltung wird wiederum von Kanton und Bund überwacht. Aus dem Gemeinderat werden die Kommissionen besetzt; sie werden vom Gemeindepräsidenten geleitet. Dieser führt auch die Gemeindeverwaltung, also auch das Elektrizitätswerk. Zweckmässig ist es, wenn der Betriebsleiter mit Antragsrecht an den Sitzungen der EW-Kommission teilnehmen kann, um aufgrund seiner fachlichen Kompetenz zu sachlichen Entscheidungen massgebende

Argumente beitragen zu können. Der ganze Ablauf von Anordnungen und Kontrollen in der Gemeinde stellt einen Regelkreis dar, der sich sowohl selbst steuert als auch gleichzeitig von übergeordneten Stellen und den Bürgern mitgesteuert wird. Dieses komplizierte System von Steuerimpulsen und Bremseffekten funktioniert, manchmal besser, manchmal allerdings auch reichlich ineffizient nach dem Prinzip von «try and error». Dass die Erfahrungswirre und -umwege eines solchen Steuersystems auch Kosten verursachen, hat mit der oft beklagten Schwerfälligkeit und Ineffizienz unseres sonst so guten demokratischen Systems zu tun.

Als weiteres Beispiel diene das Führungssystem, das bei generellen Preiserhöhungen der NOK, etwa im Kanton Thurgau, wirksam wird. Es ist in Fig. 9 vereinfacht dargestellt. Dabei kann es vorkommen, dass dieses Regelsystem mehrmals durchlaufen wird, dass Verstärkungen oder Dämpfung der Forderungen erfolgen und dass die Entscheidungen mehrmals modifiziert werden.

3.4 Föderalismus und finanzielle Führung; das Konsolidierungs- und Effizienzproblem

Zum Föderalismus als Ausdruck der Selbstbestimmung gehört auch die finanzielle Selbstverantwortung, wie dies in rechtlich selbständigen Körperschaften oder Personengesellschaften auch vorgesehen ist. Gehen wir von einem ausgebauten Rechnungswesen zur finanziellen Unternehmungsführung aus, wie dies in Fig. 10 dargestellt ist, so sind die instrumentellen Voraussetzungen gegeben. Wichtigste Aufgaben der Unternehmungsführung sind dabei die Förderung der Renta-

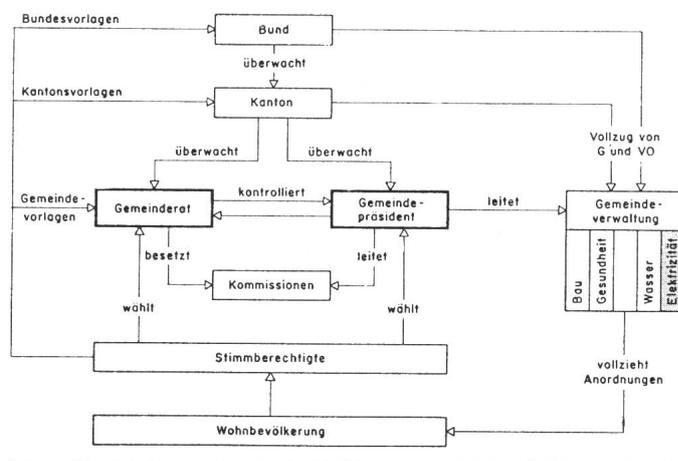


Fig. 8 Struktur der Gemeindegeldverwaltung

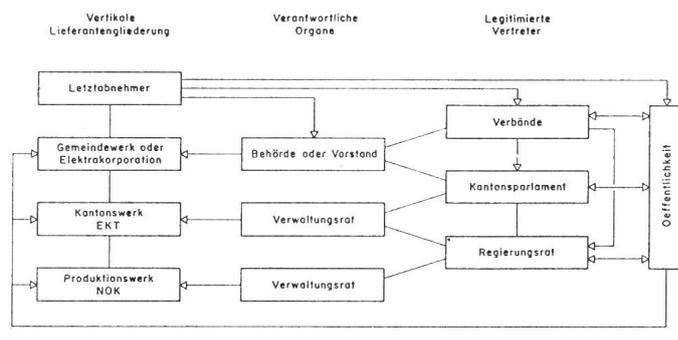


Fig. 9 Für den Kanton Thurgau wirksames Führungssystem zur Verarbeitung einer markanten Preiserhöhung durch die NOK

