



15. Januar 2013

Schweizerischer Stromkongress 2013

Die Aufgabe der ECom bei der Umsetzung der Energiestrategie 2050

Referat von Carlo Schmid-Sutter, Präsident ECom

Es gilt das gesprochene Wort.

Einleitung

pp.,

Zunächst möchte ich mich bedanken, dass der VSE auch dieses Jahr der Eidgenössischen Elektrizitätskommission die Gelegenheit gegeben hat, einige Überlegungen aus Sicht des Stromregulators an die Branche zu richten.

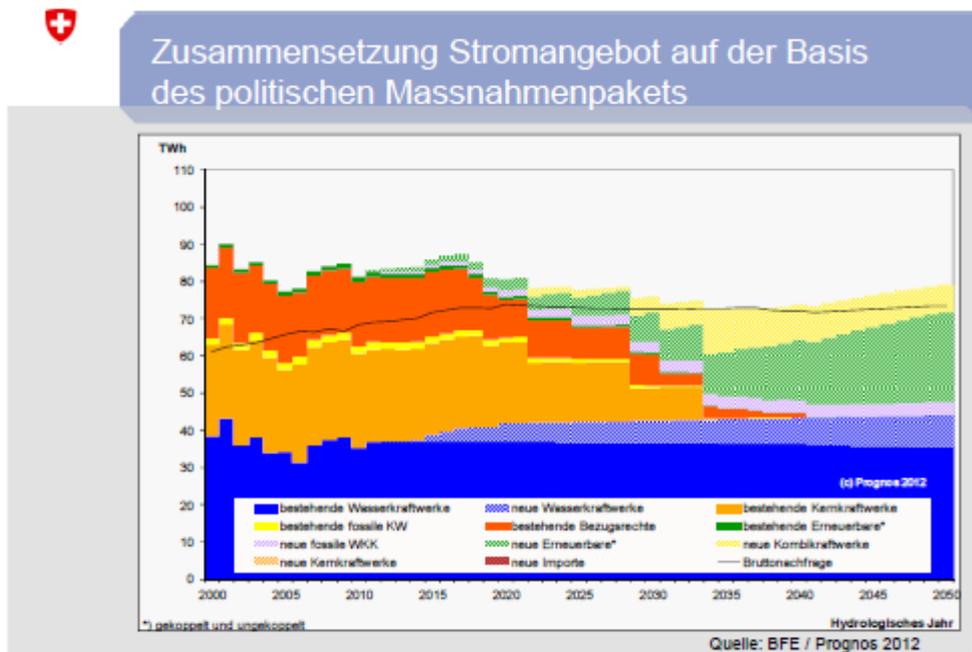
Der VSE hat uns gebeten, die Aufgaben der ECom im Rahmen der Energiestrategie 2050 darzulegen. Die ECom kommt diesem Auftrag gerne nach. Nach einer (I.) Übersicht über die Herausforderungen der Energiestrategie 2050 werde ich die (II.) Regulierung im Inland und die (III.) grenzüberschreitende Stromaustauschregulierung mit Blick auf die Energiewende betrachten, um (IV.) die Regulierung im Rechtsmittelumfeld zu beleuchten, um das Referat dann (V.) mit einer kritischen Betrachtung zur Regulierung im allgemeinen abzuschliessen.

I. Die Herausforderungen der Energiestrategie 2050 an die ECom

Die Energiestrategie 2050 des Bundesrates beruht auf Annahmen, die gestützt auf verschiedene Szenarien das Energieangebot und die Energienachfrage bis ins Jahr



2050 voraussagen. Uns interessiert in diesem Zusammenhang ausschliesslich die Angebot und Nachfrage nach elektrischer Energie.



(Quelle: BFE)

Angebotsseitig geht der Bundesrat davon aus, dass wir ohne weitere Massnahmen im Jahre 2050 mit einem Elektrizitätsangebot konfrontiert sein werden, welches lediglich noch eine Nachfrage von knapp 40 TWhel zu befriedigen vermag. *Nachfrageseitig* spielt der Bundesrat drei Szenarien durch, die einen Verbrauch von zwischen 60 TWhel (neue Energiepolitik), 70 TWhel (Massnahmen Bundesrat) und 80 TWhel (weiter wie bisher) voraussagen. In den ersten beiden Fällen sind bereits eine Reihe von Massnahmen im Forschungs- und Sparbereich eingerechnet. *Im Ergebnis* ergibt sich eine Deckungslücke, die im Jahre 2050 je nach Szenario zwischen 20 und 40 TWhel beträgt. Bei der *Schliessung der Lücken* sind verschiedene Akteure in unterschiedlichem Masse gefordert, darunter die ECom. Bei der *Drosselung der Nachfrage* nach Strom, also bei den Sparprogrammen, hat die ECom im Grundsatz keine Aufgabe. Eine Ausnahme kann sich dort ergeben, wo es darum geht, die Kosten der Effizienzprogramme von EVUs, z.B. den Kaufpreis weisser Zertifikate oder die Bus-



sen für das Verfehlen von Effizienzzielen sowie die Effizienzbeiträge von kleinen Stromlieferanten unter 30 GWh, als anrechenbare (Netz-) Kosten anzuerkennen.

