



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 166

**über eine Kantonsinitiative zur Änderung der
Bundesgesetzgebung im Bereich der Strom-
versorgung**

6. Juli 2010

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Stromversorgung. Mit der Kantonsinitiative wird den eidgenössischen Räten beantragt, die Gesetzgebung des Bundes so zu ändern, dass die Bestimmungen mit Auswirkungen auf die Stromversorgung aufeinander abgestimmt sind, dass die Regelung der Strompreise nicht zu einer Benachteiligung einzelner Regionen führt und dass die Regulierungsbehörden gestärkt und ihre Eingriffsmöglichkeiten erweitert werden.

In der Motion M 497 von Josef Langenegger über die Ursachen der Preissituation im Versorgungsgebiet der Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) wird festgehalten, die vergleichsweise hohen Strompreise im Kanton Luzern seien unter anderem auf das neue Bundesgesetz über die Stromversorgung zurückzuführen. Der Bund solle deshalb mit einer Kantonsinitiative aufgefordert werden, das Gesetz dahingehend anzupassen, dass systematische Fehler eliminiert und eine Benachteiligung einzelner Regionen aufgehoben würden. Der Kantonsrat hat die Motion am 15. September 2009 erheblich erklärt und damit dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, eine Botschaft über eine Kantonsinitiative mit dieser Stossrichtung auszuarbeiten.

Weil die Wettbewerbskommission des Bundes am 16. April 2010 ein Gutachten veröffentlicht hat, welches die Stromversorgung im Kanton Luzern direkt betrifft, jedoch entscheidende Fragen offenlässt, wurde der Entwurf der Kantonsinitiative um die Forderung ergänzt, dass die verschiedenen Bundesgesetze mit Auswirkungen auf die Stromversorgung aufeinander abzustimmen sind.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Stromversorgung. Mit der Kantonsinitiative verlangen wir, dass die gesetzlichen Bestimmungen mit Auswirkungen auf die Stromversorgung aufeinander abgestimmt sind, dass die Regelung der Strompreise nicht zu einer Benachteiligung einzelner Regionen führt und dass die Regulierungsbehörden gestärkt und ihre Eingriffsmöglichkeiten erweitert werden.

I. Einleitung

Am 15. September 2009 hat Ihr Rat die Motion M 497 von Josef Langenegger über die Ursachen der Preissituation im Versorgungsgebiet der Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) erheblich erklärt (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates 2009, S. 1592). Auslöser der Motion sind die vergleichsweise hohen Strompreise im Kanton Luzern, die sowohl die Privaten als auch die Grosskunden aus der Industrie belasten. Der Motionär stellt fest, dass diese Preissituation unter anderem auf das neue Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7) zurückzuführen sein. Die Umsetzung dieses Gesetzes und die neu durch die nationale Netzgesellschaft Swissgrid verrechneten Netznutzungsentgelte hätten den Kanton Luzern zum Verlierer werden lassen. Die Motion verlangt deshalb, dass der Bund mit einer Kantonsinitiative aufgefordert werden soll, das StromVG dahingehend anzupassen, dass systematische Fehler eliminiert und eine Benachteiligung einzelner Regionen aufgehoben werden. Unser Rat habe zudem aufzuzeigen, wie der Kanton im laufenden Prozess der Revision des StromVG zusätzlich Einfluss nehme, damit die Benachteiligung der Stromkunden im Kanton Luzern aufgehoben werde.

Am 16. April 2010 hat die Wettbewerbskommission des Bundes (Weko) ein Gutachten veröffentlicht, welches die Stromversorgung im Kanton Luzern direkt betrifft. Das „Gutachten vom 22. Februar 2010 betreffend die Erneuerung der Konzessionsverträge zwischen den Centralschweizerischen Kraftwerken AG und den Luzerner Gemeinden über die Nutzung von öffentlichem Grund und Boden sowie die Versorgung mit elektrischer Energie“ kommt zum Schluss, dass das StromVG die Anwendung des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) – anders als die Anwendung des Kartellgesetzes – nicht ausschliesse. Gemeinwesen müssten daher gemäss Weko Konzessionen zugunsten Privater für die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt elektrischer Verteilanlagen gestützt auf Artikel 2 Absatz 7 BGBM ausschreiben. Diese Ausschreibungspflicht ist mit Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Umsetzung verbunden. Selbst die Weko empfiehlt dem Bundesrat angesichts der Komplexität der Ausgangslage, im StromVG einheitliche Bedingungen für die Ausschreibung von Konzessionen festzulegen. Das Gutachten lässt zudem entscheidende Fragen offen. Eine Klarstellung der Situation durch den Bundesgesetzgeber ist dringend notwendig. Wir schlagen Ihrem Rat deshalb vor, den Wortlaut der Kantonsinitiative um dieses Anliegen zu ergänzen.

Der Kantonsrat hat gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und § 49 Unterabsatz a der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) das Recht, beim Bund (Kantons-)Initiativen einzureichen. Die Kantonsinitiative, wie die bisherige Standesinitiative in der Luzerner Kantonsverfassung neu heisst, ist ein gewichtiges Mittel der Einflussnahme der Kantone beim Bund. Die Forderung nach einer gerechten Regelung der Strompreise und der Stromversorgung im Allgemeinen ist – nicht nur für den Kanton Luzern – von grosser Bedeutung und rechtfertigen die Einreichung einer Kantonsinitiative.

