

Die Mühen mit der Liberalisierung des Strommarktes – mit speziellem Bezug zur Situation in der Ostschweiz

Die Öffnung des Strommarktes

Am 1.1.2008 trat das neue Strommarktgesetz in Kraft, welches die Liberalisierung des schweizerischen Strommarktes anstrebt. In einem ersten Schritt wurde der Strommarkt für Grossverbraucher geöffnet, dies ab dem 1.1.2009. Diese haben die Wahl, ob sie den Produzenten wechseln und dann wahrscheinlich Marktpreise zahlen oder beim alten Produzenten bleiben und Preise auf Basis von Gestehungskosten zahlen wollen. 2013 soll entschieden werden, ob der Markt für alle Verbraucher geöffnet wird. Im Laufe

des Jahres 2008 mussten die Stromproduzenten und Verteiler ihre Tarife offenlegen und diese nach Produktionskosten, Transportkosten und Abgaben aufschlüsseln.

Das für die Schweiz gewählte Marktmodell entspricht dem sogenannten regulierten Netzzugang, bei welchem andere Produzenten über die Netze der bisherigen Anbieter liefern können, diesen aber eine Entschädigung bezahlen müssen. Grundsätzlich handelt es sich dabei um ein Modell, welches nur zu begrenztem

Wettbewerb führt, da die Stromunternehmen weiterhin vertikal integriert bleiben und so Möglichkeiten haben, gegenüber anderen Anbietern zu diskriminieren. Die Erfahrungen von Ländern wie Deutschland oder Österreich, welche dieses Modell gewählt haben, bestätigt diese Sicht der Dinge.¹

Der Markt ist offen – aber keiner geht hin

Seit dem 1.1.2009 ist es zwar möglich, den Produzenten zu wechseln. Diese Möglichkeit wurde aber praktisch von

keinem Grossverbraucher wahrgenommen. Der Grund ist, dass die Marktpreise im Moment deutlich über den Preisen auf Basis von Gestehungskosten liegen. Das führt dazu, dass praktisch kein Nachfrager von anderen Anbietern Preise offeriert erhält, welche unter den Preisen des bisherigen Anbieters liegen. Zudem ist die Wahl zwischen Markt und Verbleib beim alten Produzenten zu alten Preisen definitiv, d.h. kann nachher nicht wieder

Die Marktpreise liegen im Moment deutlich über den Preisen auf Basis von Gestehungskosten.

rückgängig gemacht werden. Damit ergab sich eine ganz andere Situation, als dies z.B. beim ersten Anlauf, dem an der Urne gescheiterten Strommarktgesetz von 2002, erwartet werden konnte. Damals musste befürchtet werden, dass die alten Anbieter diskriminatorische Preise oder Behinderungen bei der Durchleitung einsetzen würden, um ihre bisherige Position zu festigen.

Das neue Regime hat zudem zu einer allgemeinen Erhöhung der Preise geführt. Dies ist einerseits kostenbedingt, da eine neue Abgabe zur Förderung erneuerbarer Energieträger (Einspeisevergütung) eingeführt wurde. Zudem wurde die Netzgesellschaft (Swissgrid) gegründet, deren Leistungen nun abgegolten werden müssen. Allerdings sollte dies eigentlich bei den Überlandwerken zu entsprechenden Kostensenkungen führen. Ein Teil der Verteuerung ist denn auch auf Preiserhöhungen zurückzuführen, zu welchen die Stromproduzenten die Deklaration der Kosten genutzt haben. Dabei profitieren sie von der Marktsituation mit einem knappen Angebot und versuchen, möglichst hohe Entgelte für die Produktion und die Durchleitung zu erhalten. Dies stärkt ihre Ertragsposition und wird ihnen in Zukunft Wettbewerbsvorteile verschaffen, sollte es doch noch zu einer Beliefe-

rung der Nachfrage in ihrem Netzgebiet durch Konkurrenten kommen.

Die Situation in der Ostschweiz

Die Struktur der Stromversorgung in den drei Ostschweizer Kantonen AI, AR und SG stützt sich erstens auf die SAK, welche über die AXPO am Hochspannungsnetz und an grossen Kraftwerken beteiligt ist. Daneben betreibt die SAK die Netze mittlerer Spannung und verfügt über eine gewisse eigene Produktionskapazität. Zweitens bestehen Gemeinde- und Stadtwerke, welche die Endlieferung an die Stromverbraucher erbringen und welche teilweise auch über eigene Produktionskapazität verfügen.