Bei der *Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten* ist die ECom dagegen in verschiedener Hinsicht beteiligt. Ich gehe in meinen Ausführungen davon aus, dass wir auf der Grundlage des bestehenden StromVG handeln werden. Der Abschluss eines – die Aufgaben des Regulators erheblich erweiternden – Stromabkommens bleibt bei diesen Ausführungen unberücksichtigt.

II. Netzregulierung im Inland

A. Ausgangslage

Im Rahmen der Regulierung im Inland wird die ECom bei ihrer allgemeinen Aufgabe, die Einhaltung des StromVG zu überwachen (Art. 22 Abs. 1 StromVG) neuen Herausforderungen gegenüberstehen, die sich insbesondere in den Bereichen Netzplanung und Netzerstellung ergeben, wogegen die Aufgabe der Netzzugangs- und Tarifregulierung (Art. 22 Abs. 2 StromVG) kaum neue Anforderungen stellen wird. Ich gestatte mir aber, unter dem Titel Regulierung im Rechtsmittelumfeld noch einige Ausführungen zur Tarifregulierung zu machen.

B. Die Rolle der ECom

Die Rolle der ECom ist in diesem Bereich wie folgt zu sehen:

1. Überwachung der Netzplanung

Im Gegensatz zu Deutschland, wo die Netzplanung vom Regulator – der Bundesnetzagentur – zumindest auf der Ebene des Übertragungsnetzes organisiert wird, obliegt die Netzplanung in der Schweiz den Netzbetreibern. Art. 8 Abs. 2 StromVG verpflichtet die Netzbetreiber zur Erstellung von Mehrjahresplänen zur Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes.



a. Übertragungsnetz

Die EICom hat auf der Ebene des Übertragungsnetzes mit Swissgrid einen Prozess in Gang gesetzt, der sicherstellt, dass die EICom die Erstellung und die Umsetzung dieser Planungen auf der Netzebene 1 kontinuierlich verfolgen kann. Prüfungsgegenstand ist für uns die Tatsache der Mehrjahresplanung, Prüfungsgrundlage der SÜL, Prüfungsfolgen können sein informelle Gespräche, Empfehlungen und allenfalls eine verpflichtende Verfügung, eine Planung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzulegen.

b. Verteilnetze

Die gerade auch auf Ebene der Verteilnetze notwendige Mehrjahresplanung wird von der Kommission in Zukunft vermehrt überprüft werden müssen. Während der Prüfungsgegenstand auch bei den Verteilnetzen die Existenz der Mehrjahresplanung ist, müssen wir die Prüfungsgrundlage gerade mit Blick auf die Energiestrategie 2050 selber erarbeiten, ein Prozess, bei dem wir die Betroffenen mit einbeziehen werden.

2. Mitwirkung bei der Netzerstellung

Bei der Erstellung der Netze ist die Frage der anrechenbaren Kosten zentral. Investitionsentscheide hängen von der Sicherheit ab, die eingesetzten Mittel auch in Rechnung stellen zu können. Was Fehlinvestitionen bewirken können, können wir aktuell am ausserordentlichen Abschreibungsbedarf ablesen, den einige schweizerische EVUs auf ausländischen Investitionen verzeichnen und der ihre Jahresrechnungen belastet. Risiko gehört zum Geschäft. Aber der Regulator sollte kein zusätzliches unberechenbares Risiko darstellen. Er ist ein Risiko, aber er sollte berechenbar sein.

a. Gesetzesgebundenheit des Regulators bei der Beurteilung der Anrechenbarkeit von Investitionen

In diesem Zusammenhange ist sich die EICom absolut bewusst, dass eine der Hauptanforderungen an die EICom gerade auch im Rahmen der Energiestrategie 2050 darin besteht, der Branche ein verlässlicher, berechenbarer Regulator zu sein. Wir haben aber unsere Vorgaben gesetzlicher Natur: Die Netze müssen den Anforderungen der Sicherheit, der Leistungsfähigkeit und der Effizienz genügen (Art. 15



Abs. 1 StromVG); man kann von der ECom nicht erwarten, dass sie jeden Investitionsentscheid eines EVU einfach hinnimmt.

b. Verlässlichkeit des Regulators bei der Beurteilung der Anrechenbarkeit von Investitionen

Wichtig ist vielmehr, dass die Haltung der ECom klar ist, bevor der Investitionsentscheid gefällt ist. Investitionsentscheide sollen auf der Grundlage eines belastbaren ECom-Bescheides erfolgen können. In diesem Zusammenhang wird oft geltend gemacht, dass ein *Ex-post*-Regulator gar keine *Ex-ante*-Bescheide geben könne. Ich denke, dass dies ein Missverständnis ist, wie es überhaupt eine ganze Reihe von Missverständnissen über den Regulator gibt, auf die ich dann zum Schluss noch eingehen werde. Zurück zum Thema: Die ECom ist ein *Ex-post*-Preisregulator. Ein *Ex-ante*-Preisregulator hätte eine Genehmigungskompetenz: Tarife müssten, um gültig zu sein, vom Regulator zum Voraus genehmigt werden. Das ist in der Schweiz nicht der Fall, Tarife sind gültig, wenn sie vom EVU publiziert sind. Die ECom kann erst nach der Publikation einschreiten.