II. Bundesgesetz über die Stromversorgung

1. Allgemeines

Das StromVG ist in weiten Teilen am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es soll die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt schaffen (Art. 1 Abs. 1 StromVG). Es soll ausserdem die Rahmenbedingungen für eine zuverlässige und nachhaltige Versorgung mit Elektrizität in allen Landesteilen sowie für die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft festlegen (Art. 1 Abs. 2 StromVG). Das StromVG sieht eine zweistufige Marktöffnung vor. In einem ersten Schritt haben Grosskunden (Endverbraucher mit einem Jahresstromverbrauch von mindestens 100 MWh je Verbrauchsstätte) freien Marktzugang und sind berechtigt, ihren Anbieter selbst zu wählen. Der Strom kann gegen ein Netznutzungsentgelt zur Verbrauchsstätte durchgeleitet werden. Die Grundversorgung für Endverbraucher, die nicht am freien Markt teilnehmen, ist weiterhin gewährleistet. Diese kommen in den Genuss eines Tarifs, der sich an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers und nicht an den Marktpreisen orientiert. Nach fünf Jahren sollen in einem zweiten Schritt alle Endverbraucher ihren Stromlieferanten frei wählen können, wobei gegen die Einführung dieser vollen Marktöffnung noch das Referendum ergriffen werden kann. Das schweizerische Übertragungsnetz (Höchstspannungsnetz, Netzebene 1) muss von einer schweizerisch beherrschten Netzgesellschaft betrieben werden (Art. 18 – 20 StromVG). Die Überlandwerke haben dazu die Swissgrid (eine privatrechtliche Aktiengesellschaft) gegründet. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des StromVG muss auch das Eigentum an den Übertragungsnetzen an diese Netzgesellschaft übergehen (Art. 33 Abs. 4 StromVG). Die Überwachung des Netzzugangs und des Wettbewerbs erfolgt durch die eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom). Insbesondere überwacht diese die Netznutzungstarife und -entgelte sowie die Elektrizitätstarife und stellt den diskriminierungsfreien Netzzugang sicher (Art. 21 – 23 StromVG).

2. Aufgaben der Kantone

Mit dem Erlass des StromVG hat der Bund von seiner in der Bundesverfassung verankerten Kompetenz, Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie zu erlassen, Gebrauch gemacht (Art. 91 BV). Den Kantonen verbleiben nur noch die ihnen im StromVG übertragenen Vollzugsaufgaben. Nach Artikel 30 StromVG vollziehen die Kantone die Artikel 5 Absätze 1 – 4 und 14 Absatz 4 erster Satz StromVG. Die Kantone haben demnach die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber zu bezeichnen. Dem Spielraum der Kantone sind dabei enge Grenzen gesetzt. Bei der Netzgebietszuteilung sind alle verfassungsmässigen Rechte, insbesondere das Gebot der Gleichbehandlung, zu beachten. Die bisherigen Eigentumsverhältnisse an den Netzen sind zudem soweit möglich zu wahren (vgl. Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz vom 3. Dezember 2004, in: Bundesblatt [BBl] 2005, S. 1644). Die Kantone können den Netzbetreibern Leistungsaufträge erteilen (Art. 5 Abs. 1 StromVG). Zudem können sie Vorschriften über Anschlüsse ausserhalb eines Netzgebietes oder ausserhalb der Bauzonen erlassen (Art. 5 Abs. 3 und 4 StromVG). Artikel 14 Absatz 4 StromVG hält fest, dass die Kantone geeignete Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife in ihrem Gebiet zu treffen haben. Falls dies nicht ausreicht, trifft der Bundesrat andere geeignete Massnahmen. Er kann insbesondere einen Ausgleichsfonds mit obligatorischer Beteiligung aller Netzbetreiber anordnen. Die Effizienz des Netzbetriebs muss gewahrt bleiben.

3. Revisionsarbeiten des Bundes

Die ersten praktischen Erfahrungen seit der Teilliberalisierung des Strommarkts Anfang 2009 haben gezeigt, dass bisher nicht oder noch nicht alle erklärten Ziele der Marktöffnung erreicht werden konnten. Die mangelnde Markttransparenz, das nicht wettbewerbsorientierte Verhalten einzelner Akteure und der weiterhin drohende starke Anstieg der Strompreise, der

die internationale Konkurrenzfähigkeit der energieintensiven Unternehmen gefährdet, geben immer wieder zu Diskussionen Anlass und haben zahlreiche parlamentarische Vorstösse ausgelöst. Nur wenige Monate nach dem Inkrafttreten des StromVG haben die beiden Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (Urek-N) und des Ständerates (Urek-S) im November 2008 je ein Postulat zur Änderung des StromVG eingereicht (Postulate 08.3756 und 08.3758). Auf der Grundlage dieser beiden Postulate hat der Bundesrat am 18. November 2009 das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) beauftragt, bis Anfang 2011 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des StromVG auszuarbeiten und dabei unter anderem die folgenden Bereiche der Regulierung zu prüfen: Stärkung der ECom und Änderung der Regulierungsphilosophie, Kostenkontrolle bei den Systemdienstleistungen, Transparenz über die Höhe und die Entwicklung der Abgaben und Leistungen an die Gemeinwesen sowie Unabhängigkeit der Swissgrid. Ziel ist es, die Revision des StromVG gleichzeitig mit dem zweiten Marktöffnungsschritt im Jahr 2014, wenn auch die Haushalte ihren Stromlieferanten frei wählen können, in Kraft zu setzen.