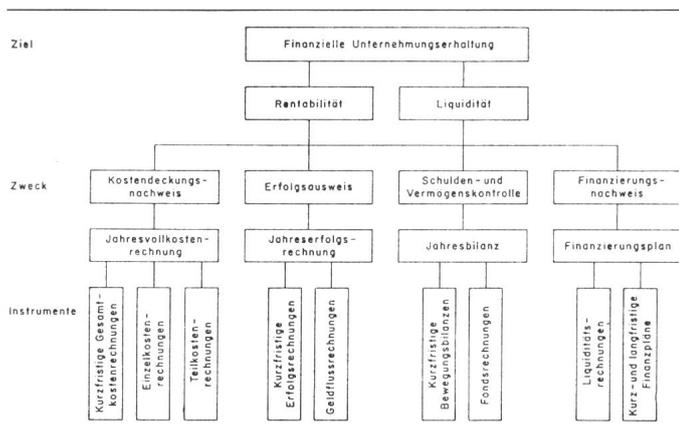


Fig. 10 Instrumente des Rechnungswesens zur finanziellen Führung einer Unternehmung

bilität und die gleichzeitige Erhaltung einer genügenden Liquidität sowie die langfristige Finanzplanung. Diese Führungsziele gelten auch für öffentliche Unternehmungen. In unselbständigen Elektrizitätswerken, die als Verwaltungsabteilungen von Gemeinden konzipiert sind, werden die finanziellen Belange meist von der Gemeindeverwaltung wahrgenommen. Die Abstimmung von Investitionen und Finanzbedarf, von Ertrag und Kosten ist aber auch hier eine sehr wichtige Aufgabe. Nur auf einer solchen Grundlage können die Probleme der «richtigen» Tariffhöhe und die Abgabepolitik sogenannter «Finanzüberschüsse» an Gemeinden und Kantone zuverlässig beurteilt werden.

Die Vorstellung der finanziellen Selbständigkeit wird in der Praxis allerdings oft durchbrochen, etwa durch finanzwirksame Vorgänge folgender Art:

- unternehmensinterne Umverteilungen von Sparte zu Sparte (interne Subventionierung),
- Tarifpreishöhe derart, dass jährliche Abschöpfungen zugunsten von Gemeinden oder Kantonen erfolgen (indirekte Steuern),
- Belastungsverfälschungen aufgrund zu hoher oder zu niedriger Verzinsung des von Körperschaften zur Verfügung gestellten Grundkapitals (interne Belastung oder Entlastung),
- Änderungen der Abschreibungspolitik,
- Schaffung oder Auflösung offener und stiller Reserven (Reservenpolitik),
- Bereitstellung vorzeitiger oder Fehlen von Rückstellungen (Rückstellungspolitik) usw.

Die meisten dieser Vorgänge gehören zur gängigen Abschluss-technik von Jahresrechnungen und Bilanz und sind im Sinne der vorsichtigen Geschäftsführung in Unternehmungen und Körperschaften laufende Praxis.

Daneben gibt es aber in der ostschweizerischen Elektrizitätswirtschaft noch andere finanzwirksame Vorgänge, die mit dem Begriff des wirtschaftlichen Durchgriffs zweckmässig gekennzeichnet werden können. Es handelt sich hier um das Problem der finanziellen Konsolidierung rechtlich selbständiger Unternehmungen, ein Problemkreis, der zwar auf Konzerne zugeschnitten ist. Ein Konzern ist definiert als Unternehmungsgebilde rechtlich selbständiger Unternehmungen, die durch einen einheitlichen Willen geleitet und beherrscht werden. Man spricht deshalb von wirtschaftlichem Durchgriff, weil es die Konzernleitung in der Hand hat, den Unter-

nehmungsgewinn in jener Tochtergesellschaft anfallen zu lassen, in der dies aus steuerlichen, politischen oder anderen Gründen besonders vorteilhaft ist.

Eine ähnliche Situation findet sich nun auch in der Elektrizitätsversorgung der Ostschweiz. Auch hier haben wir es mit rechtlich selbständigen Unternehmungen: der NOK, den Kantonswerken, selbständigen Korporationen oder Gemeinden zu tun. Im Unterschied zu dem von einer Holdinggesellschaft geleiteten Konzern gibt es aber keine straff organisierte einheitliche Leitung, obschon die Funktion bestimmter Amtsträger und personelle Verpflichtungen eine gewisse Willensannäherung erwarten lassen. Wirtschaftlich ist die gemäss Fig. 5 hintereinandergeschaltete Kette in konzernähnlicher Situation, weil auch hier die Preise zwischen den Unternehmungen eine Art Verrechnungspreise sind. Dies wird dann augenfällig, wenn etwa bei Erhöhung der Produktionskosten diese Mehrkosten im Sinne der Opfer-Theorie auf die verschiedenen Stufen verteilt werden, ohne dass schliesslich der Letztabnehmer einen höheren Preis zu bezahlen hat. Paradox wird dies, wenn diese Quasi-Verrechnungspreise zwischen NOK und Kantonswerken oder Kantonswerken und Gemeindewerken dabei gleichzeitig zu grossen und hitzig geführten öffentlichen Diskussionen führen. Wer hat solches schon erlebt, wenn die Mineralöl-Muttergesellschaft ihrer Landestochter in der Schweiz höhere Verrechnungspreise auferlegt?

Eine bis heute nicht eindeutig und allgemein zu beantwortende Frage ist diejenige nach der Effizienz von Gross- und Kleinunternehmungen. In gewissen Bereichen – meist in der Produktion – ist die Kostendegression grosser Einheiten ausgewiesen; dies gilt auch bezüglich der Investitionsfinanzierung und – so hoffen wir – auch bezüglich der Qualität des Managements. Umgekehrt wird gerade in Kleinbetrieben und Korporationen das persönliche Engagement oder gar die ehrenamtliche Tätigkeit gerühmt. Tatsächlich sind die effektiven Bezüge solcher Personen oft gering; diese Geringwertigkeit ist allerdings oft auch für die von ihnen getroffenen Entscheidungen zutreffend. Auch im kleinen Bereich kommt es oft nicht nur auf die Ausgaben, sondern die verursachten Kosten und entgangenen Erträge an ...

Gesicherte Aussagen über die Effizienz eines ökonomischen Systems sind also sehr schwierig und können erst nach sorgfältigen Einzeluntersuchungen (und allfälligen Alternativstudien) erfolgen.

3.5 Föderalismus und das Problem des Querverbundes

Unter kommunalem Querverbund versteht man bekanntlich die lokale organisatorische Zusammenfassung verschiedener Betriebssparten (Sparten- oder vertikale Abteilungsorganisation) in einem selbständigen oder unselbständigen öffentlichen Unternehmen. So sind in grösseren Städten oft Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgungen als Spartenorganisation unter einheitlicher Leitung zusammengefasst. Technisches Kennzeichen dieser Versorgungssparten ist ihre Leitungsgebundenheit, indem in jedem Fall öffentliches Eigentum (Strassen und Plätze) zum Aufbau und Betrieb des Leitungsnetzes in Anspruch genommen werden muss. Wirtschaftlich zeichnen sich zudem die erwähnten Versorgungssparten durch eine ähnliche Vermögens- und Kapitalstruktur aus. Dem hohen Fixkostenanteil entsprechen sodann allgemeinverbindliche Tarife. Einen Überblick über das Spektrum möglicher Querverbundsparten vermittelt Tabelle III. Fernverkehr und Infor-

Hauptsparte	Teilsparte	Träger
Informationsübermittlung	Post Telefon Telex Computernetz	Bund Bund Bund Bund und Private
Energie	Elektrizität Gas Fernwärme	öffentliche Unternehmen, Gemeinden und Private öffentliche Unternehmen, Gemeinden und Private öffentliche Unternehmen und Gemeinden
Wasser und Abwasser	Wasser und Abwasser	Zweckverbände und Gemeinden
Nahverkehr	Tram, Bus	öffentliche und private Unternehmen, Gemeinden
Fernverkehr	Bahn	Bund, Kantone (Private)

mationsübermittlung scheiden dabei insofern aus, als der Bund Träger dieser öffentlichen Aufgabe ist.

Ungeachtet dieser Gemeinsamkeiten ist die Zweckmässigkeit des kommunalen Querverbundes immer wieder Gegenstand emotionsgeladener Kontroversen.

Für den Querverbund können gegebenenfalls Rationalisierungsmassnahmen und damit Kosteneinsparungen, etwa beim Materialeinkauf, der Kundenabrechnung (Zählerablesung und EDV-Anlage), Lagerverwaltung, Betriebsüberwachung, Pikettendienst, gemeinsame und koordinierte Leitungsverlegungen, gemeinsame Geschäftsführung, geltend gemacht werden.

Allerdings gibt es auch schwerwiegende Einwendungen gegen den Querverbund als Organisationsform, etwa den oft praktizierten internen Verlustausgleich zwischen den Sparten. So stellt Helmut Gröger in seiner Untersuchung über die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft [14; 15; 16] fest: «Die Marktversorgung wird durch die Preispolitik der Querverbund-Unternehmen von zwei gegenläufigen Tendenzen beeinflusst, und zwar von sinkenden Gas- und von steigenden Strompreisen.» Ein Nachteil des Querverbundes wird – je nach politischem Standpunkt – oft im Ausschluss des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Energieträgern und damit der Substitutionskonkurrenz gesehen. Dies kann dann auch von übergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung sein, wenn künstliche Verlagerungen in der lokalen Energieversorgung zu Wettbewerbsverzerrungen der übergelagerten kantonalen oder regionalen Versorgungsunternehmungen führen.

Das föderalistische Element steht damit im Widerspruch zur administrativen und technischen Zusammenfassung von Versorgungs- oder Entsorgungssparten im Querverbund.

⁵⁾ Baugesetz des Kantons Thurgau vom 1. April 1979 und Verordnung des Regierungsrates zum Baugesetz.

3.6 Energiepolitik im föderalistischen System

Die politischen Kämpfe um die Kernenergie, die Problematik der schweizerischen Erdölabhängigkeit und die Ausarbeitung von Energiekonzeptionen zeigen, dass die Energiepolitik je länger, je mehr ins Zentrum der politischen Grundsatzdiskussionen geraten ist. Die vielfältigen Gruppeninteressen werden dafür sorgen, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird. Konzeptionen, Verfassungsentwürfe bei Bund und Kantonen und Vorstellungen über den Inhalt künftiger Energiegesetze werden das Ringen um die gesellschaftlichen Zielvorstellungen und die darauf aufbauenden Planungen noch ganz wesentlich beeinflussen. Hierzu ist auch zu beachten, dass die Gesetze je länger, je mehr durch langfristige Planungen (etwa in der Form von Konzeptionen) überlagert werden. Bedeutungsvoller ist allerdings, dass die weltanschaulichen und damit grundlegenden Konflikte ausgetragen sein sollten, bevor Energiegesetze geschaffen werden. Gerade in der Energiepolitik fehlt aber heute die politisch durchsetzbare Leitidee!

Auch und gerade in der Energiepolitik dürfte sich der Kompetenzkonflikt zwischen Zentralstaatlichkeit – etwa verkörpert durch Bundesenergiesteuern als Lenkungsmassnahme – und Föderalismus als kantonale Energiehoheit noch beträchtlich akzentuieren.

Ein Beispiel für die grossen praktischen Probleme zwischen föderalistischer Elektrizitätsversorgung und kantonalen Gesetzen bietet das auf den 1. April 1979 in Kraft gesetzte Baugesetz des Kantons Thurgau⁵⁾. Darnach sind gemäss § 17 Absatz 2 die Gemeinden verpflichtet, die definitiven Bauzonen zu erschliessen und nicht etwa die bestehenden Korporationen oder Genossenschaften, und nach § 54 werden die Werkleitungen entsprechend der baulichen Entwicklung durch die Gemeinde ausgeführt. Von erheblicher Bedeutung ist sodann § 72: «Die Gemeinden erheben für den Bau und Ausbau von Werkleitungen, Kanalisationen und zugehörigen zentralen Anlagen einmalige und für deren Betrieb und Unterhalt wiederkehrende Gebühren.» In dieser Formulierung liegen zwei grosse Problemkreise:

– Zu den «zugehörigen zentralen Anlagen» muss auch das vorgelagerte Netz gerechnet werden. Eine Neuerschliessung führt bekanntlich oft zu einer notwendig werdenden Nacherschliessung (Erweiterung und Verstärkung) in bestehenden Netzteilen.

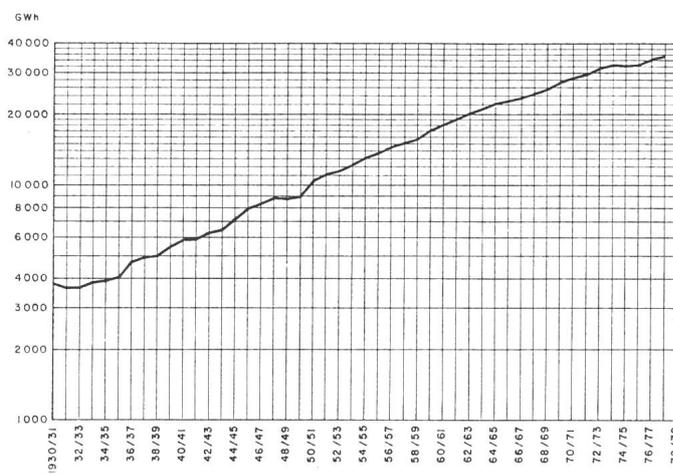


Fig. 11 Verbrauch elektrischer Energie in der Schweiz seit 1930/31 Hydrographische Jahre

		Konsumwille, Verbrauchermentalität	
		Positiv Konsumgesellschaft	Negativ Protestgesellschaft
Leistungs- wille	Positiv Leistungs- gesellschaft	Moderne Industriegesellschaft	Frühkapitalistische, puritanische Gesellschaft
	Negativ Verweigerungs- gesellschaft	Traditionale Gesellschaft Moderne Entwicklungs- länder	Gesellschaftsutopien Hippybewegungen

Fig. 12 Matrix der Gesellschaftstypen in den Parametern Konsumwille und Leistungswille, dargestellt als Abbilder politischer Leitvorstellungen

– Die Gemeinde hat «Gebühren» nicht nur für Neuanschlüsse, sondern auch für Betrieb und Unterhalt zu erheben. Besser wäre die Formulierung: einmalige oder jährliche Kostenbeiträge oder – wenn dies der Fall ist – Vollkostenübernahme. Es stellt sich dann aber die Frage, welche Kostenelemente in den Tarifen enthalten sind oder sein sollten.

Die hier anstehende Problematik wird evident, wenn man bedenkt, dass heute die Elektrizitätsversorgung im Thurgau noch in sehr vielen Gemeinden durch eine oder mehrere private Korporationen erfolgt. Die aufgrund des neuen Baugesetzes nötige «Vergemeindlichung» hat deshalb noch einen langen Weg bis zur Verwirklichung vor sich ...

Da gerade in einem föderalistisch organisierten Versorgungssystem mit seiner dezentralen Entscheidungsstruktur die langfristige Planung von Produktions- und Verteilanlagen besondere Probleme stellt, kommt hier der Konsensfindung eine besondere Bedeutung zu. Am Anfang steht bereits die Beurteilung der zukünftigen Entwicklung. Geht man beispielsweise von der Verbrauchskurve der elektrischen Energie in der Schweiz aus, Fig. 11, so drängt sich die Frage auf:

Geht die Verbrauchsentwicklung, wie sie zwischen 1950/51 und 1973/74 festgestellt wurde, nach Überwindung der Rezession ab 1975/76 wieder weiter, oder ergibt sich ein Trend mit verminderter jährlicher Verbrauchszunahme, oder wird gar eine behördlich verordnete Absatzstagnation erzwungen?

Die Beantwortung dieser Frage wird unter anderem auch davon abhängen, welche Optionen der in Fig. 12 skizzierten Gesellschaftsformen man für zukunftsrelevant hält. Massgebend ist dabei die Beurteilung der Parameter «Leistungswille» und «Konsumwille» der Bevölkerung. Die bisherige moderne Industriegesellschaft ist dabei gekennzeichnet durch eine positive Einstellung zu Leistung und Verbrauch. In zunehmendem Ausmass ist in gewissen Gesellschaftsschichten in den letzten Jahren eine negative Einstellung zur Leistung manifest geworden. Schliesslich wird man die Ablehnung neuer Kraftwerksbauten (Kernkraftwerke und Wasserkraftwerke) wohl nicht anders deuten können denn als eine Protesthaltung, die sich auch als Verweigerungshaltung zum Konsum manifestieren müsste ...

Wenn es aber derzeit nicht möglich ist, zu beurteilen, in welche Richtung unsere Gesellschaft sich mehrheitlich entwickeln wird, so muss man dies als Steuerungs- und Koordinationsdefizit zur Kenntnis nehmen und als Folge wohl auch eine abnehmende Funktionstüchtigkeit unseres politischen Systems als möglich akzeptieren. Der frühere Leistungswettbewerb wurde im vergangenen Jahrzehnt durch den Wettbewerb im

Verbrauchsaufwand ersetzt und geht heute über in einen Wettbewerb um politisches Ansehen. Das konsumtive Glück wird zunehmend durch politisches Erlebensglück ersetzt, und weil dies so ist, erlebt der Föderalismus in allen seinen Ausprägungen heute wieder neue und erhöhte Bedeutung.

4. Schlussfolgerungen

Fassen wir zusammen: Der Föderalismus – auch in der Elektrizitätsversorgung – ist Träger der örtlichen, regionalen und kantonalen Selbstbestimmung und Selbstachtung. Er äussert sich in weitgehender politischer, organisatorischer und finanzieller Selbstverwaltung und wird damit auch zum Garant individueller Entfaltung und Freiheit. Föderalismus schafft einen körperschaftlichen Freiheitsraum, in dem Selbstbestimmung oder wenigstens Mitbestimmung auch im Pluralismus politischer Meinungen und Weltanschauungen möglich bleibt.

Andererseits verhindert Föderalismus oft – gerade in kleinen Verhältnissen – eine zweckmässige funktionelle Aufgabenerfüllung, und er ist oft die Ursache von wirtschaftlicher Ineffizienz und damit hohen Kosten oder artet gar zur Entscheidungsfähigkeit aus.

Unsere Aufgabe muss es deshalb sein, gangbare Kompromisse zwischen den Kurzzeichen von Freiheit und Wirtschaftlichkeit zu finden und im täglichen Arbeitsablauf auch zu verwirklichen.

Literatur

- [1] Handlexikon zur Politikwissenschaft, Hrsg. A. Görlitz, Hamburg 1973, Bd. 1, S. 111 ff.
- [2] Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 90.
- [3] N. C. Parkinson: The Problem of Centralisation, Vortrag an der Herbsttagung der Univac, 15. November 1973, Zürich.
- [4] Archiv für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1(1954)3, S. 276.
- [5] P. Gouault: Die Gemeinwirtschaft in Frankreich, Frankfurt 1976, S. 32 ff.
- [6] A. H. Maslow: Motivation and Personality, New York 1954.
- [7] H. Lienhard: Die schweiz. Elektrizitätswirtschaft, Bern 1976.
- [8] P. Pfleger und J. Hüppi: Handbuch des schweiz. Gemeindesozialismus, Zürich 1910, S. 121.
- [9] Das Zeitalter der Elektrizität, 75 Jahre VDEW, Frankfurt 1967, S. 211 und 233.
- [10] B. Frey: Ökonomie als Verhaltenswissenschaft, NZZ vom 7. April 1979.
- [11] T. Thieme: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg 1975.
- [12] H. Ritschl: Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft, Frankfurt 1973.
- [13] K. Kühne: Das gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Wettbewerbsfaktor, Frankfurt 1971.
- [14] H. Gröner: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975, S. 155.
- [15] H. K. Schneider: Mut zu marktwirtschaftlicher Energiepolitik, Köln 1977.
- [16] W. Mönig u.a.: Konzentration und Wettbewerb in der (deutschen) Energie-wirtschaft, München 1977.

Adresse des Autors

Dr. H. Lienhard, Direktor des Elektrizitätswerkes des Kantons Thurgau, 9320 Arbon.