Der Entscheid, ob eine bestimmte Investition grundsätzlich anerkannt werden kann, ist klarerweise keine *Ex-post*-Entscheidung, sie ist auch keine *Ex-ante*-Entscheidung: Investitionsentscheide sind für ihre Gültigkeit nicht von der Genehmigung durch die ECom abhängig. Solche Entscheidungen haben nichts mit dem Begriffspaar *ex-ante* oder *ex-post* zu tun, weswegen nichts die ECom daran hindert, Investitionsentscheide vorab zu prüfen und einen Bescheid zu geben, an den sie dann auch selbst gebunden ist. In diesem Sinne haben wir bereits verschiedentlich, insbesondere an den ECom-Foren 2010 in Rapperswil, 2011 in Fribourg und 2012 in Thun unsere Haltung zu dieser Frage deutlich gemacht.



c. Rapperswiler Grundsätze des Regulators bei der Beurteilung von Investitionsentscheidungen



Rapperswiler Grundsätze

Als **anrechenbare Kosten** gelten die Betriebs- und Kapitalkosten eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 15 Abs. 1 StromVG)

- Unternehmerische Entscheidung und Verantwortung liegt beim NB
- Die Tarifprüfung erfolgt aufgrund der **zum Investitionszeitpunkt** ermittelbaren Informationen
- Projekte basierend auf **rechtskräftigen Entscheidungen** (Bundesrat, Gerichte) werden von der EICom nicht in Frage gestellt (z.B. Riniken)
- Der Fokus der EICom liegt auf der Überprüfung der Effizienz in der **Umsetzung** (keine „vergoldeten“ Leitungen)

Am EICom-Forum 2010 in Rapperswil haben wir mit den sog. Rapperswiler Grundsätzen klar gemacht,

- dass Projekte, welche auf **rechtskräftigen Entscheidungen** des Bundesrates oder von Gerichten basieren, von der EICom nicht in Frage gestellt werden (z.B. Riniken), und dass wir die Verkabelungszusatzkosten in Riniken selbstverständlich als anrechenbar anerkennen werden;
- dass wir uns allerdings stets vorbehalten, bei der konkreten Tarifprüfung die Kosten auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen: „keine vergoldeten Leitungen“;
- und dass die Tarifprüfung aufgrund der **zum Investitionszeitpunkt** ermittelbaren Informationen erfolgt: keine Bestrafung vertretbarer unternehmerischer Fehlentscheide.

Im Bereich der Übertragungsnetzes bedeutet dies, dass SÜL-Entscheide für die EICom verbindlich sind: Kosten für Leitungen, die dem Sachplan entsprechen, werden anerkannt.



d. Vorabbescheide für Investitionsvorhaben

Im Bereich der Netzverstärkungen haben wir diese Grundsätze mit einer *Weisung so konkretisiert*, dass wir Investitionsvorhaben im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens beurteilen. Netzverstärkungen, welche sich im Rahmen einer Mehrjahresplanung als künftig notwendig erweisen, können der EICom für einen Vorabbescheid (*ex ante*) unterbreitet werden. An diesen Vorabbescheid wird sich die EICom während 6 Jahren halten und die zu einem späteren Zeitpunkt getätigte Investition primär danach beurteilen, ob sie sich an den Vorabbescheid gehalten hat (Weisung 4/2012). Wir denken, dass wir damit einen Beitrag zur Investitionssicherheit im Rahmen der Energiestrategie 2050 leisten.

III. Regulierung des grenzüberschreitenden Stromaustauschs

Wie bereits erwähnt, kommt dem grenzüberschreitenden Stromaustausch weiterhin eine grosse Bedeutung zu.

A. Ausgangslage

Die Schweiz ist Import-, Export- und Transitland im grenzüberschreitenden Stromaustausch. Durch die Energiestrategie 2050 wird sich daran nichts ändern. Wir werden auch in Zukunft tages- und jahreszeitlich unterschiedlich Strom vorab aus Frankreich, Deutschland und Österreich importieren müssen; Italien wird auch weiterhin Strom importieren müssen dabei das Schweizerische Übertragungsnetz in Anspruch nehmen, sei es für Exporte aus der Schweiz, sei es für Transite aus Frankreich und Deutschland. Letzten Endes wird die Schweiz mit ihren Speicherkraftwerken eine Rolle in der kontinentalen Stromspeicherung zu spielen haben.

B. Die Rolle der EICom

Die Aufgabe der EICom wird auch hier völlig unterschiedlich sein, je nachdem ob wir mit einem Stromabkommen mit der EU verbunden sind oder nicht. Ich gehe in meinen Ausführungen davon aus, dass wir ausschliesslich das StromVG als Handlungsgrundlage haben. Es gibt im StromVG verschiedene Normen, die sich explizit mit den



grenzüberschreitenden Aspekten der Regulierung befassen. Im Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 sind zwei von besonderer Bedeutung.