III. Situation im Kanton Luzern

1. Stromversorgungsstruktur

Im Kanton Luzern ist die Stromversorgung heute keine Aufgabe des Kantons, sondern – als Teil der raumplanungsrechtlichen Aufgabe der Erschliessung – Sache der Gemeinden. Gegenwärtig übertragen alle Gemeinden diese Aufgabe einem oder mehreren Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Die Gemeinden stellen ihrerseits den öffentlichen Grund für die Durchleitung der elektrischen Energie zur Verfügung. Die grösste Netzbetreiberin im Kanton Luzern ist die CKW. Sie versorgt heute 79 von 87 Gemeinden ganz oder teilweise mit Strom. Die CKW ist seit jeher ein eigenständiges, privatrechtlich organisiertes Unternehmen. Mehrheitsaktionärin der CKW ist die Axpo Holding AG mit einer Beteiligung von 74,8 Prozent. Der Kanton Luzern ist mit 9,9 Prozent an der CKW beteiligt. Die restlichen 15,3 Prozent befinden sich im Streubesitz. Die EWL Energie Wasser Luzern versorgt das Gebiet der Stadt Luzern (Gebiet vor der Anfang 2010 erfolgten Fusion mit der Gemeinde Littau), die Gemeinde Schwarzenberg, Teile der Gemeinden Kriens und Malters sowie der ehemaligen Gemeinde Littau. Auch die EWL ist eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft, befindet sich jedoch zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt Luzern. Neben diesen beiden grossen Netzbetreiberinnen sind im Kanton zurzeit dreizehn weitere Elektrizitätsunternehmen an der Stromversorgung beteiligt, welche indes mehrheitlich auf den unteren Netzebenen tätig sind. Es sind dies: WWZ Hochdorf AG, Steiner Energie AG Malters, Elektrizitätswerk Schwyz AG, Elektra Luthern, Elektra Hergiswil-Dorf, Elektra Ufhusen, Elektra Opfersei, Elektrizitätsgenossenschaft Schangnau, Onyx Energie Netze AG, EV Eriswil, IBAarau Strom AG, EWN Kantonales Elektrizitätswerk Nidwalden und Energie AG Sumiswald.

Mit Beschluss vom 2. März 2010 haben wir die Netzgebiete der Netzebenen 3, 5 und 7 auf dem gesamten Kantonsgebiet parzellenscharf festgelegt und zugeteilt. Vor der Netzgebietszuteilung wurden sämtliche Gemeinden und die auf dem Kantonsgebiet tätigen Netzbetreiber und Netzeigentümer angehört (§ 3 Abs. 1 der Verordnung zum Stromversorgungsgesetz vom 9. Dezember 2008; SRL Nr. 772). Die Netzgebietszuteilung wurde im Kantonsblatt Nr. 9 vom 6. März 2010 veröffentlicht. Gegen den Regierungsratsbeschluss wurde keine Beschwerde erhoben.

Im Vergleich zu anderen Kantonen weist die Stromversorgungsstruktur im Kanton Luzern einige Besonderheiten auf. Der Kanton Luzern ist auf der einen Seite geprägt von ländlichen Gebieten mit geringer Besiedlungsdichte. Um alle Bewohnerinnen und Bewohner an die Stromversorgung anzuschliessen, ist ein weitverzweigtes Elektrizitätsnetz nötig. Die Kosten für dieses Netz tragen alle Stromverbraucherinnen und -verbraucher in einem Versorgungsgebiet solidarisch. Auf der anderen Seite sind im Kanton Luzern überdurchschnittlich viele grosse industrielle Stromverbraucher angesiedelt. So verbrauchen allein die 30 grössten Industriekunden über 30 Prozent der Versorgungsenergie der CKW. Diese Besonderheiten wirken sich auch auf die Strompreise im Kanton Luzern aus.