Die Strompreise liegen in der Ostschweiz durchschnittlich leicht unter dem schweizerischen Mittel, wobei die Preise im Fürstentum etwas tiefer sind als z.B. im Rheintal.² Die SAK hat im Zuge der Einführung der neuen Marktregeln Preiserhöhungen von 15% angekündigt. Diese begründet sie mit den neuen Abgaben für erneuerbare Energien und für die Netzgesellschaft. Die Preiserhöhungen dürften von den Gemeinde- und Stadtwerken an die Verbraucher weitergegeben werden, wo-

Auch in der Ostschweiz besteht das Problem, dass der offene Markt für Grosskunden nicht zu mehr Wettbewerb geführt hat.

bei die Preiserhöhungen dort prozentual tiefer ausfallen sollten, da die Leistungen der SAK nur einen Teil des Strompreises ausmachen.

Auch in der Ostschweiz besteht das Problem, dass der offene Markt für Grosskunden nicht zu mehr Wettbewerb geführt hat. Die offerierten Preise von Drittanbietern liegen in der Regel über den Preisen der bisherigen Anbieter, womit die Teilnahme am freien Markt für die Grossverbraucher aus der Industrie nicht attraktiv

ist. Dabei kann der kuriose Fall eintreten, dass die Offerte der SAK zur Direktbelieferung höher ausfällt als die Offerte der Gemeindewerke, welche ihren Strom ebenfalls von der SAK beziehen, und dies, obwohl sich letztlich nichts ändern würde.

Hohe Preise – hohe Gewinne – hohe Reserven

Im Vorlauf zur gescheiterten Reform von 2002 und aufgrund des Angebotsüberhangs, welcher damals herrschte, haben die Kraftwerkbetreiber ihre Anlagen aggressiv abgeschrieben. Dies wurde als Problem der nicht-amortisierbaren Investitionen diskutiert. Heute ist die Situation aufgrund der hohen Marktpreise aber eine völlig andere. Aus den nicht-amortisierbaren Investitionen sind Renditeperlen geworden. Da Kraftwerkinvestitionen

Die Netz- und Kraftwerkeigentümer erzielen zu hohe Gewinne.

und Investitionen in die Netze eine sehr lange Vorlaufzeit haben und oft auf massiven Widerstand von Bevölkerung und Umweltschützern stossen, wird sich an dieser Situation nicht so bald etwas ändern. Im Gegenteil: da der Trend zu höheren Preisen von fossilen Brennstoffen wohl anhalten wird und da aufgrund des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums mit einem weiteren Wachstum der Stromnachfrage gerechnet werden muss, wird sich der Nachfrageüberhang in den nächsten Jahren und Jahrzehnten noch weiter verstärken.³

Die Kraftwerke und Netze wurden relativ zu ihrer effektiven Lebenszeit zu schnell abgeschrieben und damit durch die Stromkonsumenten frühzeitig finanziert. Legt man die abgeschriebenen Werte der Kraftwerke und Netze zugrunde, sollten die Preise auf Basis Kosten tiefer sein, als sie es im Moment sind. Mit anderen Worten erzielen die Netz- und Kraftwerkei-

gentümer zu hohe Gewinne. Damit fragt sich, was mit den zusätzlichen Gewinnen geschehen soll, die im Moment und in Zukunft gemacht werden. Dazu kommen die etwa 90 Mio. Franken an nicht-betriebsnotwendigen Reserven, welche gemäss Studien bei der SAK bereits vor einigen Jahren bestanden haben.

In einem freien Markt ist klar, dass diese Gewinne den Eigentümern der Unternehmen gehören. In einem staatlich gesteuerten Strommarkt ist dem aber nicht so, da die Gewinne nicht aufgrund von Resultaten des Marktprozesses, sondern aufgrund von staatlich verordneten Entscheidungen erwirtschaftet wurden. Damit kann auch nicht automatisch angenommen werden, dass die Reserven und die überschüssigen Gewinne den Eigentümern der Werke zur freien Verwendung übertragen werden sollen. Da die Werke nach wie vor in öffentlicher Hand sind, muss die Verteilungsfrage zudem auf jeden Fall von der Politik gelöst werden. Eine erste Möglichkeit wäre die Rückga-

be an die Verbraucher über eine Senkung der Strompreise oder einen anderen Mechanismus, eine zweite die Bindung an Projekte im Bereich Energie.

Eine Rückgabe an die Verbraucher?

Eine Reduktion der Strompreise hätte den Vorteil, dass die Verbraucher mehr oder weniger anteilmässig für die früher bezahlten überhöhten Preise kompensiert würden. Der Nachteil wäre, dass der Strom

Eine Verbilligung der Strompreise liesse sich allerdings konjunkturpolitisch begründen.

noch billiger würde, was dem längerfristigen Trend entgegenläuft. Wie argumentiert, ist mittel- bis langfristig mit einem Anstieg der Strompreise zu rechnen. Diese kurzfristig zu verbilligen, sendet damit die falschen Signale aus. Eine Verbilligung der Strompreise liesse sich allerdings konjunkturpolitisch begründen. Die Exportindustrie wird von der aktuellen Wirtschaftskrise

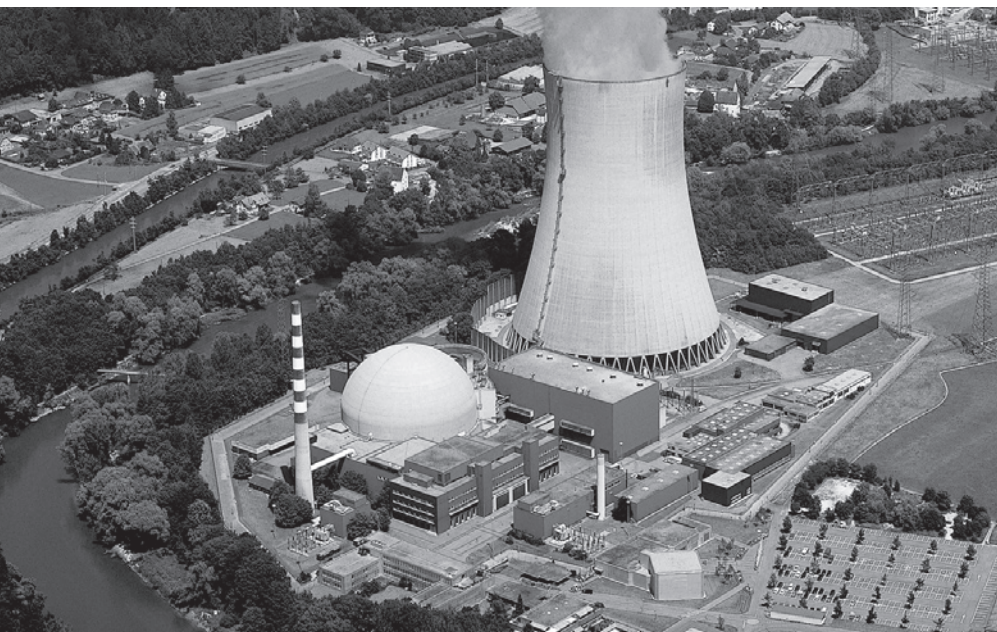
speziell hart getroffen. Die Reduktion der Stromtarife für Grossverbraucher ist eine der wenigen möglichen konjunkturpolitischen Massnahmen, welche auf kantonaler Ebene zur Verfügung stehen.

Eine andere Variante wäre die Rückgabe pro Kopf der Bevölkerung über eine Verbilligung der Krankenkassenprämien resp. einen Zuschuss an die Lohnnebenkosten. Beide Massnahmen werden im Zusammenhang mit der CO₂-Abgabe bereits eingeführt, könnten also ohne grösseren administrativen Aufwand durchgeführt werden. Auch bei den Grossverbrauchern würde dieser Mechanismus zu einer Entlastung führen, wobei die Entlastung allerdings auf Basis der Lohnsumme und nicht auf Basis des Stromkonsums erfolgen würde. Dies würde Dienstleistungsunternehmen gegenüber der Industrie begünstigen. Ein dritte Möglichkeit wäre eine Rückgabe über Steuergutschriften, für die Haushalte pro Kopf, für die Unternehmen in Bezug zum Stromverbrauch oder eine andere Grösse.

Die hohen Strompreise für die Industrie

Nachdem die nicht betriebsnotwendigen Reserven aus den Zahlungen der Verbraucher stammen, wäre eine Rückgabe in Abhängigkeit vom Stromverbrauch eigentlich angezeigt. In einem internationalen Vergleich der Strompreise zeigt sich zudem klar, dass die Preise in der Schweiz vor allem im Bereich Industriekunden und damit für die Grossverbraucher zu hoch waren. Die nebenstehende Abbildung zeigt die relativen Strompreise von Industrie relativ zu Haushalten. Diese waren in der Schweiz traditionell sehr hoch, in den 90er Jahren so hoch wie in kaum einem anderen Industrieland in der OECD. Die relativen Preise für die Industrie sind seither zwar etwas gefallen, bleiben im internationalen Vergleich aber hoch.





Dass die Preise für die Industrie tiefer sind als für die Haushalte, hängt erstens mit dem besseren Lastprofil der Industrie zusammen. Teuer für die Produktion sind vor allem die Nachfragespitzen, da dann teure Spitzenlast z.B. aus Speicherkraftwerken ans Netz genommen werden muss. Grundlaststrom aus Atom- und Fließkraftwerken ist dagegen relativ billig. Verantwortlich für die Nachfragespitzen sind aber vor allem die Haushalte, da sie einen sehr unregelmässigen Verbrauch haben, mit Spitzen am Mittag und gegen Abend. Der zweite Grund für die höheren Kosten der Haushalte sind die höheren Betreuungskosten (Zähler, Ablesen etc.). Obwohl es kaum möglich ist, den objektiv

korrekten relativen Preis von Industriekunden und Haushalten zu bestimmen, zeigen die relativ hohen Preise für erstere in der Schweiz aber doch klar, dass vor allem diese zuviel bezahlt haben.

Ein Spezialfonds zur Förderung bestimmter Projekte?

Der Regierungsrat des Kantons St.Gallens machte im Jahre 2008 den Vorschlag, die nicht betriebsnotwendigen Reserven der SAK von ca. 90 Mio. Franken an einen Spezialfonds zu überweisen, welcher Projekte im Bereich Infrastruktur und Kultur gefördert hätte. Dies entsprach weitgehend dem vom Volk abgelehnten Vorschlag «Zukunft Ostschweiz», bei

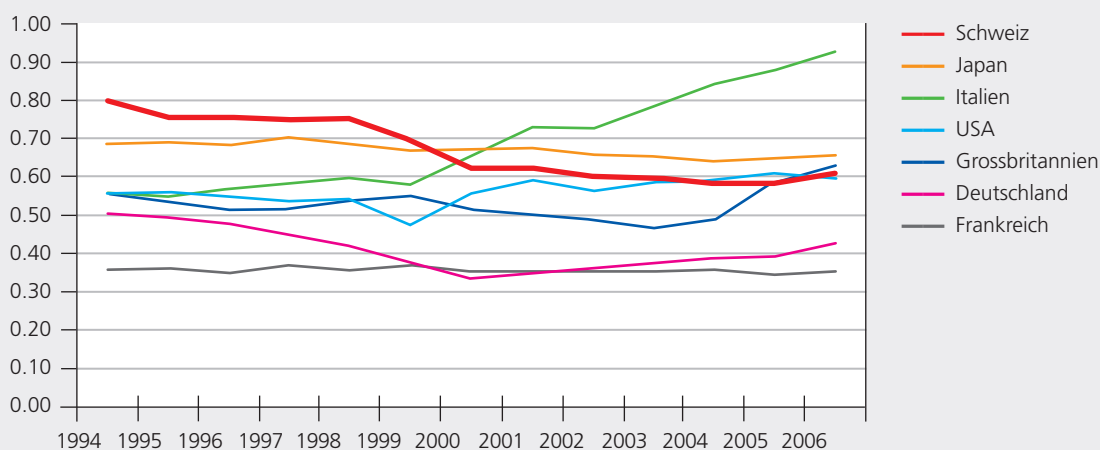
welchem der Anteil am überschüssigen Nationalbankgold an einen Spezialfonds zur Förderung diverser Projekte im Bereich Bildung, Kultur und Infrastruktur zugeteilt worden wäre. Der Regierungsrat hat diesen Vorschlag nach negativen Reaktionen in der Vernehmlassung wieder fallengelassen.

Daneben bestehen aber auch Vorschläge, die nicht betriebsnotwendigen Reserven für die Förderung von Projekten im Bereich

In der Ostschweiz ein zusätzliches Förderprogramm aufzuziehen, ist deshalb unnötig.

erneuerbare Energie einzusetzen. Im Kanton AR bestehen solche Pläne, und FDP und SP des Kantons St.Gallen haben entsprechende Vorschläge gemacht. Damit würden die nicht betriebsnotwendigen Reserven für Investitionen in die zukünftige Energieversorgung eingesetzt. Ein erstes Problem liegt in der Art und Weise, wie diese Förderung erfolgt. Beim Bund besteht ein Förderprogramm, welches laut eigener Einschätzung des Bundesamtes für Energie zwar sehr erfolgreich ist, bei dem die Zuteilung der Mittel wie auch die Wirksamkeit aber höchst intransparent sind.⁴ Zudem wurde im geltenden Strommarktgesetz eine Einspeisevergütung für erneuerbare Energieträger vor-

Abbildung: Strompreis von Industriekunden relativ zu Haushalten



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der International Energy Agency.

gesehen, welche einen marktkonformen Fördermechanismus darstellt und keine neue Bürokratie nötig macht.

In der Ostschweiz ein zusätzliches Förderprogramm aufzuziehen, ist deshalb nicht empfehlenswert. In einer bemerkenswerten Kehrtwende stellt sich der Regierungsrat inzwischen allerdings auf den Standpunkt, dass sich die Situation im liberalisierten Strommarkt so stark verändert hat, dass die Reserven der SAK nicht mehr als überschüssig bezeichnet werden können und bei der SAK belassen werden sollten. Da die Kantone Eigentümer der SAK sind, bleibt die Frage der Verwendung von nicht betriebsnotwendigen Mitteln aber bestehen.

Die Zukunft der Stromversorgung der Ostschweiz

In einem liberalisierten Strommarkt spielt es keine Rolle, wo die Energie produziert wird. Stromhandel sorgt für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage, und alle Verbraucher bezahlen letztlich denselben Preis, sieht man von unterschiedlichen Transportkosten ab. Damit wäre die Zukunft der Stromversorgung vor allem auf nationaler und internationaler Ebene zu organisieren. Bei der aktuellen Lösung, welche vor allem auf regulierten Preisen auf Basis der Gestehungskosten beruht,

profitieren tendenziell die Nachfrager in denjenigen Gebieten, welche einen preiswerten Strommix und ein reichliches Angebot haben. Damit könnte es verlockend sein, eine ostschweizerische Strompolitik

Reichlich vorhandene eigene Reserven dürften zu übermässig hohen Investitionen in zu teuren Projekten führen.

zu planen. Dies dürfte denn auch die Motivation hinter der Kehrtwende des Regierungsrates des Kantons St.Gallens bei der Frage der nicht betriebsnotwendigen Reserven bilden.

In der Praxis ist es nicht klar, wie es mit der Liberalisierung des Strommarktes weitergehen wird. Der Druck zu einer weiteren Liberalisierung kommt im Moment vor allem von Seiten der EU. Da die Schweiz nicht Mitglied ist, wird sich die EU möglicherweise mit gewissen Mindestbedingungen in den Bereichen Stromtransit, Stromhandel und Wettbewerb begnügen. Ob die aktuelle optionale Öffnung auf die Dauer Mindestbedingungen der EU genügen würde, ist zweifelhaft. Eine Liberalisierung hat in der Praxis ja nicht stattgefunden. Um eine dauerhafte Lösung handelt es sich auf jeden Fall nicht. Es macht deshalb keinen Sinn, auf Basis

der aktuellen Übergangsphase die Zukunft der Stromversorgung in der Ostschweiz zu planen. Sollte es nötig sein, die Kapazitäten der SAK auszubauen, sei dies über Eigenproduktion oder über Lieferverträge, so müssen dazu auch nicht zwingend eigene Reserven eingesetzt werden. Im Gegenteil, reichlich vorhandene eigene Reserven dürften zu übermässig hohen Investitionen in zu teuren Projekten führen. Falls die gute Ertragsituation im Stromsektor anhält, wofür vieles spricht, können Investitionen im Bedarfsfall problemlos über den Kapitalmarkt finanziert werden. Das Horten von nicht betriebsnotwendigen Reserven hilft der zukünftigen Stromversorgung der Ostschweiz dagegen nicht. ■



Dr. Frank Bodmer
Wirtschaftspolitische Analyse
IHK St.Gallen-Appenzell

Fussnoten

¹ Zu verschiedenen Marktmodellen, internationalen Erfahrungen und der im Referendum im Jahre 2002 gescheiterten Gesetzesvorlage, siehe Bodmer und Borner (2001).

² Strompreisvergleiche können auf www.strompreise.preisueberwacher.ch gemacht werden.

³ Zu den Perspektiven der Stromversorgung, siehe Meister (2008).

⁴ Siehe dazu die Studie von Pezzetta (2008).

Literaturhinweise

- Bodmer, Frank und Silvio Borner (2001), *Die Liberalisierung des Strommarktes in der Schweiz: theoretische Überlegungen, internationale Erfahrungen und eine kritische Würdigung des EMG*, Verlag Rüegger, Chur/Zürich.
- Meister, Urs (2008), *Strategien für die Elektrizitätsversorgung im europäischen Kontext*, Avenir Suisse, Juni 2008.
- Pezzetta, Daniel (2008), *Das Aktionsprogramm Energie 2000. Eine kritische Analyse der Massnahmen und der energetischen Wirkung des Programms*, Dissertation, Universität Basel.

Forderungen der IHK St.Gallen-Appenzell

Wer sich als Nicht-Fachmann mit Fragen des Strommarktes auseinandersetzt, kommt bald einmal an seine Grenzen. Die im Windschatten staatlicher Monopole entstandenen Strukturen sind kompliziert und verschachtelt. Diese Komplexität mit ihren zahllosen gegenseitigen politischen Abhängigkeiten dürfte ein Grund dafür sein, dass sich der Strommarkt als Gesamtsystem nur mit Mühe reformieren lässt.

Für die Unternehmen als Kunden des Strommarktes zählen jedoch nicht politische Interessen, sondern einzig die beiden grundlegenden Fragen nach den Kosten und der Sicherstellung der Stromversorgung. Ausgehend von den Überlegungen von Dr. Frank Bodmer hat der Vorstand der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell folgende zwei Forderungen zur Zukunft des Strommarktes verabschiedet:

Forderung 1: Mehr Transparenz

Die Vergleichbarkeit von Preisen und Leistungen ist eine der grundlegenden Voraussetzungen funktionierender Märkte. Diese Vergleichbarkeit fehlt im Strommarkt. Aktuell werden die historischen Preise als Grundlage für die zukünftigen Preise genommen. Reine Kostenpreise auf Basis der abgeschriebenen Werte für die Anlagen würden wahrscheinlich tiefere Preise ergeben. Hier ist mehr Transparenz gefordert. Aus Sicht der Kunden ist zudem entscheidend, dass der aktuelle Tarifschunzel der Schweizer Stromlieferanten ausgeholzt wird. Ein funktionierender Markt braucht nicht Hunderte von historisch gewachsenen Tarifsyste-men, sondern transparente, ehrliche Preismodelle. Dazu gehört, dass die Stromwirtschaft von der Unsitte Abstand nimmt, ihre Offerten an einzelne Grosskunden als vertraulich zu erklären. Angst vor Vergleichen hat nur, wer etwas zu verstecken hat.

Forderung 2: Rückgabe nicht betriebsnotwendiger Reserven an die Stakeholder

Die energieintensiven Industrieunternehmen haben in der Vergangenheit im Vergleich zu kleineren Verbrauchern und den Haushalten zu hohe Preise bezahlt. Die IHK St.Gallen-Appenzell fordert daher, dass die nicht betriebsnotwendigen Reserven der Stromproduzenten wenigstens teilweise und auf der Basis der Bezüge der vergangenen Jahre an die Stakeholder zurückerstattet werden. Die Rückzahlung der nicht betriebsnotwendigen Reserven ist rasch und in Form einer einmaligen Begleichung abzuwickeln. Damit wird verhindert, dass mit tieferen Energiekosten falsche Anreize gegen das Stromsparen gesetzt werden.

Dr. Kurt Weigelt, Direktor IHK St.Gallen-Appenzell



IHK
Industrie- und
Handelskammer

St.Gallen
Appenzell

Gallusstrasse 16 T 071 224 10 10
Postfach F 071 224 10 60
9001 St. Gallen info@ihk.ch
www.ihk.ch