1. Pragmatische Kooperation unterhalb der politischen Ebene, *Market Coupling* als Beispiel

Nach Artikel 17 Absatz 1 StromVG kann die EICom das Verfahren regeln, mit dem Swissgrid die verfügbare Übertagungskapazität grenzüberschreitend zuzuteilen hat. Auf alle Fälle haben aber die Langfristverträge Vorrang vor allen anderen marktorientierten Zuteilungen. Die EU verwirklicht schrittweise den Strombinnenmarkt; es wird in wenigen Jahren keine nationalen Stromgrenzen mehr geben: die Strommärkte werden integriert, der Handel läuft über zwei, drei zentrale Plattformen, wenn er nicht *OTC* geht.

Gerade auch mit Blick auf das veränderte Energieumfeld hat die Schweiz ein Interesse daran, sich an dieser Marktintegration zu beteiligen. Die EU betrachtet diese Marktintegration nicht als privatrechtliche Wirtschaftsoperation, sondern als eine staatlich unterlegte Zusammenarbeit, die nur mittels eines Staatsvertrages, sprich über ein Stromabkommen bewerkstelligt werden kann. Das kann bedeuten, dass wir von diesem grenzüberschreitenden Handelsplattformen ausgeschlossen werden. Das bedeutet zwar nicht das Ende des grenzüberschreitenden Handels, aber eine enorme Erschwerung für die Schweizer Strombranche, die sich mit grenzüberschreitenden Geschäften befasst. Sie bedeutet auch den Anfang des fremdbestimmten Handels: Wir lassen EU-Strom praktisch zum Nulltarif durch die Schweiz von einem EU-Land zum anderen fließen zu lassen und werden gleichzeitig von allen grenzüberschreitenden Lieferplanungen und Kapazitäts- und Energiezuteilungen abgeschottet.

Unsere Aufgabe als EICom besteht sicher darin, unabhängig von den Läufen der grossen Politik auf der fachlich-technischen Ebene mit unseren europäischen Peers einen vernünftigen Kontakt zu halten. Das ist es auch, was Artikel 22 Absatz 5 StromVG von uns verlangt: die EICom hat die Aufgabe, ihre Tätigkeit mit ausländischen Regulierungsbehörden zu koordinieren und die Schweiz in den entsprechen-



den Gremien zu vertreten. Diese Aufgabe wird in dem sich ändernden Umfeld allerdings anspruchsvoller und schwieriger.

2. REMIT als weiteres Beispiel

Dass es nicht leichter wird, sehen wir nicht nur im Bereiche des *Market Coupling*, sondern auch in anderen Bereichen. Die EU hat im Herbst 2011 eine Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarktes (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency; EU Verordnung Nr. 1227/2011, REMIT) verabschiedet. Sie beinhaltet unter anderem ein Verbot von Insider-Handel und Marktmanipulation, eine umfassende Meldepflicht der Grosshändler über Grosshandels- und Fundamentaldaten, Sanktionsmöglichkeiten und eine Registrierungspflicht für Händler. Schweizer Firmen können im EU-Raum nicht mehr Handel treiben, wenn sie sich nicht in einem EU-Staat registrieren lassen und die vorgeschriebenen Meldungen erstatten. Zu einer Registrierung und zur Durchsetzung der Meldepflichten der Schweizer Firmen beim Schweizer Regulator fehlt die Rechtsgrundlage und würde für eine Anerkennung durch die EU ohne Stromabkommen auch nicht genügen.

Das heisst, dass Schweizer Firmen sich nun im EU-Ausland registrieren lassen und der Europäischen Energieagentur Daten über ihre Grosshandelskontrakte und die Daten über Stromproduktionskapazitäten, Verfügbarkeiten, Verbrauch, etc. melden, also Daten, die sie weder dem BFE noch der EICom zu melden haben.

In verschiedenen Gesprächen wurde klar, dass auf technischer Ebene eine Zusammenarbeit mit der Schweiz sehr erwünscht ist, zumal die Schweiz als Stromdrehscheibe Europas unbestrittenermassen einen Einfluss auf den Energiegrosshandelsmarkt der Union ausübt. Kaum war aber REMIT auf der politischen Agenda – sprich Bestandteil der Verhandlungen zum Stromabkommen – wurden die Gespräche und Vorbereitungsarbeiten auf technischer Ebene blockiert. So geht es in fast allen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit. Letztmals haben wir die gleiche Erfahrung 2010 mit dem *Market Coupling* gemacht. Die EU blockiert die Schweiz in allen energiepolitischen Belangen, nur um das bilaterale Stromabkommen inklusive