2. Politische Diskussion

Die durchschnittlichen Strompreise im Kanton Luzern liegen im interkantonalen Vergleich im oberen Bereich. Sie werden dabei massgeblich von den Tarifen der CKW bestimmt, da diese den grössten Teil des Kantonsgebietes mit Strom versorgt. Die vergleichsweise hohen Strompreise im Kanton Luzern und die Kontroversen um die seit April 2009 laufende Erneuerung der Konzessionsverträge der Gemeinden mit der CKW haben zu intensiven öffentlichen Diskussionen und zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen geführt. Neben der bereits erwähnten Motion M 497 von Josef Langenegger, welche die Ausarbeitung der vorliegenden Kantonsinitiative zur Änderung des StromVG verlangt, wurden wir mit der Motion M 501 von Adrian Bühler beauftragt, eine Strategie für die kantonale Stromversorgungs- und Industriepolitik in Form eines Planungsberichtes zu erarbeiten. Der Planungsbericht soll einerseits die Ausgangslage der im Kanton Luzern tätigen Energiewerke im Vergleich zu den wichtigsten übrigen Energiewerken aufzeigen und andererseits skizzieren, mit welchen Mitteln der Kanton seinen Einfluss bei der Stromversorgung geltend machen und damit den Industriestandort Luzern sichern und stärken will. Die Motion M 501 wird hauptsächlich damit begründet, dass die energieintensiven Grossunternehmen mit steigenden Strompreisen konfrontiert seien. Das verteuere die Produktionskosten und benachteilige die Luzerner Industrie gegenüber Mitbewerbern in anderen Kantonen. Ihr Rat hat die Motion am 3. November 2009 erheblich erklärt. Im Nachgang zu den beiden Motionen wurden zudem noch eine Anzahl Postulate zur Stromversorgung eingereicht. Gleichzeitig mit der vorliegenden Botschaft über eine Kantonsinitiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Stromversorgung haben wir Ihrem Rat deshalb einen Planungsbericht über die Stromversorgung im Kanton Luzern (B 165 vom 6. Juli 2010) unterbreitet. Dieser Planungsbericht gibt zunächst einen Überblick über die rechtlichen und politischen Grundlagen der Elektrizitätswirtschaft allgemein und über den Strommarkt in der Schweiz. Hauptsächlich zeigt er jedoch auf, wie sich die Verhältnisse bezüglich der Stromversorgung und der Strompreise im Kanton Luzern präsentieren und welche Massnahmen der Kanton im vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmen ergreifen kann, um die heutige Situation zu ändern und positiv zu beeinflussen. Unter anderem wird auch dargelegt, welche Anpassungen der Bundesgesetzgebung für eine gerechte Regelung der Stromversorgung nötig sind.

IV. Regulierung der Strompreise

1. Allgemeines

Entsprechend den beiden Phasen der Strommarktliberalisierung ist zu unterscheiden zwischen Elektrizitätstarifen und Elektrizitätspreisen. Von Tarifen spricht das StromVG, wenn kein Wettbewerb besteht. Endverbraucherinnen und -verbraucher mit Grundversorgung bezahlen somit in der ersten – nur teilliberalisierten – Phase der Strommarktöffnung gesetzlich regulierte Elektrizitätstarife. Freie Endverbraucherinnen und -verbraucher im liberalisierten Markt bezahlen durch den Wettbewerb beeinflusste Elektrizitätspreise. Korrespondierend dazu handelt es sich bei dem im Elektrizitätstarif oder -preis enthaltenen Kostenbestandteil für die Nutzung des Netzes und die Netzdurchleitung um den Netznutzungstarif oder um das Netznutzungsentgelt.

Das StromVG regelt insbesondere die Elektrizitätstarife für feste Endverbraucher in der Grundversorgung sowie die Netznutzungsentgelte und -tarife abschliessend. Die Kantone haben keine Gesetzgebungs- oder Überwachungskompetenz in diesem Bereich. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 StromVG treffen die Betreiber der Verteilnetze die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den festen Endverbrauchern und den Endverbrauchern, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können. Die Betreiber der Verteilnetze legen in ihren Netzgebieten für feste Endverbraucher mit gleichartiger Verbrauchscharakteristik, die von der gleichen Spannungsebene Elektrizität beziehen, einen einheitlichen Elektrizitätstarif fest. Die Elektrizitätstarife sind für mindestens ein Jahr fest und aufgeschlüsselt nach Netznutzung, Energielieferung sowie Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen zu veröffentlichen (Art. 6 Abs. 3 StromVG).

2. Tarife und Preise für die Energielieferung

Der Tarifanteil für die Energielieferung an Endverbraucherinnen und -verbraucher mit Grundversorgung orientiert sich an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers, also nicht an den Marktpreisen. Nur wenn die Marktpreise unter den Gestehungskosten liegen, sind diese ein Massstab für die Berechnung der Elektrizitätstarife (Art. 4 Abs. 1 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 [StromVV; SR 734.71]). Zu den anrechenbaren Gestehungskosten gehören gemäss ECom die Betriebs- und Kapitalkosten einer leistungsfähigen und effizienten Produktion sowie die Abgaben und Leistungen an die Gemeinwesen (Weisung 5/2008 der ECom vom 4. August 2008).

Frei festsetzen können die EVU die Preise von freien Kunden, das heisst zurzeit von Grosskunden, die in den Markt eingetreten sind, und von Versorgungsunternehmen, die als Verteilnetzbetreiber (Wiederverteiler) tätig sind. Eine Regulierung dieser Preise für Kunden ohne Grundversorgung ist aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen nicht möglich. Insbesondere die Kantone dürfen nicht regulierend in den Markt eingreifen, wenn der Bund Wettbewerb vorsieht. Die Energiepreise im freien Markt können jedoch durch den Preisüberwacher überprüft werden.