eine Lösung für die institutionellen Fragen durchzusetzen. Die Zukunft ist ungewiss. Die Gefahr besteht, dass die Schweiz ohne Stromabkommen vom Energiebinnenmarkt 2014 ausgeschlossen wird oder Massnahmen erwogen werden, um den Marktzugang von CH-Akteuren in den Nachbarstaaten zu erschweren. Das wäre eine Entwicklung, die sowohl für die Schweiz wie auch die umliegenden Nachbarstaaten gravierende Nachteile mit sich bringen würde. Zur Erinnerung: Im 2011 resultierte aus dem Energieverkehr mit dem Ausland ein Einnahmenüberschuss von 1018 Mio. Franken (Elektrizitätsstatistik BFE 2011). Umgekehrt importiert Italien weiterhin einen Löwenanteil über das Schweizerische Übertragungsnetz. Vor diesem Hintergrund wäre auch zu prüfen, inwieweit die Installation von Phasenschiebertransformatoren an der Südgrenze als anrechenbare Kosten zu betrachten wären. Abgesehen davon: Ich bin überzeugt, dass die Schweiz – ungeachtet der politischen Entwicklungen im Stromabkommen – Transparenzbestimmungen im Sinne der EU-REMIT-Verordnung braucht. Eine Entwicklung, wie wir sie zur Zeit im Bereich des Rohstoffhandels erleben, kann unter Umständen der Reputation der Schweiz schaden. Wir sollten die Zeichen der Zeit erkennen und dafür sorgen, dass der Handel nicht nur im Finanzsektor mit griffigen und transparenten Regeln vor Praktiken abgesichert wird, die uns erneut in ein Licht bringen, das uns schadet.

IV. Regulierung im Rechtsmittelumfeld

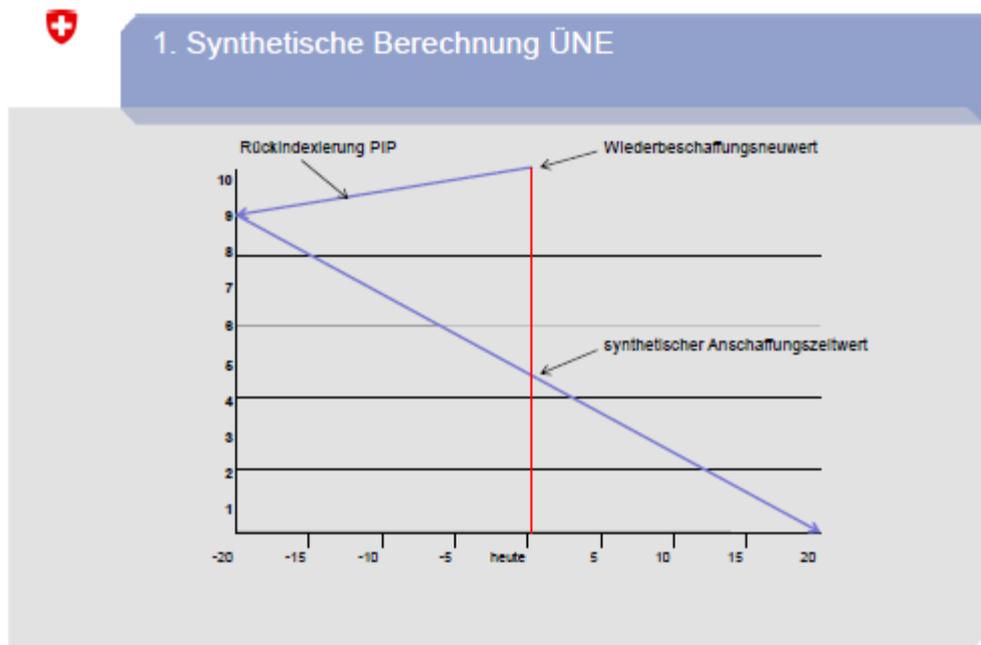
In einem Umfeld, das alle Beteiligten nebst den aktuellen wirtschaftlichen Problemen vor eine ganze Reihe zusätzlicher Aufgaben aufgrund gesetzlicher und politischer Entscheide stellt, ist es hilfreich, wenn wenigstens das Alltagsgeschäft einigermaßen überblickbar bleibt. Das ist mit der heutigen Tarifregulierungspraxis der EICom nicht sichergestellt.

A. Die Verfügung als Problem

Sie alle wissen, dass der Endverbraucher seit Inkrafttreten des StromVG keine definitiven Tarife hat; das ist ein Zustand, der seit 2009 dauert. Da die Tarife der höheren Netzebene bis hinunter an die Steckdose der Netzebene 7 gewälzt werden, sind alle Tarife solange in der Schwebe, als die Tarife der Netzebene 1 nicht geklärt sind. Und sie sind es bis zu heutigen Tage nicht: bei der Prüfung der Tarife der Netzebene 1



hat die EICom im Jahre 2009 entschieden, dass die synthetische Netzbewertung nur in Ausnahmefällen erlaubt sein soll.



Die EICom hat bei unerlaubten synthetischen Bewertungen einen doppelten Abzug gemacht; einen Überbewertungsabzug von 20.5% und eine Pönale von 20% nach Art. 13 Abs. 4 StromVV.