3. Tarife und Preise für die Netznutzung

Zur Festlegung des Tarifbestandteils für die Netznutzung gelten die Bestimmungen über das Netznutzungsentgelt gemäss den Artikeln 14 und 15 StromVG (Art. 6 Abs. 4 StromVG). Das Netznutzungsentgelt darf die anrechenbaren Netzkosten sowie die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen nicht übersteigen (Art. 14 Abs. 1 und 15 StromVG sowie Art. 12 und 13 StromVV). Das Netznutzungsentgelt ist von den Endverbrauchern je Ausspeisepunkt zu entrichten, unabhängig von der Distanz, über welche der Strom transportiert wurde (Art. 14 Abs. 2 und 3b StromVG). Dies entspricht dem System bei der Post, weshalb auch von einer Netzbriefmarke gesprochen wird.

Die Netzkosten machen einen wesentlichen Bestandteil des Strompreises aus. Auf dem Weg vom Höchst- zum Niederspannungsnetz addieren sich die Kosten für die Benutzung der Netze. Die Kosten einer Netzebene werden im Verhältnis zur bezogenen Leistung und Energie einerseits auf die dort direkt angeschlossenen Endverbraucher, andererseits auf die jeweils tiefere Netzebene überwältigt (Art. 15 und 16 StromVV). Wer Strom aus dem lokalen Verteilnetz bezieht, benutzt alle vier Netze und hat deshalb die höchsten Netznutzungskosten.

Das StromVG sieht somit detaillierte Berechnungsgrundlagen für die Netznutzungsentgelte vor. Ermittelt werden die Netzkosten jedoch von jedem der rund 800 schweizerischen EVU für sein Versorgungsgebiet separat. Daraus ergeben sich unterschiedliche Netznutzungsentgelte, die teilweise mit unterschiedlichen topografischen Verhältnissen oder unterschiedlichen Besiedlungsdichten im Versorgungsgebiet begründet werden können.

4. Regulierungsbehörden

Seit dem Inkrafttreten des StromVG gilt in erster Linie die ECom als unabhängige staatliche Regulierungsbehörde für die Strompreise. Die ECom ist zuständig für die Beurteilung der Elektrizitätstarife (Tarife für Energielieferung und Netznutzung) von Endverbrauchern mit Grundversorgung. Bei den Endverbrauchern, die von ihrem Anspruch auf Netzzugang Gebrauch gemacht haben und damit in den Markt eingetreten sind, ist sie hingegen lediglich für die Überprüfung des Netznutzungsentgelts zuständig.

Die Überwachung der Energiepreise für Stromkunden im freien Markt fällt in die Zuständigkeit der Preisüberwachung. Bezüglich der Elektrizitätstarife der Endverbraucher mit Grundversorgung und der Netznutzungsentgelte verfügt die Preisüberwachung gegenüber der ECom über ein gesetzliches Empfehlungsrecht (Art. 15 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 [SR 942.20]).

Die Beurteilung von Streitigkeiten über Abgaben und Leistungen von Gemeinwesen fallen nicht in die Zuständigkeit der ECom, sondern werden von den zuständigen kantonalen

Instanzen beurteilt (Art. 22 Abs. 2 StromVG). Weiter gehende Aufgaben haben die Kantone im Tarifbereich jedoch nicht.

Die Weko schliesslich greift auf wettbewerbs- und kartellrechtlicher Ebene ein.

V. Gutachten der Weko betreffend Konzessionsverträge

1. Inhalt des Gutachtens

Wie erwähnt haben 79 von 87 Luzerner Gemeinden die Aufgabe der Stromversorgung mittels Konzessionsvertrag ganz oder teilweise der CKW übertragen. Die Gemeinden stellen den öffentlichen Grund für die Durchleitung der elektrischen Energie zur Verfügung und erhalten dafür eine Konzessionsgebühr. Die CKW kann diese Gebühr – wie die anderen EVU auch – auf die Endkunden überwälzen. Da einzelne Bestimmungen der bisherigen Konzessionsverträge nicht mehr mit dem neuen StromVG vereinbar sind, laufen seit einiger Zeit in den Gemeinden Verhandlungen über die Erneuerung ihres Konzessionsvertrages mit der CKW. Die meisten Gemeinden haben dem neuen Konzessionsvertrag bereits zugestimmt. In einigen Gemeinden ist die Erneuerung jedoch umstritten.

Vor dem Hintergrund der Erneuerung des Konzessionsvertrages zwischen der CKW und der Gemeinde Emmen gelangte die Interessengemeinschaft Glasfaser und Energie Luzern (IGEL) am 26. August 2009 an das Sekretariat der Weko mit dem Hinweis, dass dieses Vorgehen gegen das Binnenmarktgesetz verstosse. Am 16. April 2010 hat die Weko ihr „Gutachten vom 22. Februar betreffend Erneuerung der Konzessionsverträge zwischen den Centralschweizerischen Kraftwerke AG und den Luzerner Gemeinden über die Nutzung von öffentlichem Grund und Boden sowie die Versorgung mit elektrischer Energie“ publiziert. Sie kommt darin zum Schluss, dass die Gemeinwesen Konzessionen zugunsten Privater für die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt elektrischer Verteileranlagen gestützt auf Artikel 2 Absatz 7 BGBM ausschreiben müssten. Die genannte Bestimmung sieht vor, dass die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der Ausschreibung zu erfolgen hat und Personen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz nicht diskriminieren darf. Gleichzeitig weist die Weko in ihrem Gutachten darauf hin, „dass die Ausschreibung von Sondernutzungskonzessionen für die Erstellung, den Betrieb und den Unterhalt elektrischer Verteileranlagen theoretisch mit Vorteilen in Bezug auf einen kosteneffizienten Netzbetrieb verbunden ist. Diesen Vorteilen stehen jedoch mehrere den Wettbewerbsumfang beschränkende Faktoren sowie Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung gegenüber, welche zu einer Schmälerung des durch eine Ausschreibung erzielbaren Nutzens und einer Erhöhung der ausschreibungsbedingten Kosten führen“ (Gutachten Randziffer [Rz] 66). Die Weko empfiehlt dem Bundesrat daher, die laufende Revision des StromVG zu nutzen, um einheitliche Bedingungen für die Ausschreibung derartiger Konzessionen zu schaffen.

In unserem Planungsbericht über die Stromversorgung im Kanton Luzern haben wir uns umfassend mit dem Weko-Gutachten auseinandergesetzt und die wichtigsten ungeklärten Probleme und ihre Auswirkungen auf die Stromversorgung im Kanton Luzern dargelegt (vgl. B 165 vom 6. Juli 2010, Kap. IX.5.b).

2. Verhältnis des StromVG zu anderen Bundeserlassen

Die Weko gelangt in ihrem Gutachten zum Schluss, dass das StromVG im Verhältnis zu Artikel 2 Absatz 7 BGBM keine *lex specialis* darstelle und mithin die Anwendung dieser Bestimmung des BGBM auf die Sondernutzungskonzessionen nicht zum Vornherein ausschliesse. Das StromVG und die Änderung des BGBM, mit welcher auch Artikel 2 Absatz 7 eingefügt wurde, wurden teilweise zeitlich parallel im eidgenössischen Parlament behandelt. Sie verfolgen jedoch verschiedene Zielrichtungen. Das BGBM gewährleistet einen freien und gleichberechtigten Zugang zum schweizerischen Markt. Das StromVG bezweckt demgegenüber, die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung und für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen sowie die Rahmenbedingungen festzulegen

für eine zuverlässige und nachhaltige Versorgung mit Elektrizität in allen Landesteilen und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft.

In der Botschaft zum Stromversorgungsgesetz hat der Bundesrat Ausführungen zum Verhältnis des StromVG zu anderen Bundesgesetzen gemacht (BBI 2005 S. 1675 ff.). Dargelegt wurde das Verhältnis des StromVG zum Kartellgesetz, zum Preisüberwachungsgesetz, zum Landesversorgungsgesetz, zum Energiegesetz und zum Obligationenrecht. Über das Verhältnis des StromVG zum BGBM beziehungsweise zu einer allfälligen Ausschreibungspflicht von Netzgebietszuteilungen oder der Vergabe von Sondernutzungskonzessionen werden in der Botschaft jedoch keine Ausführungen gemacht. Artikel 2 Absatz 7 BGBM trat denn auch erst am 1. Juli 2006 in Kraft, während die Botschaft zum StromVG bereits am 3. Dezember 2004 vom Bundesrat verabschiedet wurde. Die allfällige Pflicht zur Ausschreibung der Konzessionsverträge war somit zur Zeit der Ausarbeitung des StromVG noch kein Thema. Eine Klärung des Verhältnisses der Regelungen des StromVG zum BGBM durch den Bundesgesetzgeber ist unbedingt notwendig.

3. Ungeklärte Fragen

Das Weko-Gutachten lässt die folgenden gewichtigen Fragen ungeklärt:

- *Entsolidarisierung der Endverbraucher und Benachteiligung ländlicher Netzgebiete:* Das StromVG sieht vor, dass die Endverbraucher die Netzkosten solidarisch tragen. Dadurch wird verhindert, dass Endverbraucher in ländlichen Gebieten mehr für die Netznutzung bezahlen müssen als Endverbraucher in dichter besiedelten Gebieten. Müssen die Gemeinden die Konzession ausschreiben und gebietsweise unterschiedliche Netzbetreiber mit der Stromversorgung beauftragen, wird diese Kosten-Solidarität der Kunden durchbrochen.
- *Ungleichbehandlung "privater" und "nicht privater" Netzbetreiber:* Die Ausschreibungspflicht von Artikel 2 Absatz 7 BGBM bezieht sich nur auf die Konzessionserteilung an private Netzbetreiber. In der schweizerischen Stromversorgung gibt es eine Vielzahl von Kantons- und Gemeindewerken, an welche die Gemeinwesen die Versorgungspflicht ohne Ausschreibungsverfahren übertragen können. Zudem benötigen gewisse (staatliche) Netzbetreiber keine Sondernutzungskonzession für ihre Tätigkeit. Im Kanton Luzern ist dies jedoch mehrheitlich nicht der Fall. Die Unterscheidung zwischen "privaten" und "nicht privaten" Netzbetreibern hat somit eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Regionen zur Folge.
- *Fehlender Anreiz zu langfristigen Investitionen:* Investitionen in das Elektrizitätsnetz sind von enormer Wichtigkeit für die Versorgungssicherheit unseres Landes. Mit der Pflicht zur Ausschreibung der Konzessionen würde die Investitionsbereitschaft der Netzbetreiber sinken. Die Netzbetreiber wären versucht, ihre Netze abzuschreiben, bevor eine neue Ausschreibung durchgeführt würde. Dies würde die Strompreise tendenziell eher erhöhen als senken.
- *Verhältnis zur Eigentumsgarantie:* Im Kanton Luzern steht das Elektrizitätsnetz im Eigentum der jeweiligen Netzbetreiber (vgl. Art. 15a des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 [SR 734.0], § 24 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 21. März 1995 [SRL Nr. 755]). Das Eigentum ist gemäss Artikel 26 Absatz 1 BV gewährleistet und kann nicht ohne Weiteres enteignet werden. Weder im Gesetz noch in den Konzessionsverträgen ist zurzeit eine Heimfallklausel zugunsten der Gemeinwesen vorgesehen. Wie Gemeinden vorgehen sollen, wenn das Eigentum nicht heimfällt, bleibt im Weko-Gutachten ungeklärt.
- *Administrativer und finanzieller Aufwand ohne Effizienzgewinn:* Die Ausschreibungspflicht bedeutet sowohl für die Gemeinwesen, die ausschreiben müssen, als auch insbesondere für kleinere Versorgungsunternehmen, die eine Konzession im Ausschreibungsverfahren erwerben möchten, einen enormen administrativen und finanziellen Aufwand. Zudem wird die mit der Ausschreibung angestrebte Effizienzsteigerung im Netzbetrieb durch das StromVG bereits geregelt und im Rahmen der Revision des StromVG voraussichtlich noch verbessert.

Ein Ausschreibungsverfahren für Konzessionen im Bereich der Stromversorgung, das sowohl aus ökonomischer als auch rechtlicher Sicht fragwürdig ist, nur einzelne Netzbetreiber belastet und zudem preissteigernd und nicht preissenkend wirkt, kann nicht im Interesse des Bundesgesetzgebers sein. Die verschiedenen Bundeserlasse sind deshalb dringend aufeinander abzustimmen. Das Verhältnis des StromVG zu anderen Bundeserlassen ist durch den Bundesgesetzgeber abschliessend zu klären.

VI. Handlungsbedarf

Der Bundesrat hat aufgrund der heute bestehenden Mängel der Regulierung eine umfassende Revision des StromVG in die Wege geleitet. Diese allgemeinen Revisionsbestrebungen unterstützen wir. Um eine gerechte Regelung der Stromversorgung und insbesondere gerechte Strompreise in allen Regionen der Schweiz zu gewährleisten, ist die sich auf die Stromversorgung auswirkende Bundesgesetzgebung zudem in den drei Punkten gemäss den folgenden Kapiteln anzupassen.

1. Koordinierung der Bundesgesetzgebung

Das Gutachten der Weko lässt bezüglich der Ausschreibungspflicht der Konzessionsverträge wesentliche Fragen ungeklärt. Insbesondere ist das Verhältnis des StromVG zu Artikel 2 Absatz 7 BGBM dringend durch den Bundesgesetzgeber zu klären. Die Ausschreibungspflicht führt zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Gemeinwesen und Netzbetreiber, da ein Grossteil der Netzbetreiber in der Schweiz dieser Pflicht nicht unterliegt und somit nicht mit dem komplexen Verfahren belastet würde. Zudem wird die mit der Ausschreibung angestrebte Effizienzsteigerung im Netzbetrieb bereits durch das StromVG geregelt und im Rahmen der Revision des StromVG voraussichtlich noch verbessert. Das sowohl aus ökonomischer als auch rechtlicher Sicht fragwürdige Ausschreibungsverfahren, das nur einzelne Netzbetreiber belasten und zudem preissteigernd und nicht preissenkend wirken würde, muss deshalb vermieden werden. Das Verhältnis des StromVG zu anderen Bundeserlassen ist abschliessend zu regeln.

2. Gleiche Voraussetzungen bei den Strompreisen

Das Bundesrecht lässt den Kantonen kaum Spielraum bei der Strompreisgestaltung. Eine direkte regulierende Einflussnahme des Kantons auf die Tarife und Preise für die Energielieferung und die Netznutzung der im Kanton Luzern tätigen EVU ist somit nicht möglich. Das StromVG weist den Kantonen als staatlichen Behörden diesbezüglich keinerlei Aufgaben zu. Eine indirekte Einflussmöglichkeit haben jedoch diejenigen Gemeinwesen, die als Eigentümer oder Mehrheitsaktionär eines EVU – und nicht eigentlich als staatliche Behörde – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des StromVG dessen Unternehmensstrategie und Preispolitik mitbestimmen können. Die Voraussetzungen bei der Strompreisgestaltung sind somit aufgrund der unterschiedlichen Marktpositionen und Eigentumsverhältnisse der EVU nicht für alle Regionen gleich. Treiben Gemeinwesen mit Einflussmöglichkeiten aktiv Standortpolitik über die Strompreise, kann dies zu Wettbewerbsverzerrungen führen, wodurch Kantone oder Gemeinden ohne eigene EVU benachteiligt werden.