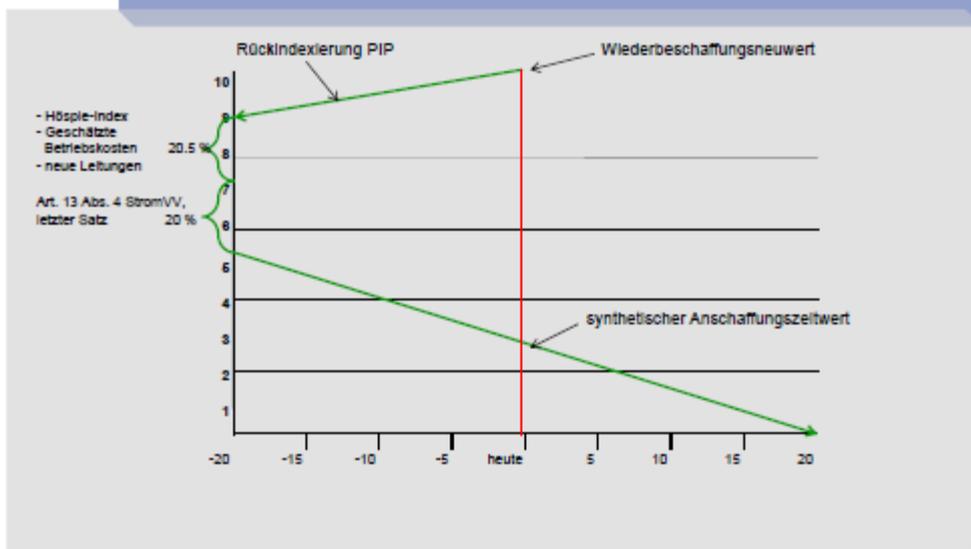
Dagegen ist rekurriert worden. 2010 haben wir das selbe Verfahren wiederholt, auch dagegen ist rekurriert worden. 2011 haben wir dasselbe Verfahren nochmals durchgeführt, auch dagegen ist rekurriert worden. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 3. Juli 2012 zu Tarifen ÜN 2009 betreffend BKW (2C_25/2011 und 2C_58/2011) entschieden, dass ein Abzug von 20% nach Artikel 13 Absatz 4 StromVV gesetzeswidrig sei, soweit dieser kumulativ zu einer Korrektur der synthetischen Werte erfolge (E. 7.7). Es sei zu entscheiden, ob der abstrakte Abzug von 20% gemäss Verordnung oder aber eine konkrete Bewertungskorrektur an-zuwenden ist. Kann das Unternehmen die Korrektheit des synthetischen Werts nicht nachweisen, erfolgt der pauschale Abzug von 20%, ansonsten eine konkrete Bewertungskorrektur (E. 7.7). Das Bundesgericht hat dann noch versucht, die Überbewertung noch selbst zu eruieren, hat



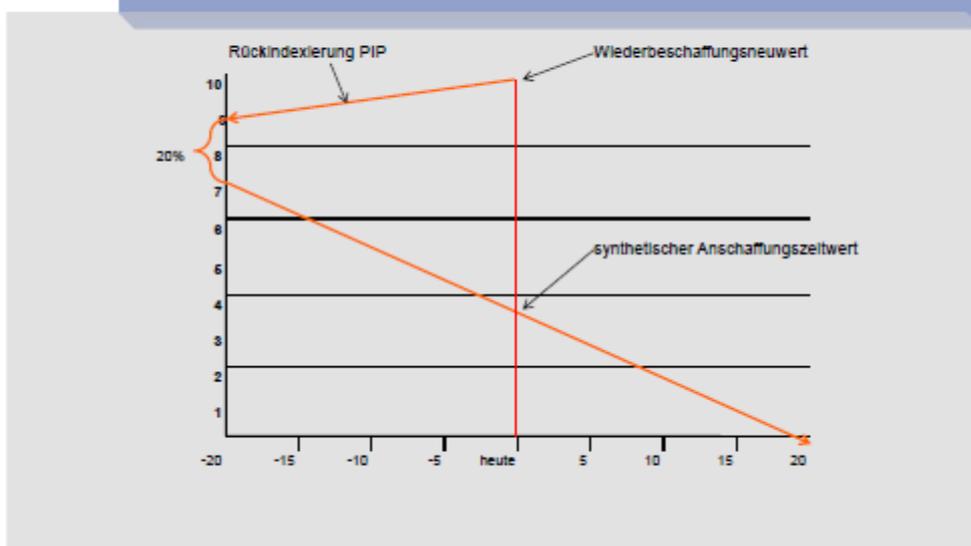
dann aber wie ein überforderter Sudoku-Löser das Vorhaben aufgegeben und der ECom zur Fertigstellung der angefangenen Lösung zurückgegeben (E. 6.9.3).



2. ECom Verfügung 2009

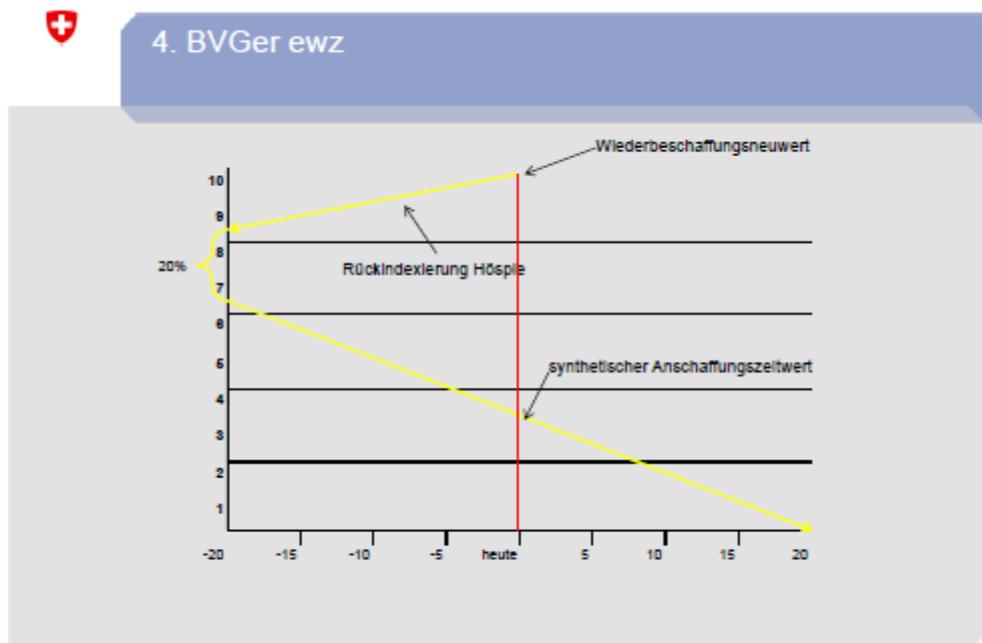


3. BGer BKW





Das Bundesverwaltungsgericht hat dann in einem weiteren Fall das Bundesgerichts-
urteil anzuwenden versucht und ist zu einem neuen Lösungsweg gelangt,



indem es die Rückindexierung mit dem Höspile-Index und nicht wie das Bundesge-
richt mit dem PIP-Index vorgenommen hat. Wir haben also im Moment vier Varian-
ten, wie Artikel 13 Absatz 4 StromVV ausgelegt werden kann. Und einen Auftrag der
Gerichte, das Verfahren 2009 im Sinne der Erwägungen abzuschliessen auf die Ge-
fahr hin, dass dieser Abschluss wiederum weitergezogen wird. Das ist unerträglich.

B. Sunshine-Regulation als mögliche Lösung

Wir werden auch in Zukunft nicht ohne Verfügungen auskommen, denken aber dar-
über nach, andere Formen der Regulierung anzuwenden. Mit den Kostenrechnun-
gen, welche die EVUs jährlich gestützt auf Artikel 11 StromVG einreichen, verfügt die
ECom über einen Datensatz, der es ermöglicht, Effizienzvergleiche nach Artikel 19
StromVV anhand repräsentativer Kriterien durchzuführen und den einzelnen EVUs
mitzuteilen, wo sie in diesem Vergleich stehen und wo wir eine Verbesserung der
Effizienz erwarten. Mit dieser – auch *Sunshine-Regulation* genannten Methode –
könnte unter Umständen einfacher und unkomplizierter gehandelt werden. Indem wir



die Kriterien zum Voraus bekannt geben, nach welchen wir die Vergleiche durchführen, ist es den EVUs möglich, sich entsprechend einzurichten.

Einen ähnlichen Weg haben wir bei den Netzverstärkungen eingeschlagen, wo wir in der Weisung 4/2012 publiziert haben, nach welchen Kriterien wir die Netzverstärkungsgesuche prüfen. Im Bereich der *smart grids* haben wir signalisiert, dass wir die Zusatzkosten auf eine verursachergerechte Kostenschlüsselung und auf die Vermeidung von Quersubventionierung hin untersuchen. In gleicher Weise denken wir daran, die Kriterien zu publizieren, nach welchen wir die Vertriebskosten prüfen.

V. Über den Regulator im Allgemeinen

Im vergangenen Jahr konnte die ECom das Verfahren betreffend die Überführung des Übertragungsnetzes auf Swissgrid – das Projekt GO! – einstellen. Der Einstellungsverfügung gingen schwierige Diskussionen mit Swissgrid und den bisherigen Übertragungsnetzeigentümern voraus. In der Pressemitteilung der ECom vom 27. September 2012 hiess es lapidar: „Die Übertragungsnetzeigentümer und Swissgrid haben die im Rahmen des Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse vertraglich umgesetzt“. Gemeint waren damit die Eckpunkte hinsichtlich Kapitalstruktur, finanzieller Stabilität und Risikofähigkeit von Swissgrid. Hinter dieser trockenen Aussage in der Pressemitteilung liegen in Tat und Wahrheit Differenzen zwischen der ECom als Aufsichtsbehörde und den betroffenen Unternehmen, die weit über rechtliche, ökonomische und technische Fragestellungen hinausgehen und sich auf grundsätzliche Fragen wie die Rolle des Regulators und dessen Akzeptanz bei der betroffenen Wirtschaft und der Politik beziehen.

Um zu diesem unterschiedlichen Rollenverständnis eine mögliche Erklärung zu finden, muss man in die Entstehungsgeschichte der Liberalisierung zurück gehen und fragen: Woher kommt eigentlich dieser Regulator? Warum gibt es den Regulator? Und braucht es den Regulator überhaupt? Der Regulator ist als Wettbewerbsregulator ein typisches Produkt der EU, die den Regierungen der Nationalstaaten nicht zutraute, im Rahmen der Liberalisierung den ausländischen Betriebsgesellschaften den



gleichen, transparenten und fairen Regeln für den Zutritt zu den nationalen Infrastrukturnetzen zu gewähren: Man traute der deutschen Regierung nicht, die SNCF auf dem deutschen Schienennetz gleich zu behandeln wie die DB, man traute der italienischen Regierung nicht zu, der spanischen Telefonica die gleichen Konditionen im Mobilnetz zuzugestehen wie den italienischen Mobilfunkbetreibern. Der Regulator sollte gewissermassen als Brüsseler Vogt in den nationalen Hauptstädten dafür sorgen, dass der Heimatschutzgedanke die Binnenmarktidee nicht erledigte. Daher seine Ausgestaltung als von der Verwaltung unabhängige, keiner Regierungsweisung unterstellte Behörde. In der Eidgenossenschaft, die nicht zur EU gehört, sind eigentlich alle von der Verwaltung unabhängigen, keiner Regierungsweisung unterstellten Behörden staatsrechtlich ein Unikum.

Den Regulator können Sie kaum in unser gängiges Schema der Gewaltenteilung einordnen. Ist er mehr eine exekutive („die ECom vollzieht...“) oder mehr eine judikative Behörde („die ECom entscheidet ...“)? Hinzu kommt, dass unter „Regulierung“ oft auch „Gesetzgebung“ verstanden wird, und der Regulator damit verantwortlich gemacht wird für alles Normative, mitunter auch den Ihrer Meinung nach zu tiefen WACC. Wer unabhängig ist und zudem noch über starke Kompetenzen verfügt, wird bisweilen auch als unberechenbar wahrgenommen.

Erschwerend zu dieser kaum fassbaren Rolle kommt hinzu, dass die ECom – wenn sie einmal ein Verfahren eröffnet hat – an das Verwaltungsverfahrensgesetz gebunden ist. Dies hat zur Konsequenz, dass die vom Verfahren betroffenen Akteure kaum mehr mit dieser Behörde sprechen können bzw. die Behörde selber sich nicht mehr zu rechtlichen Fragen äussern kann. Aber gerade eine eher vermittelnde Rolle des Regulators wäre wichtig in Prozessen, die unter dem Subsidiaritätsprinzip von Artikel 3 des Stromversorgungsgesetzes stehen, oder bei Prozessen, die – wie bei der Überführung des Übertragungsnetzes – nach den Vorgaben des Gesetzgebers primär von den Eigentümern und von Swissgrid auf vertraglichem Weg gelöst werden sollen. Hier wären die Betroffenen auf klare Aussagen und Positionsbezüge des Regulators angewiesen. Dieser läuft jedoch Gefahr, sich bei solch vermittelndem (sprich konstruktivem und hilfsbereitem) Verhalten mit der Materie vorzubefassen und sich



damit in einem allfällig nachfolgenden Verfahren dem Vorwurf der Befangenheit auszusetzen.

Das im vergangenen Jahr eingestellte Verfahren zur Transaktion des Übertragungsnetzes hat allen Beteiligten das unterschiedliche Rollenverständnis und die Grenzen der Regulierungstätigkeit drastisch vor Augen geführt. Einige von Ihnen waren in der einen oder anderen Funktion direkt oder indirekt in diesem Prozess involviert. Die Erfahrungen mit dem Projekt GO! sind auch innerhalb der ECom nicht ohne Spuren geblieben. Wir sind daran, über unsere Rolle zu diskutieren. Das alleine genügt aber meines Erachtens nicht. Längerfristig ist eine politische Diskussion über die Rolle der Regulatoren wohl unvermeidlich. Eine solche hat – zumindest im Strombereich – gar nie stattgefunden. Regulatoren braucht es in liberalisierten Infrastrukturbereichen, das ist unbestritten. Sie sind vereinfachend gesagt nichts anderes als ein Ersatz für den fehlenden Wettbewerb in den weiterhin als Monopol betriebenen Infrastrukturanlagen und – als Besonderheit beim Strom – auch ein Garant für die Versorgungssicherheit. Die Akzeptanz von Regulatoren lässt sich allerdings in diesem Lande nicht unter Berufung auf EU-Direktiven erlangen. Dafür braucht es gegenseitigen Respekt und das Vertrauen in ein verlässliches, transparentes und berechenbares Handeln – und vermutlich auch etwas Zeit.

In diesem Sinne danke ich Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen ein gutes neues Jahr, in Ihrer Unternehmung und Ihnen persönlich.

Carlo Schmid-Sutter