Die Bestimmungen bezüglich des Netzzugangs und des Netznutzungsentgelts sind im StromVG detailliert ausgefallen, weil das Netz trotz Liberalisierung des Strommarkts ein natürliches Monopol bleibt. Die heutige Regelung der Netznutzungsentgelte führt jedoch zu ungerechtfertigten regionalen Unterschieden. Mit dem Inkrafttreten des StromVG wurde insbesondere die Kostentragung für das Übertragungsnetz (Netzebene 1) angepasst. Vor dieser Anpassung bestanden für den Transport der benötigten Energie individuell verhandelte Verträge. Neu werden die Kosten des Übertragungsnetzes mit einem sogenannten Kostenwälzungsmodell – gewichtet nach Leistung (MW) und Energie (MWh) – zu schweizweit einheitlichen Tarifen auf die nachgelagerten Verteilnetzbetreiber überwält. Diese Tarife werden jährlich durch die Swissgrid errechnet und veröffentlicht. Die geltende Gewichtung der Überwälzung mit 30 Prozent Energie und 70 Prozent Leistung führt dabei zu einer Benachteiligung der Regionen mit geringer Eigenproduktion, wie dies der Kanton Luzern ist. Durch den Systemwechsel auf das Kostenwälzungsmodell sind sowohl der CKW als auch der EWL hohe Mehrkosten entstanden, die sich auf die Strompreise im Kanton Luzern steigernd auswirken. Regionen mit einer grossen Eigenproduktion (typischerweise Gebirgskantone) werden hingegen bevorteilt. Diese Ungleichbehandlung der Regionen, die zu nicht gerechtfertigten unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Stromkunden führt, widerspricht auch den Bestrebungen des Bundes im Bereich der Regionalpolitik und des Finanzausgleichs.

Schliesslich werden die Netznutzungstarife der verschiedenen EVU unter anderem massgeblich durch die topografische Struktur im Versorgungsgebiet und die Besiedlungsdichte beeinflusst. In ländlichen Gebieten ist in der Regel mit höheren Netzkosten zu rechnen, weil längere Leitungen erforderlich und die durchgeleiteten Energiemengen gering sind. In städtischen Gebieten und in Agglomerationen ist es meist umgekehrt. Um diese von den EVU nicht beeinflussbaren ungleichen Voraussetzungen auszugleichen und um eine gesamtschweizerische Solidarität im Netz erreichen zu können, müssen unverhältnismässige Unterschiede bei den Netznutzungstarifen allenfalls nicht auf kantonaler, sondern auf nationaler Ebene ausgeglichen werden. Die in Artikel 14 Absatz 4 dritter Satz StromVG vorgesehene Möglichkeit des Bundesrates, einen Ausgleichsfonds mit obligatorischer Beteiligung aller Netzbetreiber anzuordnen, sollte nicht erst eine subsidiäre, sondern vielmehr eine primäre Massnahme darstellen.

Die heutige Regelung der Strompreise ist grundsätzlich und umfassend zu überprüfen und auf die Gesamtpolitik und die Gesetzgebung des Bundes widerspruchsfrei abzustimmen. Regelungen, die zu ungerechtfertigten regionalen Strompreisunterschieden führen, sind zu vermeiden.

3. Stärkung der Regulierungsbehörden

Mit der Einführung des StromVG sollten die Grundlagen für die Liberalisierung des Strommarktes geschaffen werden. Die bisherigen Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass der freie Markt seit der Teilliberalisierung Anfang 2009 noch nicht spielt. Im Hinblick auf die geplante volle Marktöffnung im Jahr 2014 ist es deshalb wichtig und dringend, die Instrumente der Regulierungsbehörden in diesem Bereich umfassend zu überprüfen. Nicht nur in Bezug auf das Netz, sondern auch im Bereich der Energie müssen Grundlagen geschaffen werden, um Wettbewerbsverzerrungen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen im freien Markt zu vermeiden. Auch im liberalisierten Markt sollten alle Stromkundinnen und -kunden in der Schweiz über die gleichen Grundvoraussetzungen beim Strombezug verfügen. Die Eingriffsmöglichkeiten und Instrumente aller Regulierungsbehörden (ElCom, Preisüberwacher, Weko) bei einem allfälligen Nichtfunktionieren des Wettbewerbs sind deshalb zu stärken.

VII. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Stromversorgung zuzustimmen.

Luzern, 6. Juli 2010

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Kantonsratsbeschluss über eine Kantonsinitiative zur Änderung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Stromversorgung

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und § 49 Unterabsatz a der Verfassung des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. Juli 2010,

beschliesst:

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Kantonsinitiative im Sinne einer allgemeinen Anregung:
Die Gesetzgebung des Bundes ist so zu ändern,
 - dass die Bestimmungen mit Auswirkungen auf die Stromversorgung koordiniert und aufeinander abgestimmt sind,
 - dass die Regelung der Strompreise nicht zu einer Benachteiligung einzelner Regionen führt und
 - dass die Regulierungsbehörden gestärkt und ihre Eingriffsmöglichkeiten erweitert werden.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: