



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom

Fachsekretariat

Hohe Energietarife ab 2023

Tarifentwicklung in der Hochpreis-Phase und Massnahmen der ElCom

Bern, 18. Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1 Grosshandelspreise und Grundversorgungstarife	6
1.1 Entwicklung der Grosshandelspreise.....	6
1.2 Vom Grosshandel zur Grundversorgung	7
1.3 Einfluss (indirekter) Erneuerbaren-Förderung auf die Grundversorgung	9
1.4 Die Rolle von Beschaffungsstrategie und Zeitpunkt der Beschaffung.....	11
2 Aktivitäten der ElCom in der Krise	13
2.1 Übersicht	13
2.2 Generelle Massnahmen	13
2.2.1 Senkung der angemessenen Kosten im Energie-Vertrieb.....	13
2.2.2 Weisung zur Tarifkommunikation.....	14
2.3 Spezifische Untersuchungen der ElCom	15
2.3.1 Voruntersuchungen und Grundlagen	15
2.3.2 Untersuchungen zur Durchschnittspreismethode und Priorisierung nach Artikel 6 Absatz 5 ^{bis} StromVG.....	15
2.3.3 Beschaffungsprüfungen	16
3 Fazit der ElCom zu den Aktivitäten in der Krise	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Preise fürs Frontjahr (Base) für die Schweiz sowie Frankreich, Deutschland und Italien	7
Abbildung 2: Entwicklung der Tarife (Energie, Kundengruppe H4) im Median (blaue Linie) sowie jeweils die Minima und Maxima der Jahre 2021-2025	8
Abbildung 3: Gesamttarife (Energie und Netz, Kundengruppe H4) für 2023 im Vergleich zu 2022	9
Abbildung 4: Mittlere Beschaffungskosten von Base-Jahresprodukten für die Lieferjahre 2014 bis 2025 beim Kauf jeweils 1, 2 oder 3 Jahr(e) im Voraus und am Spotmarkt	12
Abbildung 5: Bandbreite der simulierten Kosten verschiedener Beschaffungsstrategien für das Jahr 2025	13
Abbildung 6: Übersicht von Themengebieten mit Fragen in den Untersuchungen	17

Zusammenfassung

Mit dem ausserordentlich starken Anstieg der Strompreise im Grosshandel ab Ende 2021 stiegen auch die Energietarife in der Grundversorgung vielenorts signifikant an. Dieser Bericht hat zum Ziel, die Öffentlichkeit bzw. Stromverbraucher und Energieversorgungsunternehmen (EVU) über die Massnahmen der ElCom rund um die ausserordentliche Hochpreis-Phase für Strom in der Schweiz an den Märkten im Bereich der Grundversorgungsenergietarife zu informieren. Massnahmen und Aktivitäten der ElCom im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit, der finanziellen Stabilität der Stromproduzenten bzw. -händler sowie den Entwicklungen der Preise im Grosshandel sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Mit den ausserordentlichen Preisanstiegen gingen auch zahlreiche Anfragen von Verbraucherinnen bei der ElCom ein: Die ElCom hat 2022 über und 2023 gegen 1000 Anfragen vornehmlich zu hohen Tarifen beantwortet, darunter auch Erkundigungen von EVU nach Möglichkeiten zur Entlastung ihrer Kunden oder Anträge von Endverbraucherinnen, die Tarife ihrer Lieferanten zu reduzieren. Die ElCom hat aber keine generelle Kompetenz, hohe Tarife zu senken, vielmehr kann sie intervenieren, wenn die Energie- oder Netztarife eines Netzbetreibers nicht gesetzeskonform sind. Das wäre insbesondere dann der Fall, wenn es Hinweise darauf gibt, dass Tarife nicht die effektiven Kosten abbilden bzw. dass die Kosten ungerechtfertigterweise überhöht ausgewiesen werden. Die ElCom wird entweder von sich aus – von Amtes wegen – oder aufgrund von Meldungen oder Klagen aktiv.

Die Energietarife in der Grundversorgung basieren auf den Kosten eines EVU für die Produktion und die Beschaffung der Energie. Da die meisten EVU mehrheitlich auf Beschaffungen angewiesen sind, sind es vor allem die Grosshandelspreise am Markt, welche die Grundversorgungstarife bestimmen. Kunden mit Zugang zum freien Markt haben die Möglichkeit, ihre Beschaffung selber zu optimieren bzw. ihren Versorger selber auszuwählen. Die Grundversorgungskundinnen jedoch sind von der Beschaffungsstrategie und -prozessen sowie den dafür nötigen Fähigkeiten ihrer EVU abhängig. Dabei schützt die Vorgabe, dass die Tarife für ein Jahr fix sein müssen, zwar vor kurzfristigen, unterjährigen Preisausschlägen, je nach Beschaffungsstrategie ihres Versorgers schlagen sich steigende Marktpreise verzögert und allenfalls sogar über eine längere Zeit in den Tarifen der grundversorgten Kunden nieder. Auch müssen die Grundversorgungskundinnen indirekte Fördermassnahmen für die erneuerbare Energie in der Schweiz in besonderem Umfang mittragen. Häufig bestehen zu dem vom EVU angebotenen Standardprodukt keine alternativen kostengünstigere Produkte, auf die sie ausweichen können.

Die ElCom hat im Kontext der hohen Preise unterschiedliche generelle Massnahmen sowie spezifische Untersuchungen bei einzelnen EVUs eingeleitet. Bei den generellen Massnahmen hat sich die Anpassung der Schwellenwerte für die Beurteilung der Angemessenheit von Kosten und Gewinn im Energievertrieb in der Grundversorgung direkt tarifsenkend ausgewirkt (vgl. sog. «60-Franken-Regel»). Konkret hat die ElCom den Schwellenwert für eine genauere Untersuchung von ausgewiesenen Kosten von 75 auf 60 CHF pro Rechnungsempfänger bzw. Rechnungsempfängerin abgesenkt. Unter dieser Schwelle werden die Verwaltungs- und Vertriebskosten inklusive Gewinn aus Prioritätsgründen nicht näher betrachtet, da sie als nicht auffällig angesehen werden. Als Folge davon nahmen bei vielen EVU auch die ausgewiesenen Kosten entsprechend ab. Daneben hat die ElCom Vorgaben zur Tarifikommunikation gemacht. Nachdem viele Beschwerden von Verbrauchern hinsichtlich einer unklaren oder unverständlichen Kommunikation der Tarifierhöhungen und der Gründe hierfür eingegangen sind, hat die ElCom im Rahmen einer Weisung Mindestvorgaben für sämtliche EVU zur Tarifikommunikation erlassen. Damit sollen Verbraucherinnen transparent über das Ausmass der Anpassungen bei den einzelnen Tarifkomponenten informiert werden.

Und schliesslich hat die ElCom die Tarifgrundlagen von über 100 Unternehmen geprüft und daraus drei Untersuchungen bei insgesamt über 30 Unternehmen eingeleitet. Diese Untersuchungen betreffen erstens die Optimierungsmöglichkeiten der EVU im Zusammenhang mit der möglichen Priorisierung eigener Produktion in der Grundversorgung. Zweitens wurde die Beschaffung von Unternehmen mit besonders hohen Tarifierhöhungen untersucht. Und drittens wurde bei ausgewählten Unternehmen, die

ganz oder teilweise Strom innerhalb von Konzernstrukturen beschaffen, die Verrechnungspreise bzw. Vertragsstrukturen genauer angeschaut.

Bei den Untersuchungen zum Thema Priorisierung geht es um die Möglichkeit der EVU, zwischen Einrechnung von Gestehungskosten und den Marktpreisen zu optimieren. Grundsätzlich werden die Grundversorgungstarife auf Basis der durchschnittlichen Produktions- und Beschaffungskosten des ganzen Energieportfolios berechnet (sog. Durchschnittspreismethode). Allerdings hat der Gesetzgeber den Verteilnetzbetreibern explizit die Möglichkeit eingeräumt, in Abweichung dazu ihre eigene (oder auch bei Dritten beschaffte) erneuerbare inländische Produktion prioritär in der Grundversorgung abzusetzen. Hebt nun ein Netzbetreiber die Priorisierung auf und rechnet verstärkt Elektrizität zu Marktpreisen in sein Portfolio ein, steigen die Tarife in der Grundversorgung aufgrund der hohen Marktpreise tendenziell an. Zwar lässt dies der gesetzliche Rahmen zu, allerdings sind die Netzbetreiber angehalten, die Gründe für einen Tarifanstieg und damit die Änderung bei der Priorisierung gegenüber ihren Kunden transparent zu machen. Die ElCom hat 2023 und 2024 bei je 10 bzw. 12 EVU mit geänderter Priorisierung untersucht, ob diese ihr Vorgehen kommuniziert hatten, und das bei einzelnen EVU eingefordert. Die meisten EVU, welche ursprünglich eine Anpassung der Priorisierung gegenüber der ElCom ausgewiesen hatten, meldeten schliesslich zurück, dass die von ihnen ursprünglich eingereichten Informationen fehlerhaft seien und eine Umstellung der Methode nun doch nicht beabsichtigt sei. Zwei Unternehmen, welche den Methodenwechsel hinsichtlich der Tarife 2023 dagegen bestätigten, wurden angewiesen, die Kommunikation nachzuholen bzw. die Umsetzung der Kommunikation der ElCom noch nachzuweisen. 2024 hat die ElCom zusätzlich überprüft, ob EVU seit den geplanten Kosten als Tarifgrundlage bei der Berechnung der späteren Ist-Kosten Änderungen an der Priorisierung vorgenommen haben. Eine solche nachträgliche Anpassung im Sinn einer Optimierung zulasten der grundversorgten Kunden hält die ElCom nicht für gesetzeskonform. Die Abklärungen der ElCom zeigten, dass die ausgewiesenen Plan-/Ist-Wechsel ebenfalls auf fehlerhafte Deklaration zurückzuführen ist und kein Wechsel vorliegt, wobei bei einem EVU zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts Abklärungen noch laufen. Einige EVU haben im Gegenteil die Priorisierung zu Gestehungskosten dazu genutzt, die Tarife und damit die Belastung für die grundversorgten Endverbraucherinnen zu reduzieren.

Im Rahmen der Beschaffungsprüfungen hat die ElCom bei verschiedenen EVU die Angemessenheit der Tarife und das Vorgehen bei den Beschaffungen überprüft. Bei 12 EVU erfolgte eine nähere Prüfung im Hinblick auf die teils erheblichen, ausserordentlich starken Energietariferhöhungen. Bei EVU mit ausserordentlich starken Tarifanstiegen handelte es sich primär um relativ kleine Betriebe. Es stellte sich die Frage, ob die starken Tarifanstiege bzw. die zugrundeliegenden Kostenanstiege als angemessen im Sinn des Gesetzes angesehen werden können. Im Fokus der Analysen der ElCom standen die Beschaffungsstrategie, die Beschaffungsprozesse, das Risikomanagement sowie Kontrollmechanismen. Geprüft wurde unter anderem, ob die Beschaffungsprozesse transparent und wettbewerblich (d. h. über das Einholen unterschiedlicher Angebote) erfolgten. Die Analysen zeigten, dass bei den untersuchten EVU der Formalisierungsgrad interner Prozesse sowie das Risikomanagement teilweise wenig ausgeprägt sind. Hohe Beschaffungspreise waren zu grossen Teilen das Resultat ungünstiger Beschaffungszeitpunkte, etwa wegen des Auslaufens von Vollversorgungsverträgen zum Zeitpunkt der hohen Marktpreise. Die hohen Beschaffungskosten liessen sich durch Abgleich mit den entsprechenden Marktpreisentwicklungen zu den Beschaffungszeitpunkten grundsätzlich nachvollziehen, die ElCom stellte im Rahmen ihrer Prüfung keine Verstösse gegen das StromVG fest. Viele EVU haben ausserdem ihre Beschaffung selber internen oder externen Audits unterzogen oder andere Massnahmen unternommen, um die Beschaffung zu optimieren. Insbesondere bei kleineren EVU wird eine Auslagerung an Externe (spezialisierte Dienstleister und grössere EVU) oder zumindest eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bzw. EVU diskutiert. Insgesamt geben die untersuchten hohen Energietarife keine Anhaltspunkte für StromVG-widriges Verhalten. Die ElCom leitet unmittelbar auf der Grundlage der Resultate aus den vorliegenden Untersuchungen deshalb keine vertieften Kosten- und Tarifprüfungsverfahren ein. Sie nimmt Qualitätsprobleme und weitere Themen, welche sie bei der Untersuchung entdeckt hat, mit den betroffenen EVU bilateral auf.

Bei 13 EVU wurde eine Untersuchung im Zusammenhang mit der Beschaffung innerhalb von verbundenen Unternehmen durchgeführt. Hier ging es – im Sinne einer risikobasierten, vorsorglichen

Aufsicht – darum, allfällige kritische Beschaffungspraktiken zwischen verbundenen Unternehmen auszuschliessen, die zu ungerechtfertigten, nicht angemessenen Tarifanstiegen führen. Dazu könnten beispielsweise gegenüber Marktpreisen erhöhte Verrechnungspreise oder Vertragsauflösungen und Neuabschlüsse zur Unzeit gehören. Die Analysen bei 13 ausgewählten Unternehmen lassen bislang darauf schliessen, dass die Vorgaben von Gesetz und die Weisungen der ElCom eingehalten wurden. So zeigten etwa Vergleiche zwischen bezahlten Beschaffungspreisen und entsprechenden Marktdaten keine Auffälligkeiten. Auch die bisher eingereichten Verträge zeigten keine Hinweise auf gezielte Benachteiligung der Grundversorgung.

Die dargestellten Untersuchungen stellen keine vertieften Kostenprüfungen dar. Die ElCom führt daher die laufenden Abklärungen weiter und behält sich die Möglichkeit vertiefter Kosten- und Tarifprüfungen vor.

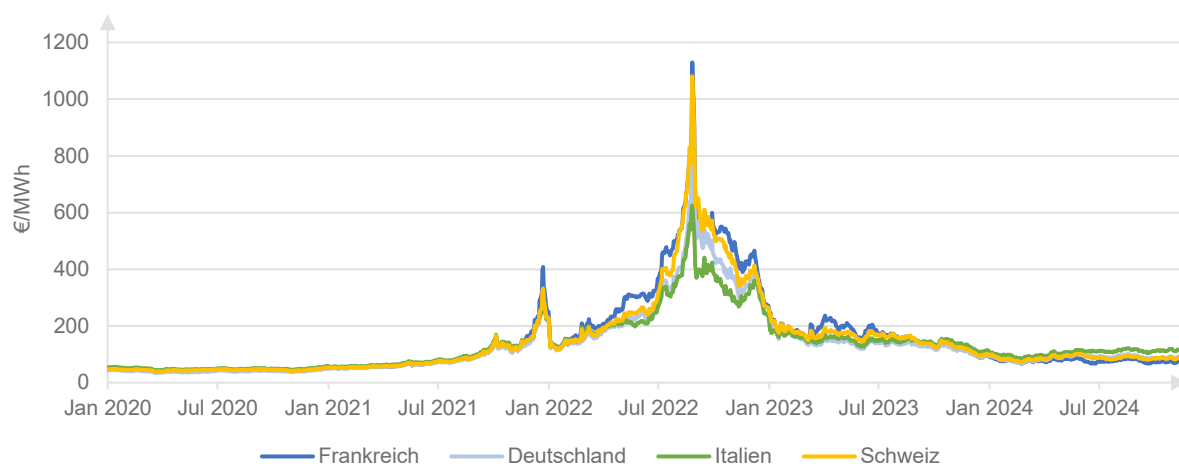
1 Grosshandelspreise und Grundversorgungstarife

1.1 Entwicklung der Grosshandelspreise

Strom wird kurzfristig im Spothandel und längerfristig im Terminmarkt gehandelt. Im Spotmarkt wird die effektive Lieferung vereinbart, zudem werden die tatsächlichen Fahrpläne der Kraftwerke bestimmt. Die Terminmärkte dagegen dienen primär der finanziellen Absicherung – ihre Preise antizipieren aufgrund aktuell vorhandener Informationen das künftig erwartete Spotpreisniveau. Die Preise am Schweizer Spot- und Terminmarkt entwickeln sich aufgrund der starken Vernetzung und der damit verbundenen Handelsmöglichkeiten weitgehend parallel mit den Preisen in den Nachbarländern. Zwar wird der Strom in der Schweiz vornehmlich aus Kernkraft und erneuerbaren Energien, vor allem Wasserkraft, produziert, doch spielen deren Produktionskosten bei der Preisbildung am (internationalen) Markt keine relevante Rolle. Im Grosshandel sind es primär die Grenzkosten fossiler Kraftwerke, welche preisbestimmend sind, während die tiefen variablen Kosten etwa der Wasser- oder Kernkraft kaum eine direkte Rolle bei der Preisbildung am Markt spielen. Wegen ihres Kraftwerksparks mit tiefen Grenzkosten und wegen den Handelsmöglichkeiten übernimmt die Schweiz praktisch jederzeit das Preisniveau eines Nachbarlandes, je nach Import- und Exportsituation und Engpässen im grenzüberschreitenden Netz. Hohe Gas-, Kohle- oder CO₂-Preise oder eine generelle Angebotsknappheit in Europa übertragen sich damit auch direkt auf die Schweizer Marktpreise.

Bereits im Herbst 2021 waren die Strompreise spürbar angestiegen. Die Gründe hierfür waren vor allem im internationalen Kontext begründet: Der Umstand, dass die neue russische Pipeline North-Stream 2 nicht wie geplant in Betrieb gegangen war sowie ein starker Wirtschaftsaufschwung und erhöhter Kohlebedarf in China wirkten als Preistreiber auf den Märkten für fossile Energie. Steigende Kohle- und Gaspreise schlugen sich daher im Strommarkt in höheren Strompreisen nieder. Dieser Preisanstieg akzentuierte sich gegen Ende 2021 durch weitere Reduktionen russischer Gaslieferungen. Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine am 24. Februar 2022 verschärfte sich die Situation: Die massive weitere Reduktion von Erdgaslieferungen von Russland nach Europa im Frühjahr 2022 sowie die stark reduzierte Verfügbarkeit französischer Kernkraftwerke führten zu einem erneuten Anstieg der Terminmarktpreise in Europa, die im Sommer 2022 einen Höhepunkt erreichten. Hinzu kam, dass der Frühling und der Sommer in der Schweiz wie auch im übrigen Europa sehr trocken waren, weshalb im Hinblick auf die Verfügbarkeit der französischen Kernkraftwerke sowie von Gas und Wasser für die Stromproduktion im Winter 2022/2023 und Frühling 2023 grosse Sorge für eine mögliche Mangellage herrschte.

Abbildung 1 zeigt, dass der Preis für das Frontjahr im August 2022 ein Allzeit-Hoch erreichte – so lag der Preis für das Frontjahr Schweiz bei über 1000 EUR/MWh. Die Preise fielen kurz nach dieser Spitze im August bis Ende Jahr wieder ab, blieben aber während des gesamten Jahrs 2023 auf hohem Niveau – das Frontjahr wurde zwischen Ende August 2021 und Ende August 2022 im Mittel zu einem Preis von 239 EUR/MWh gehandelt, Ende August 2022 bei einem Maximalpreis von 1082 EUR/MWh. Im Vergleich dazu: Die Preise im Schweizer Terminmarkt bewegten sich zwischen 2013 und 2020 zwischen 25 und 64 EUR/MWh.

Abbildung 1: Preise fürs Frontjahr (Base) für die Schweiz sowie Frankreich, Deutschland und Italien¹

1.2 Vom Grosshandel zur Grundversorgung

Der Schweizer Strommarkt ist nicht vollständig geöffnet. Marktzugang und damit eine freie Wahl des Versorgers bzw. des Energielieferanten haben lediglich grosse Stromverbraucher (ab 100 MWh Jahresverbrauch). Kleinere Verbraucherinnen wie Haushalte oder Gewerbe dagegen können ihren Energieversorger nicht wählen, sie werden durch ihren Netzbetreiber mit Strom im Rahmen der sogenannten Grundversorgung versorgt. Netzbetreiber sind daher zwangsläufig gleichzeitig Energieversorgungsunternehmen (EVU). In der Grundversorgung gelten die Vorgaben des StromVG für die Tariffestsetzung: Namentlich gilt – analog zu den Netztarifen – das sogenannte «Cost Plus»-System. Dieses erlaubt es den EVU, ihre bei der Beschaffung oder für die Produktion entstandenen Kosten über die Energietarife vollständig an die Endverbraucher weiter zu geben. Gibt es Differenzen zwischen den mit den festgelegten Tarifen budgetierten Erlösen und den tatsächlich in einem Tarifjahr entstandenen Kosten, können diese über die nächsten Tarifjahre ausgeglichen werden (System der sog. regulatorischen Deckungsdifferenzen). Sämtliche Preis- bzw. Kostenrisiken verbleiben damit bei den Endverbraucherinnen in der Grundversorgung.

Die Preisentwicklungen im Grosshandel haben einen direkten Einfluss auf die Energietarife in der Grundversorgung. Zwar werden diese Tarife auf Basis der zugrundeliegenden Kosten der EVU kalkuliert. Allerdings sind die meisten EVU auf z.T. erhebliche Energiebeschaffungen am Markt angewiesen, so dass sich die Preise im Grosshandel in den Beschaffungskosten der EVU widerspiegeln. Untersuchungen der EICom zeigen, dass von den insgesamt rund 600 Netzbetreibern in der Schweiz 411 keine und weitere 134 nur wenig bis 10 GWh Eigenproduktion pro Jahr aufweisen. Dies bedeutet, dass ein grosser Teil der totalen Strom-Liefermenge in der Schweiz pro Jahr am Markt beschafft werden muss: Die EVU ohne Eigenproduktion haben insgesamt einen Bedarf von 7,7 TWh pro Jahr beziehungsweise 14 Prozent gemessen an der Gesamtausspeisung von rund 56,6 TWh pro Jahr. Nur 20 EVU (3 %) geben an, eine Eigenproduktion von zusammen über 10 TWh zu haben (ihr aggregierter Bedarf liegt bei 13,7 TWh beziehungsweise bei 24 % an der Gesamtausspeisung).

Das heisst, zwar rechnen EVU ihre eigene Produktion grundsätzlich zu Gestehungskosten in die Grundversorgungstarife ein, doch sind die meisten von ihnen auch auf (bedeutende) Beschaffungen am Markt angewiesen, so dass sich in dieser Phase die steigenden Marktpreise entsprechend spürbar auf die Beschaffungskosten und damit die Grundversorgungstarife niederschlugen. Umgekehrt sind grosse Energieproduzenten im Schweizer Strommarkt zum Teil nicht oder kaum in der Grundversorgung tätig – sie verkaufen ihren Strom über den Grosshandel an die EVU, Grossverbraucher oder über die Strombörse weiter. Als Folge davon spielen die Gestehungskosten im Schweizer Kraftwerkspark für die meisten Schweizer Stromverbraucher – unabhängig davon, ob sie im Markt oder der Grundversorgung

¹ Settlement-Preise an der [EEX](#)

sind – nur eine untergeordnete Rolle. Bedeutender sind dagegen – trotz fehlender Marktöffnung – die Strommarktpreise. Abbildung 2 zeigt die tatsächliche Entwicklung der Energietarife in der Grundversorgung von 2021 bis 2025 exemplarisch an der Kundengruppe H4, d. h. für einen 4.5-Zimmerhaushalt mit einem Jahresverbrauch von rund 4'500 kWh pro Jahr.² Dargestellt sind die mittleren Tarife (Median) sowie die Unterschiede zwischen den rund 600 EVU mit dem Minimum und Maximum pro Jahr.

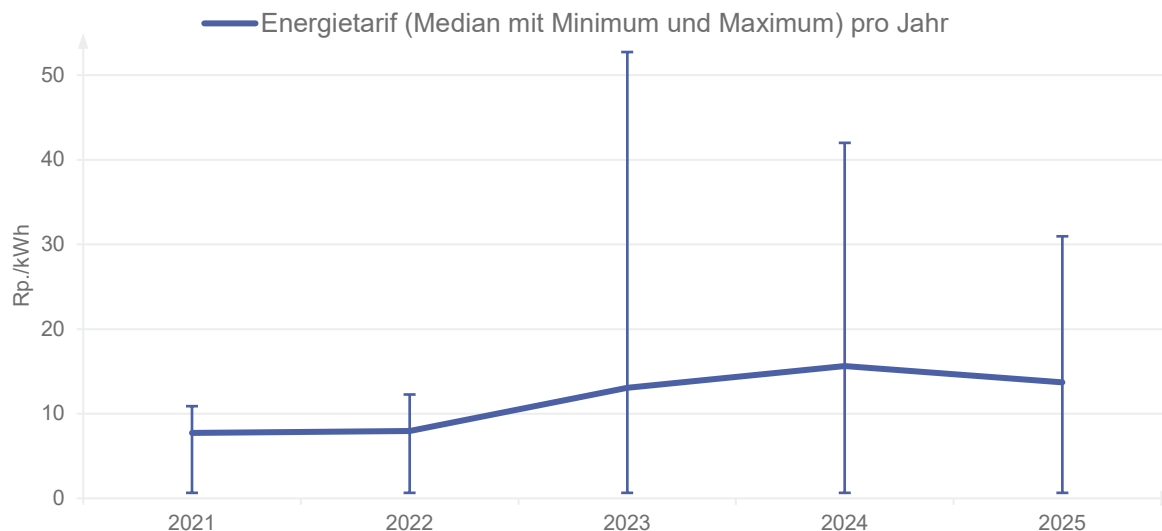


Abbildung 2: Entwicklung der Tarife (Energie, Kundengruppe H4) im Median (blaue Linie) sowie jeweils die Minima und Maxima der Jahre 2021-2025

Abbildung 2 macht deutlich, dass die Hochpreis-Phase an den Grosshandelsmärkten das Niveau der Tarife im Median stark bestimmt hat, wenn auch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zur Tarifbestimmung mit Verzögerung. Konkret werden die Energietarife für das Folgejahr bereits Ende August des Vorjahres für das nächste Jahr festgelegt und können dann bis zum Ende des entsprechenden Tarifjahres auch nicht verändert werden. Dazu legt das EVU die Tarife auf Basis seiner Kostenplanung fest, wobei in der Regel ein Grossteil der Energiebeschaffung für das entsprechende Tarifjahr bereits im Vorjahr und dies noch vor der Festlegung des Energietarifes Ende August erfolgt. Steigende Strompreise im Terminmarkt machen sich aufgrund der vorzeitigen Beschaffung damit erst mit einer Verzögerung in den Tarifen der Grundversorgung bemerkbar. Abbildung 2 illustriert zudem die Unterschiede in den Energietarifen der Grundversorgung. Effektiv variierten die Energietarife der EVU im Jahr 2022 zwischen einem Minimum von 0.65 Rp./kWh und einem Maximum von 12.27 Rp./kWh, 2023 zwischen 0.65 und 52.73 Rp./kWh, 2024 zwischen 0.65 und 42 Rp./kWh und 2025 zwischen 0.65 und 30.96 Rp./kWh. Abbildung 3 zeigt dazu ergänzend die Gesamttarife (inkl. Netz und Energie für H4) sämtlicher EVU für 2022 und für 2023, wobei die Tarife 2023 nach ihrer Höhe gereiht dargestellt sind.

² Vgl. Strompreiswebseite der ElCom unter: www.strompreis.elcom.admin.ch

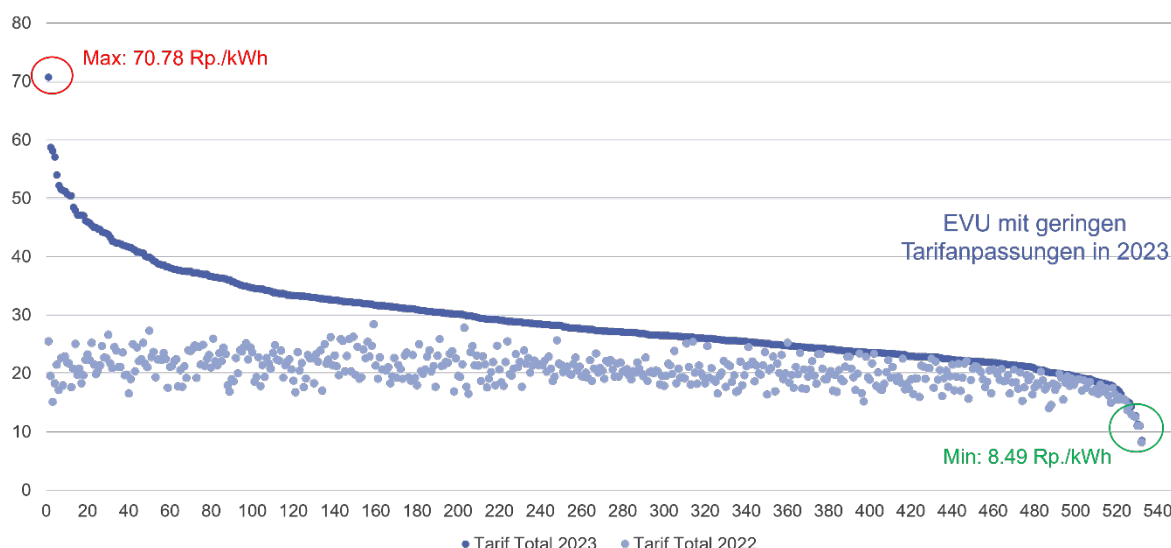


Abbildung 3: Gesamttarife (Energie und Netz, Kundengruppe H4) für 2023 im Vergleich zu 2022

Die Energietarife eines EVU hängen damit wesentlich vom Beschaffungsportfolio und damit auch von der konkreten Beschaffungsstrategie eines EVU ab. Die Beschaffungsstrategie ihrerseits kann durch die Grösse und Struktur des EVU beeinflusst sein. In der Schweiz waren im Jahr 2022 604 EVU tätig. Sie versorgten insgesamt rund 5,6 Millionen Rechnungsempfänger. Die Branche ist ausgesprochen heterogen: Während die grössten EVU über 300 000 Endverbraucherinnen versorgen, versorgen EVU um den Median lediglich knapp 1650 Endkunden, der kleinste sogar nur 23. Diese Heterogenität zeigt sich auch in den Rechtsformen, in welchen die Netzbetreiber organisiert sind: Lediglich 25 Prozent der EVU sind Aktiengesellschaften; ihnen stehen rund 20 Prozent Genossenschaften gegenüber. Die übrigen 55 Prozent der EVU sind entweder Gemeindewerke oder öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen. Insgesamt ist die Schweizer Strombranche damit überwiegend in öffentlichem Besitz.³

Die Beschaffungsprozesse und -strategie werden in der Praxis wohl auch durch die Grösse der EVU beeinflusst: Für das Jahr 2022 haben die Netzbetreiber eine Gesamtausspeisung von Elektrizität von insgesamt rund 56,6 TWh deklariert. Analog zur Eigentümerstruktur präsentiert sich die anteilige Ausspeisung der Netzbetreiber gemessen an der Totalausspeisung in der Schweiz: Die grössten 100 EVU liefern 83 Prozent der ausgespeisten Energie, davon alleine die 10 grössten EVU in der Schweiz 44 Prozent. Die rund 500 Klein- und Kleinstnetzbetreiber speisen zusammen lediglich knapp 17 Prozent der von den Endverbrauchern konsumierten Energie aus.

Auf den Einfluss des Beschaffungszeitpunkts wird in Kapitel 1.4 näher eingegangen.

1.3 Einfluss (indirekter) Erneuerbaren-Förderung auf die Grundversorgung

Bei der Beschaffung der Energie für die Grundversorgung haben EVU zudem weitere Aspekte zu berücksichtigen, die der Gesetzgeber indirekt zur Förderung von Produktion und Vertrieb von erneuerbarer Energie vorgesehen hat: Einerseits im Bereich der Herkunftsnachweise (HKN), andererseits im Bereich der Abnahmeverpflichtung von Energie aus erneuerbaren Energien.

In der Schweiz gilt für alle Verbraucherinnen eine zwingende und umfassende Qualitätsdeklaration, unabhängig von den individuellen Transparenzbedürfnissen der Verbraucher. Dies im Gegensatz zu zum europäischen Ausland, wo die Qualitätsdeklaration mittels HKN üblicherweise nur nach besonderem (freiwilligen) Bedarf einer Endverbraucherin erfolgt. Das Motiv für diese Regel in der Schweiz ist nicht einzig Transparenz über die Stromherkunft zuhanden der Verbraucher, sondern darüber hinaus ein Fördergedanke, indem für Erneuerbaren-Produzenten durch den HKN-Verkauf eine zusätzliche Ertragsmöglichkeit geschaffen wird – dies neben dem Ertrag aus dem Energieverkauf sowie der

³ «Am gesamten Grundkapital (Aktien-, Genossenschafts-, Dotationskapital) sind die öffentliche Hand zu 90,6%, die Privatwirtschaft zu 8,8% und das Ausland zu 0,6% beteiligt.» (Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2023, S. 41f.)

Subventionierung z.B. mittels Einmalvergütung. Tatsächlich haben bislang viele EVU in ihrer Grundversorgung häufig Standardprodukte mit der Qualität von Schweizer Wasserkraft definiert. Dazu beschaffen sie neben der Energie auch noch HKN aus Schweizer Wasserkraft, um die Energie entsprechend zu deklarieren. Viele EVU bieten daneben keine Wahlprodukte mit alternativer Qualität an, beispielsweise mit (günstigeren) HKN aus konventioneller Stromproduktion (z. B. Kernkraft aus dem In- oder Ausland). Die Verbraucher in der Grundversorgung müssen damit faktisch eine von ihrem EVU vorgegebene Produkt- bzw. Erneuerbaren-Strategie mittragen, eine Ausweichmöglichkeit besteht nicht. Mit dem neuen gesetzlichen Rahmen werden zudem in der Grundversorgung sogar verpflichtende minimale Qualitätsstandards (Minimalanteil aus schweizerischer erneuerbarer Energie) ab 2026 vorgegeben.

Die ElCom hat an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass damit einerseits zusätzliche (schwer vorhersehbare) Kosten für die grundversorgten Verbraucher verbunden sein werden. Andererseits hält die ElCom eine solche Form einer Erneuerbaren-Förderung für ineffizient. Denn vom HKN-Verkauf profitieren nicht spezifisch neue Anlagen, sondern in weit grösserem Ausmass Bestandsanlagen, auch wenn diese nicht mehr auf eine Förderung angewiesen sind (etwa, weil sie schon von entsprechenden Förderinstrumenten profitierten), so dass damit in wesentlichem Ausmass Mitnahmeeffekte verbunden sind.⁴

Relevante Auswirkungen hatten die Preise für HKN aufgrund ihrer Knappheit auch genau während der Phase der hohen Preise im Stromgrosshandel. Die extreme Trockenheit im Jahr 2022 führte dazu, dass die Stromproduktion aus Wasserkraft und die damit verbundene Ausstellung von HKN im Jahr 2022 aussergewöhnlich tief ausfiel. Bereits seit Sommer 2022 waren nur noch wenige Marktangebote von HKN für Schweizer Wasserkraft verfügbar: Die Preise für die HKN stiegen teils massiv an, was die Endverbraucherinnen – sowohl im freien Markt als auch in der Grundversorgung – zusätzlich zu den hohen Strompreisen belastete. Aufgrund fehlender Transparenz bei der HKN-Preisbildung und aufgrund mangelnder Liquidität und Repräsentativität von HKN-Handelsplattformen lassen sich die HKN-Preise durch die ElCom nur schwer nachvollziehen – was insbesondere bei hohen Preisen und einem potenziell signifikanten Effekt auf die Tarife kritisch ist. So wurden etwa HKN aus Wasserkraft im Jahr 2022 zu einem Vielfachen der Preise aus den Jahren 2020 und 2021 gehandelt, was sich je nach Beschaffungsstrategie eines EVU spürbar auf den Energietarif auswirken und zu entsprechender Mehrbelastung der Verbraucher in der Grundversorgung führen konnte.

Die ElCom hatte in der Phase mit ausserordentlich hohen HKN-Preisen die EVU dazu angehalten, für allfällig nötige Nachbeschaffungen von HKN für ihre Standardprodukte in der Grundversorgung nicht um jeden Preis inländische HKN aus Wasser zu besorgen.⁵ Die ElCom begründete dies damit, dass EVU verpflichtet sind, ihre Endverbraucherinnen zu angemessenen Tarifen zu beliefern. Dabei ist davon auszugehen, dass bei einem grossen Teil der Endverbraucher die zusätzliche Zahlungsbereitschaft alleine für die Qualität des Stroms begrenzt ist – dies besonders im Kontext der ohnehin stark angestiegenen Energiepreise. Die ElCom wies daher darauf hin, dass die Möglichkeit besteht, alternative HKN aus dem In- oder Ausland oder Ersatznachweise zu verwenden. In diesem Fall aber sind die Endverbraucherinnen über die ausnahmsweise nachträgliche Anpassung der Produktqualität zu informieren.

Für lokal produzierte erneuerbare Energie gilt im Weiteren eine Abnahme- und Vergütungspflicht durch den Netzbetreiber. Die Vergütungen richten sich grundsätzlich nach vertraglicher Vereinbarung zwischen Netzbetreiber und Produzent. Können sich diese nicht einigen, richtet sich die Vergütung bei Elektrizität aus erneuerbaren Energien nach den vermiedenen Kosten des Netzbetreibers für die Beschaffung gleichwertiger Elektrizität. Da bei den meisten EVU auch die Beschaffungskosten wegen der Preise im Grosshandel signifikant anstiegen, erhöhten sie ebenso ihre Rückliefervergütungen für die eingespiesene dezentrale Energie – die entsprechenden Kosten wurden analog den Marktbeschaffungen zu

⁴ Vgl. www.elcom.admin.ch > Dokumente > Mitteilungen > Verordnungsänderungen im Bereich des BFE mit Inkrafttreten Mitte 2023, Vernehmlassung

⁵ Vgl. www.elcom.admin.ch > Mitteilungen > Steigende Elektrizitätspreise: Fragen und Antworten zur unterjährigen Anpassung der Elektrizitätstarife, zur Grundversorgung und Ersatzversorgung sowie zur Rückliefervergütung

entsprechend hohen Preisen in die Grundversorgungstarife eingerechnet. Für grundversorgte Kunden, die ihrerseits über dezentrale Produktion verfügen und diese bei ihrem Netzbetreiber einspeisen, führte die vielenorts erhöhte Rückliefervergütung damit zu einer «Abfederung» der erhöhten Energietarife, da sie als Produzent auch von den höheren Marktpreisen profitierten. Für grundversorgte Kundinnen ohne Produktion dagegen wirkten marktpreisorientierte Rückliefervergütungen ihres EVU analog den teureren Marktbeschaffungen im Portfolio ihres EVU, so dass sie keinen Preis-dämpfenden Effekt zeitigten.

1.4 Die Rolle von Beschaffungsstrategie und Zeitpunkt der Beschaffung

Wie rasch und in welchem Ausmass sich veränderte Grosshandelspreise auf die Energietarife in der Grundversorgung auswirken, hängt von der konkreten Beschaffungsstrategie eines EVU ab. Dazu gehören neben dem Zeitpunkt der Beschaffung auch die Häufigkeit der Beschaffung bzw. die Stückelung der Beschaffung in Tranchen sowie die Vorlaufzeit der Beschaffung. Je nach Ausgestaltung der Beschaffung können unterschiedliche spezifische Beschaffungskosten bei den EVU für dasselbe Tarifjahr resultieren. Um diese Effekte zu illustrieren, hat die ElCom die theoretischen Auswirkungen von unterschiedlichen Beschaffungsstrategien simuliert. Die Resultate dieser Simulationen sind unter anderem wichtig für die Diskussion, inwiefern ausserordentlich hohe Beschaffungskosten eines EVU im Hinblick auf die Angemessenheit der Tarife allenfalls kritisch zu beurteilen wären.

Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt längerfristige mit kurzfristigeren Beschaffungsstrategien verglichen. Konkret werden Beschaffungsstrategien mit ein bis drei Jahren Vorlaufzeit simuliert (jeweils Einkauf bis Ende August im Vorjahr eines Tarifjahres). In der Abbildung 4 werden diese Strategien dargestellt. Sie werden ergänzend auch noch mit der Entwicklung des Spotmarktpreises verglichen. Der Einfachheit halber wird in der zugrunde gelegten Simulation bei der mehrjährigen Beschaffung davon ausgegangen, dass die Beschaffung über die entsprechende Periode gleichverteilt über ein bis drei Jahre in entsprechenden Tranchen erfolgt.

Abbildung 4 zeigt, dass sich im Falle von sich stabil entwickelnden Grosshandelspreisen – so wie sie vor Herbst 2021 über mehrere Jahre vorherrschten – kaum Unterschiede zwischen den Beschaffungsstrategien in den Beschaffungskosten abbilden. Die Preise sowohl für die Beschaffung über ein, zwei oder drei Jahre bewegen sich in den Jahren 2014 bis 2021 mehrheitlich gleich. Unterschiede ergeben sich hingegen dann, wenn es in einzelnen Jahren signifikante Preisausschläge gibt, wie sich dies v.a. 2022 ereignete. Durch die Krise werden jedoch die Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Strategien sichtbar: Langfristige Beschaffungsstrategien können Ausschläge besser abfangen, die Preiskurve für zwei und für drei Jahre liegt in den Tarifjahren 2023 und 2024 deutlich unter jener für die Einjahres-Beschaffung.

Die längerfristige Beschaffungsstrategie führt dazu, dass sich der Preisausschlag in den Beschaffungskosten weniger stark niederschlägt. Das heisst, die längerfristige Beschaffungsstrategie hat dann einen «glättenden» Effekt auf die Beschaffungskosten und damit die Tarife.

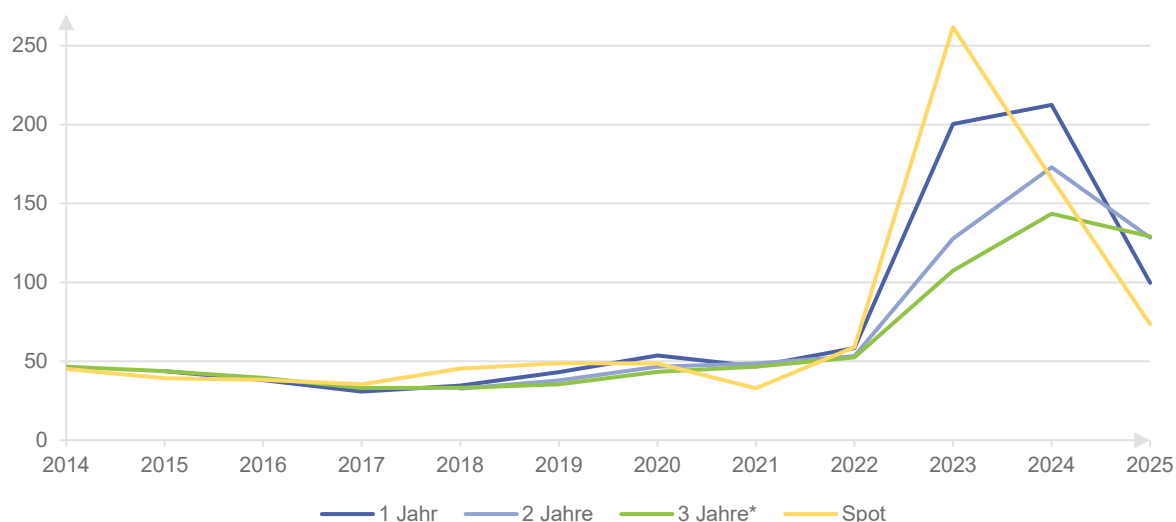


Abbildung 4: Mittlere Beschaffungskosten von Base-Jahresprodukten für die Lieferjahre 2014 bis 2025 beim Kauf jeweils 1, 2 oder 3 Jahr(e) im Voraus und am Spotmarkt⁶

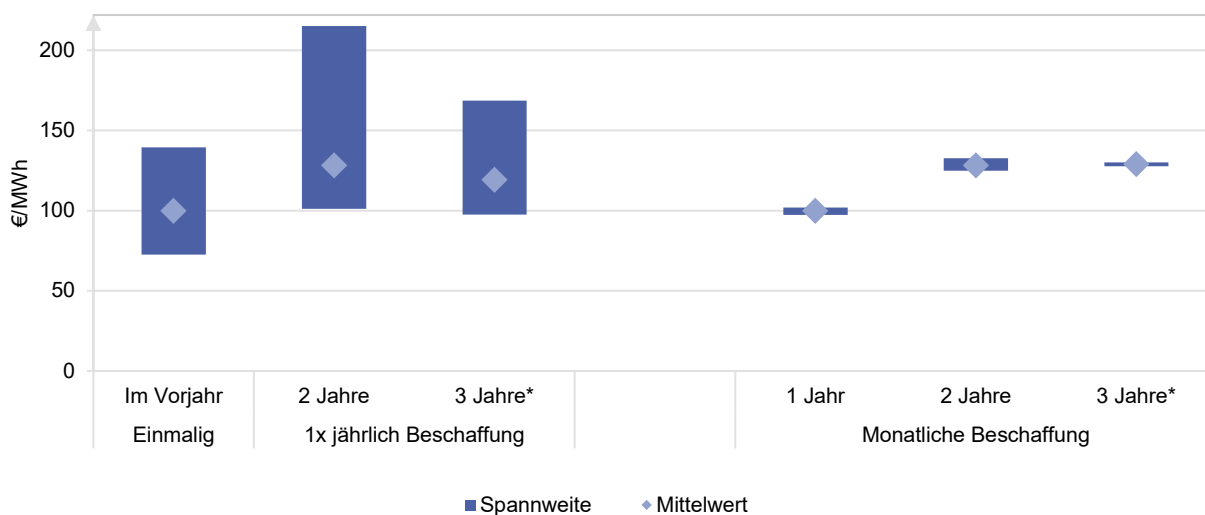
Abbildung 4 zeigt jedoch auch, dass diese längerfristig ausgelegten Strategien in ihrer Auswirkung von längerer Dauer sind: Die Beschaffung über ein Jahr zeigt in den Jahren 2023 und 2024 sprunghaft höhere Preise als die Beschaffung über zwei beziehungsweise drei Jahre. Sie nimmt die sinkenden Preise jedoch auch schneller wieder auf, wohingegen die langfristigen Strategien die Preise zögerlicher wieder abbilden. Für das Tarifjahr 2025 liegen daher die Beschaffungskosten mit einer einjährigen Beschaffungsstrategie am tiefsten – noch tiefer wären sie mit einer reinen Spotmarktbeschaffung gewesen.

Neben der Vorlaufzeit der Beschaffung spielt in der Praxis auch der konkrete Zeitpunkt einer Beschaffung eine wichtige Rolle. Im Falle volatiler Preise besteht das Risiko, dass eine Beschaffung just zum Zeitpunkt eines zufällig ausserordentlich hohen Grosshandelspreises erfolgt. Ein Netzbetreiber kann sich daher nicht nur dafür entscheiden, seine Energie über einen längeren Beschaffungshorizont zu beschaffen, sondern diese Beschaffung auch in mehreren Tranchen zu tätigen. Abbildung 5 zeigt die Auswirkungen solcher Strategien. Sie zeigt Spannweite und Mittelwert der durchschnittlichen Kosten einer Beschaffung über den Beschaffungshorizont von einem, zwei oder drei Jahren mit je einer Tranche jährlich sowie mit monatlicher Beschaffung (jeweils an einem zufällig gewählten Tag). Die Darstellung zeigt, dass eine gestaffelte Beschaffung hauptsächlich die Spannweite der möglichen Kosten senkt. Ein Aufteilen von jährlicher Beschaffung in monatliche Tranchen eliminiert in der Simulation mit den effektiven Preisdaten das Preis-Risiko im Zusammenhang mit einem hohen oder tiefen Grosshandelspreis an einem bestimmten Tag signifikant.

Die Simulationen zeigen, dass eine strukturierte Beschaffung in der Praxis in unterschiedlicher Weise erfolgen kann, so dass auch die resultierenden Beschaffungskosten variieren können. Bei geringen Preisveränderungen spielt die Ausgestaltung der Beschaffung eine untergeordnete Rolle. Bei grossen Preisschwankungen hingegen hat die Art der Beschaffung einen grossen Einfluss auf die Beschaffungskosten und damit auf die Endverbrauchertarife.

⁶ gemessen an den Settlement-Preisen an der EEX

* = Der Beschaffungshorizont «3 Jahre» ist meist nicht vollständig verfügbar an der EEX: Die Angabe entspricht dann dem maximal möglichen Horizont.

Abbildung 5: Bandbreite der simulierten Kosten verschiedener Beschaffungsstrategien für das Jahr 2025⁷

2 Aktivitäten der ElCom in der Krise

2.1 Übersicht

Die ElCom überwacht und prüft im Verdachtsfall die anrechenbaren Kosten und Tarife für die Energie und nimmt im konkreten Fall Untersuchungen darüber vor, ob die geltend gemachten und den Tarifen zugrundeliegenden Kosten anrechenbar und in ihrer Höhe gerechtfertigt sind. Sie kann Absenkungen verfügen oder Erhöhungen untersagen.⁸ Wichtig ist, dass die ElCom keine Tarife genehmigt, die Tarifierung liegt in der Verantwortung der Netzbetreiber. Diese haben vom Gesetzgeber einen grossen Handlungsspielraum erhalten, solange die stromversorgungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.⁹

Die gesetzlichen Grundlagen geben damit die Ausrichtung der Arbeit der ElCom im Bereich der Tarife vor: sie korrigiert Tarife, wenn sie nicht gesetzmässig sind, sie ist aber nicht zu einer Korrektur von generell hohen Tarifen befugt. Dennoch hat die ElCom einerseits generelle Massnahmen ergriffen, andererseits hat sie spezifische Untersuchungen durchgeführt: Tarifsenkend hat die ElCom die Regeln zum Gewinn im Vertrieb verschärft (vgl. sog. «60-Franken-Regel»). Zur einheitlich genügenden Information der Betroffenen hat sie eine Weisung zur Tarif-Kommunikation erlassen. Die ElCom hat im Weiteren 2022 über und 2023 gegen 1000 Anfragen vornehmlich zu hohen Tarifen beantwortet, darunter auch Erkundigungen von EVU nach Möglichkeiten zur Entlastung ihrer Kunden.¹⁰ Nach Sichtung der eingereichten Tarifunterlagen konnte die ElCom in manchen Fällen eine Tarifsenkung anordnen, etwa bei falscher Verrechnung von Messkosten.

Und schliesslich hat sie die Tarifgrundlagen von über 100 Unternehmen geprüft und daraus drei Untersuchungen bei insgesamt über 30 Unternehmen eingeleitet. Die Resultate dieser Untersuchungen bilden den Gegenstand von Kapitel 2.3.

2.2 Generelle Massnahmen

2.2.1 Senkung der angemessenen Kosten im Energie-Vertrieb

Der Energietarif in der Grundversorgung enthält auch Kosten im Zusammenhang mit den Verwaltungs- und Vertriebskosten, die beim EVU entstehen. In diesem Kontext können zudem Kosten für notwendiges Kapital anfallen, so dass über die Eigenkapitalverzinsung auch ein kalkulatorischer Gewinn beim Vertrieb

⁷ gemessen an den Settlement-Preisen an der EEX mit gleichverteilter Beschaffung bis zur Tarifeingabe Ende August

* = Der Beschaffungshorizont «3 Jahre» ist meist nicht vollständig verfügbar an der EEX: Die Angabe entspricht dann dem maximal möglichen Horizont.

⁸ Art. 22 Abs. 2 StromVG

⁹ Art. 6 StromVG

¹⁰ Die ElCom-Mitteilung vom 14.12.2023 zeigt entsprechende Varianten auf.

der Energie anfällt. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Energietarife hatte die ElCom seit 2020 die sog. «75-Franken-Regel» (bis 31. Dezember 2019: «95-Franken-Regel») angewendet. Dabei werden die Verwaltungs- und Vertriebskosten, die sonstigen Kosten und der Gewinn im Energiebereich in das Verhältnis zu den Rechnungsempfängern gesetzt. Liegt dieser Wert bei 75 Franken pro Rechnungsempfänger oder darunter, beurteilte die ElCom die Kosten und den Gewinn grundsätzlich als nicht auffällig und verzichtet auch aus Effizienzgründen darauf, eine genauere Prüfung vorzunehmen. Der entsprechende Wert gilt daher als ein Aufgreifkriterium.

Die ElCom analysiert die Kosten und Gewinne im Energiebereich regelmässig und überprüft, ob die geltenden Schwellenwerte noch zu angemessenen Tarifen im Sinne der Stromversorgungsgesetzgebung führen. Wirken technische organisatorische Entwicklungen sowie Skalen- und Lerneffekte über die Zeit kostensenkend, kann auch der Schwellenwert nach unten angepasst werden, damit die Höhe des Aufgreifkriteriums nicht zu unangemessen hohen Gewinnen führt. 2022 hat die ElCom erneut eine Prüfung dieses Schwellenwertes vorgenommen. Dabei stützte die ElCom ihre Analyse auf Daten aus dem Geschäftsjahr 2020, die im Rahmen der «Kostenrechnung für Tarife 2022» bei den Netzbetreibern erhoben wurden. Auf dieser Basis hat die ElCom beschlossen, die Schwellenwerte der 75-Franken-Regel anzupassen. Der Schwellenwert wurde dabei von 75 auf neu 60 Franken pro Rechnungsempfänger gesenkt. Das heisst, neu gelten individuelle Werte der Netzbetreiber bis zu 60 Franken grundsätzlich als nicht auffällig. Wie vorher können die Netzbetreiber aber weiterhin höhere Kosten geltend machen, sofern sie diese nachweisen können. Die maximal mögliche Kostenanrechnung wurde zudem neu auf 100 Franken pro Rechnungsempfänger festgelegt. Dieser Schwellenwert betrug bisher 120 Franken. Die neuen Schwellenwerte gelten seit dem 1. Januar 2024.

Zwar zwingt die Absenkung der Schwellenwerte die EVU nicht unbedingt, parallel auch ihre für Verwaltung und Vertrieb inkl. Gewinn ausgewiesenen Kosten abzusenken. Da aber viele EVU ihre Kosten in der Praxis unweit unterhalb des Schwellenwertes ausweisen, kann davon ausgegangen werden, dass mit der Absenkung des Schwellenwertes auch die den Verbrauchern angelasteten Kosten vielenorts in ähnlichem Umfang geringer ausfallen. So wiesen etwa im Tarifjahr 2022 gut zwei Drittel der EVU Verwaltungs- und Vertriebskosten inkl. Gewinn von zwischen 60 bis und mit 75 Franken pro Rechnungsempfänger aus. Die Absenkung der Schwellenwerte hatte keinen direkten Zusammenhang mit dem Preisanstieg an den Strommärkten. Dennoch fiel die Absenkung in die Phase steigender Energietarife und wirkte so entsprechend entlastend für die Endverbraucherinnen.

2.2.2 Weisung zur Tarifikommunikation

Viele Anfragen bei der ElCom machten deutlich, dass zahlreiche Endverbraucherinnen und Endverbraucher sich zu wenig informiert fühlten über die Gründe von Tarifierhöhungen. Die ElCom hat in einem ersten Schritt ihre Webseite ausgebaut und um Fragen und Antworten zu steigenden Stromtarifen und ein Erklär-Video ergänzt.¹¹ Für die Information zu den jeweiligen Tarifen eines Netzbetreibers sind jedoch die Netzbetreiber selber verantwortlich. Dies insbesondere nach Artikel 4b Absatz 1 der Stromversorgungsverordnung, wonach Verteilnetzbetreiber verpflichtet sind, gegenüber Endverbrauchern mit Grundversorgung Erhöhungen oder Senkungen der Elektrizitätstarife zu begründen. Aus der Begründung muss gemäss dieser Bestimmung hervorgehen, welche Kostenveränderungen zur Erhöhung oder Senkung führen.

Die Art und der Inhalt der Kommunikation von Tarifänderungen der Netzbetreiber war bisher sehr unterschiedlich. Auch illustrierten die zahlreichen Rückmeldungen von Verbraucherinnen, dass vielenorts die Kommunikation unzureichend oder unklar vorgenommen wurde. Die ElCom hat daher eine Weisung 4/2024 erlassen, welche Mindeststandards für sämtliche EVU bei der Mitteilung von Tarifänderungen und deren Begründung definiert. Sinn und Zweck der Bestimmung ist somit die Transparenz der Preissetzung in einem Monopolbereich und damit auch eine gewisse «Kontrolle» durch die Endverbraucher. Dies setzt voraus, dass die Endverbraucherinnen direkt Kenntnis von der Preiserhöhung/-senkung und der entsprechenden Begründung erhalten.

¹¹ Die FAQ-Webseite der ElCom bietet diese Informationen nach aktuellem Stand weiterhin an.

Die Weisung sieht daher vor, dass der Netzbetreiber den Endverbrauchern die Mitteilung zu den Tarifänderungen einschliesslich der Begründung bis jeweils spätestens am 30. November grundsätzlich schriftlich (sofern Kommunikation mit Endverbraucherin nicht ausschliesslich elektronisch erfolgt) als separates Schreiben oder auf/mit der Rechnung zukommen lassen muss. Wird die Mitteilung erst nach dem 31. August versandt, muss der Verteilnetzbetreiber sie jedoch bereits vor diesem Datum auf seiner Webseite aufgeschaltet haben. Die Aufschaltung erfolgt im vollständigen Wortlaut auf derjenigen Webseite, auf welcher auch die Tarife abrufbar sind. Dadurch, dass die schriftliche Mitteilung erst bis Ende November erfolgen muss, können die EVU diese Mitteilung im Rahmen ihres Rechnungsversands vornehmen – was den Aufwand im Zusammenhang mit dem Versand reduziert.

In der Mitteilung sind zum einen die prozentualen Änderungen der gesamten eintarifierten Kosten für die Tarifbestandteile Netz und Energie anzugeben, zum anderen die prozentualen Änderungen der einzelnen Tarifkomponenten (Grund-, Leistungs- und Arbeitskomponenten) jeweils für den häufigsten Tarif und den häufigste Gewerbetarif im Netzgebiet. Die zusätzliche, einfach und verständlich abzufassende Begründung hat alle für die Änderung der Tarifbestandteile wesentlichen Kostenveränderungen zu enthalten. Ebenfalls sind die wesentlichen weiteren Einflussfaktoren und Strategieentscheide auszuführen, welche Einfluss auf die Kosten resp. die Änderung der Tarife haben.

2.3 Spezifische Untersuchungen der ElCom

2.3.1 Voruntersuchungen und Grundlagen

Auf Basis der Anzahl Reklamationen, der Höhe der Tarife und der wirtschaftlichen Bedeutung hat die ElCom 2022 und 2023 über 100 Netzbetreiber einer Voruntersuchung bezüglich ihrer Energietarife unterzogen, womit sie rund 80 Prozent der Rechnungsempfänger und auch der gelieferten Energie abdeckte. Schon dabei kam es zum Teil zu Abklärungen¹² und in einigen Fällen zur Korrektur von Energie-Tarifen nach unten. Bei insgesamt rund 30 Netzbetreibern wurden in der Folge vertiefte Erhebungen im Bereich der konkreten Beschaffungsaktivitäten im Energiebereich vorgenommen: Diese Untersuchungen erfolgten in 2023 und 2024 zur sog. Durchschnittspreismethode gem. Artikel 6 Absatz 5 StromVG bzw. Priorisierung gemäss Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG, bei Unternehmen mit auffällig hohen Beschaffungskosten und Energie-Tarifen sowie zur konzerninternen Beschaffung sowohl bei kleinen wie bei grösseren Unternehmen inkl. der Berücksichtigung von Tarifunterschieden bei benachbarten EVU in der gleichen Region.

2.3.2 Untersuchungen zur Durchschnittspreismethode und Priorisierung nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG

Bei der Tarifierung der Elektrizität gilt gemäss Artikel 6 Absatz 5 StromVG, dass die Betreiber der Verteilnetze verpflichtet sind, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben. Dies bedeutet, dass die Endverbraucherinnen in der Grundversorgung an Beschaffungserfolgen ihres Netzbetreibers partizipieren sollen. Auf dieser Basis hat die ElCom die sogenannte Durchschnittspreismethode (DPM) etabliert: Die anrechenbaren Kosten für die Endverbraucher in der Grundversorgung definieren sich über den Durchschnittspreis, welcher für die Beschaffung des gesamten Portfolios für die gebundenen und die freien Kundinnen entstanden ist. Dies gilt auch für die Energie, welche aus der Eigenproduktion des EVU stammt: Auch diese muss in das Gesamtportfolio mit aufgenommen werden – Hier gelten die Gestehungskosten einer effizienten Produktion.

Allerdings hat der Gesetzgeber den Verteilnetzbetreibern mit Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG explizit die Möglichkeit eingeräumt, abweichend von der DPM der ElCom ihre eigene (oder auch bei Dritten beschaffte) erneuerbare inländische Produktion prioritär in der Grundversorgung abzusetzen. Während der Phase mit relativ tiefen Marktpreisen schuf dies die Möglichkeit, eigene Produktion mit hohen Gestehungskosten den Endverbrauchern in der Grundversorgung zu verkaufen (sogenannte «Priorisierung»).

¹² Beispielsweise zu fehlerhaften Deklarationen und unklaren Kosten- und Tarifaussagen

Diese Situation hat diverse Auswirkungen: Einerseits bestehen für die Unternehmen, welche einen hohen Anteil an Eigenproduktion haben, Anreize, die Priorisierung nach Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG optimiert anzuwenden: Liegen die Gestehungskosten der eigenen Produktion über den Marktpreisen, kann diese zu Gestehungskosten in die Tarife für die Grundversorgung eingerechnet werden. Umgekehrt bestand für die Netzbetreiber die Möglichkeit, die Priorisierung aufzuheben und verstärkt Elektrizität zu Marktpreisen in ihr Portfolio einzurechnen. Durch die Aufhebung der Priorisierung während der Hochpreisphase bestand die Gefahr, dass die Endverbraucherinnen in der Grundversorgung die höheren Beschaffungskosten des ganzen Energieportfolios mittragen müssen. Dies führt insgesamt zu höheren Tarifen für die Grundversorgung, da diese nun statt der tieferen Gestehungskosten anteilig die höheren Marktpreise zu einem grösseren Teil mitträgt.

Zwar lässt der gesetzliche Rahmen eine solche Aufhebung der Priorisierung zum Zweck der Optimierung zu, allerdings sind die EVU angehalten, die Gründe für einen Tarifanstieg und damit die Änderung bei der Priorisierung gegenüber ihren Kunden transparent zu machen. Die ElCom hat 2023 und 2024 bei je zehn bzw. zwölf Fällen mit geänderter Priorisierung untersucht, ob die entsprechenden EVU dies in ihrer Kommunikation berücksichtigt hatten. Die meisten EVU, welche ursprünglich eine Anpassung der Priorisierung gegenüber der ElCom ausgewiesen hatten, meldeten schliesslich zurück, dass die von ihnen ursprünglich eingereichten Informationen fehlerhaft seien und keine Umstellung der Methode beabsichtigt sei (2022: 8; 2023: 12). 2 Unternehmen, welche den Methodenwechsel im Jahr 2023 dagegen bestätigten, wurden angewiesen, die Kommunikation nachzuholen bzw. die Umsetzung der Kommunikation der ElCom noch nachzuweisen.

2024 hat die ElCom zusätzlich überprüft, ob EVU seit den geplanten Kosten als Tarifgrundlage bei der Berechnung der späteren Ist-Kosten Änderungen an der Priorisierung vorgenommen haben. Eine solche nachträgliche Anpassung im Sinne einer Optimierung zulasten der grundversorgten Kunden hält die ElCom für nicht gesetzeskonform. Die nachträgliche Änderung der Strategie zur Gewinnoptimierung würde unter anderem dem Grundsatz einer angemessenen Tarifierung (Art. 6 Abs. 1 StromVG) widersprechen. Die Abklärungen der ElCom erfolgten im Sinne einer präventiven Massnahme und zeigten schliesslich, dass grundsätzlich keine derartigen Plan-/Ist-Wechsel vorliegen, wobei bei einem EVU die Abklärungen bis zur Publikation dieses Berichts noch laufen. Einzelne EVU haben im Gegenteil die Priorisierung zu Gestehungskosten dazu genutzt, die Tarife und damit die Belastung für die Grundversorgten zu reduzieren.

2.3.3 Beschaffungsprüfungen

2.3.3.1 Aufbau und Vorgehen

Gemäss Artikel 6 Absatz 1 StromVG haben Elektrizitätstarife für die gebundenen Endverbraucherinnen sowie für die Endverbraucher, die auf den Netzzugang verzichten, «angemessen» zu sein. Im Gesetz fehlt eine ausdrückliche Definition der «Angemessenheit» der Tarife. Die ElCom interpretiert den Gesetzgeber so, dass unter angemessenen Tarifen für den Anteil der Energielieferung grundsätzlich Tarife zu verstehen sind, die sich an den tatsächlichen Energiebeschaffungskosten ausrichten.¹³

Im Rahmen der geltenden Cost-Plus-Regulierung bedeutet Angemessenheit im Grundsatz damit, dass nicht mehr Kosten geltend gemacht werden, als tatsächlich entstanden sind. Angemessene Tarife kommen zudem dann zustande, wenn die im Rahmen von lang- und kurzfristigen Bezugsverträgen bezahlten Preise ebenfalls angemessen sind. Angemessene Preise liegen also einerseits dann vor, wenn ein vergleichbarer Netzbetreiber mit Marktzugang für eine entsprechende Energiemenge im gleichen Zeitpunkt einen vergleichbaren Preis gezahlt hätte. Andererseits sollten alle Grundversorger Prozesse, Vorgehen und Regeln definiert haben, welche die Beschaffungsprozesse und das entsprechende Risiko-Management derart handhaben, dass insgesamt im Sinne des StromVG angemessene Energie-Tarife

¹³ Verfügung 211-00300 der ElCom vom 11. November 2023, Rz. 48ff.

resultieren. Dazu gehören allenfalls auch Regelungen zu Verrechnungspreisen innerhalb von verbundenen EVU.¹⁴

Abbildung 6 zeigt in der Übersicht die untersuchten bzw. abgefragten Themen bei den geprüften Unternehmen.

Beschaffungsmanagement	Beschaffungsstrategie	Beschaffung	Korrekturmassnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • Weisungen • Reglemente • Vorgaben • Verantwortlichkeiten und Kompetenzen • Risikomanagement • Interne Kontrollmassnahmen und interne Revision • Regeln zur Unabhängigkeit der Beschaffung 	<ul style="list-style-type: none"> • Definition von Zeitpunkt, Höhe, Menge • Vorgabe von Risikobändern und max. Budget • Liefer- und Vertragsausgestaltung von Rahmenverträgen • Regeln zu konzerninterner Beschaffung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschreibung / Offerten • Zeitpunkt, Höhe, Menge des Zuschlags • Liefer- und Vertragsausgestaltung im Einzelfall • Lieferantenwechsel • Besondere Vertragsbestimmungen • Vertragsänderungen • Umgang mit Nachbeschaffung 	<ul style="list-style-type: none"> • Nachanalyse der Prozesse und Verträge • Ableiten von Korrekturmassnahmen • Anpassungsprozesse von Strategie, Management und Beschaffung • Massnahmen zur Reduktion der Tarife

Abbildung 6: Übersicht von Themengebieten mit Fragen¹⁵ in den Untersuchungen

Zur Prüfung der Beschaffungsprozesse wurde den EVU ein Fragenkatalog zugesendet, der das Beschaffungsmanagement, die Beschaffungsstrategie, die Aspekte der Beschaffung selber sowie allfällige nachträgliche Korrekturmassnahmen abfragt (vgl. Abbildung 6). Zusätzlich zu den Fragen wurden diverse Belege einverlangt wie beispielsweise Lastkurven, Detailausweise von Beschaffungstransaktionen, -mengen und -kosten, Verträge, interne Weisungen und Prozessdokumente sowie Risikostrategien. Neben Informationen zu Beschaffungsstrategie und -management sowie zur eigentlichen Beschaffung wurde auch abgefragt, inwiefern die Unternehmen aus den Ereignissen der Jahre 2021/2022 Massnahmen abgeleitet hatten.

Die Erhebung erfolgte im Herbst 2023, die eigentliche Untersuchung begann im Januar 2024. Für die Auswertung und Prüfung wurde ein Standardvorgehen mit entsprechenden Prüflisten definiert, welche die einheitliche Beurteilung der umfangreichen Unterlagen der untersuchten Unternehmen gewährleisten sollten. Die kontaktierten EVU haben kooperativ die nötigen Antworten und Unterlagen eingereicht. Die meisten Abklärungen konnten abgeschlossen werden, nur in einem Fall dauern die Untersuchungen aufgrund verschiedener Fristverlängerungen im Rahmen der Schriftenwechsel zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts noch an.

2.3.3.2 Beschaffung bei Unternehmen mit ausserordentlich hohen Preissteigerungen

Eine Reihe von EVU wies für das Tarifjahr 2023 ausserordentlich starke Anstiege bei den Energietarifen in der Grundversorgung aus. Während der Mediantarif bei 13.08 Rp./kWh lag, wies jenes EVU mit dem höchsten Energietarif 52.73 Rp./kWh auf. Bei insgesamt 12 EVU mit einem besonders hohen Anstieg der Preise (über 100 Prozent Anstieg bei den Energietarifen bzw. 150 Prozent der Totaltarife verglichen zum Vorjahr) und/oder besonders vielen Reklamationen hat die ElCom eine nähere Untersuchung eingeleitet.¹⁶ Dabei ging es darum festzustellen, wie diese Tarifierhöhungen begründet wurden und ob die Beschaffung dergestalt erfolgte, dass die Tarife angemessen im Sinne des Gesetzes sind.

¹⁴ Eine Verflechtung zwischen Produzenten und Verteilern via direkte oder indirekte Beteiligungen und Partnerverträge kommt in der Schweiz häufig vor.

¹⁵ Etwa zum Vorhandensein sowie zur Einhaltung von Strategien und Regeln, beispielsweise ob bei Beschaffungen jeweils mehrere Offerten eingeholt worden sind.

¹⁶ [Strompreis-Webseite](#), [Daten fürs Tarifjahr 2023](#)

Die Untersuchung konzentrierte sich hier vorwiegend auf die Regeln und Vorgehensweisen, das Risikomanagement, die entsprechenden Beschaffungsverträge sowie die Massnahmen, welche aus der Krise erwachsen sind. Zudem wurde geprüft, ob die Vorgaben zur Deklaration der Kostenrechnung sowie bezüglich des Gewinns im Vertrieb eingehalten worden sind. Ebenfalls betrachtet wurde die Entwicklung und Höhe der Tarife vor der Krise bzw. im dem betrachteten Tarifjahr 2023 folgenden Jahr 2024.

Bei einem Teil der betrachteten EVU (5 Unternehmen) handelt es sich um kleinere, nicht-gewinnorientierte Genossenschaften, bei denen die Führung des Betriebs in der Regel im Nebenamt erfolgt – die Mitglieder der Führungsgremien verfügen über mehr oder weniger Erfahrung im Stromgeschäft. Ein untersuchtes Unternehmen ist eine unabhängige Aktiengesellschaft, wobei die Aktien zu 100 % den durch das Unternehmen versorgten Gemeinden gehören. Bei allen übrigen EVU handelt es sich um Gemeindebetriebe. Die Deklarationen der untersuchten Unternehmen wiesen bezüglich ihrer Kostenpositionen grundsätzlich keine Auffälligkeiten auf: Die Prüfung der zulässigen Gewinne im Vertrieb der Energie, die Verwendung der korrekten Verzinsungssätze und die Zuordnung der Kosten ergab keine negativen Befunde. Auch bezüglich der eingereichten Preisdaten und der Vergleiche mit den entsprechenden Marktdaten wurden keine Auffälligkeiten festgestellt. Insgesamt haben die untersuchten Unternehmen die Vorgaben von Gesetz und den Weisungen der EICom eingehalten.

Einige der EVU sind grundsätzlich gut organisiert, was die Beschaffung angeht. Rollen und Verantwortlichkeiten sind definiert und dokumentiert, und die Beschaffung wird – ihrer kostenmässigen Wichtigkeit beziehungsweise den dadurch inhärenten Risiken gemäss – auch auf oberster Unternehmensleitung gesteuert. Diese Gremien sind stufengerecht entweder Verwaltungsrat und Geschäftsleitung bei Kapitalgesellschaften, Vorstand und Direktion beziehungsweise Betriebsleitung bei Genossenschaften und Energiekommission mit Gemeinderatsmitgliedern bei gemeindeeigenen beziehungsweise gemeindegeführten Versorgungsunternehmen. Wichtig ist, dass die Arbeiten für die Beschaffung wohl intern oder extern delegiert werden können, die Verantwortung jedoch in den oben genannten Gremien verbleibt.

In allen Fällen der vorliegenden Untersuchung sind die Verantwortlichkeiten entsprechend geregelt. Häufig jedoch sind diese nicht explizit schriftlich festgehalten, Kompetenzordnungen beziehungsweise Pflichtenhefte oder entsprechende Reglemente fehlen, und die Abläufe sind wenig formalisiert und verschriftlicht. Insgesamt jedoch scheinen die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sowie die entsprechenden Prozesse auch ohne explizite Schriftlichkeit bzw. auf Basis genereller Gemeindeverordnungen zu funktionieren.

Damit die verantwortlichen Gremien fundierte Entscheide treffen können, müssen entweder sie und/oder die vorbereitenden Stellen über das nötige Knowhow verfügen. Können oder sollen die entsprechenden Ressourcen nicht im Versorgungsunternehmen selber bereitgestellt werden, sind diese extern zu beschaffen. Einzelne EVU haben die gesamte Betriebsführung ausgelagert, andere lassen einzelne betriebliche Tätigkeiten wie Beschaffung, Tarifierung, Reporting etc. von Dienstleistern erledigen, wiederum andere haben die Beschaffung über Vollversorgungsverträge ausgelagert.

In den zuständigen Gremien sollte die Beschaffung hinsichtlich der Vor- und Nachteile und der inhärenten Risiken vorausschauend besprochen und über die längerfristige Vorgehensweise entschieden werden. Es ist eine Beschaffungsstrategie notwendig, welche nicht nur die Art der Beschaffung und ihre Strukturierung, sondern auch die akzeptablen Rahmenbedingungen wie Kostenbänder, geeignete Termine und nötiges Knowhow, angebrachte Informationsflüsse und -frequenz sowie Krisenpläne beinhaltet. Solche können beispielsweise ein Abweichen von Vorgaben in bestimmten Fällen oder Krisensitzungen in Form von ausserordentlichen Verwaltungsrats- oder Kommissionssitzungen beinhalten. Die Strategie sollte vom Verwaltungsrat beziehungsweise von vergleichbaren Gremien verabschiedet werden.

Die vorliegende Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass nicht alle der betrachteten EVU über eine formalisierte Beschaffungsstrategie verfügen. Die Strategie bestand zum Teil nur darin, statutenkonform bis Ende August die Energie beschafft zu haben und sicherzustellen, dass die Einwohner des versorgten

Netzgebiets jedes Jahr sicher mit dem nötigen Strom versorgt werden konnten. Viele Netzbetreiber haben traditionell ihr Können auf den Netzbetrieb konzentriert und das – historisch durchaus stabile und verlässliche – Energiegeschäft über die sogenannte Vollversorgung als «Rundum sorglos»-Paket geregelt: Strom wurde zum Fixpreis ohne Mengenbeschränkung eingekauft, was die Planbarkeit für die Tarife erleichterte und in langen Jahren eines grundsätzlich stabilen Stromgeschäfts auch mit wenigen Risiken verbunden war (s. auch Kapitel 1.1).

Diese Beschaffungsstrategie wies 2022 besonders hohe Risiken auf und konnte je nach Beschaffungszeitpunkt zu ausserordentlich starken Anstiegen bei den Beschaffungskosten führen. Bei mehreren der untersuchten EVU liefen Ende 2021 solche Verträge aus, und ihre Erneuerung fiel damit genau in die Hochpreisphase im Frühjahr 2022. Während dieser Phase waren nicht nur die Preise im Grosshandel ausserordentlich hoch, zudem war auch die Liquidität am Markt gering – das heisst, es gab auch nur wenige Angebote. Zum Teil warteten EVU daher mit der Beschaffung weiter ab, auch in der Hoffnung, die Preise würden wieder sinken. Der Abschluss von neuen Beschaffungsverträgen fiel damit bei den betroffenen EVU potenziell in eine Phase mit ausserordentlich hohen Grosshandelspreisen während dem Sommer 2022 (vgl. Abbildung 1) – insbesondere für die ersten beiden Quartale des Tarifjahrs 2024.

Dies akzentuierte sich besonders bei EVU, deren Statuten oder Gemeinde-Reglemente explizit verlangen, dass der Strom bis zur Tarifpublikation des entsprechenden Jahrs (d. h. bis zum 31. August) zu 100 Prozent beschafft sein muss. Um solche internen Vorgaben einzuhalten, warteten EVU im Sommer 2022 mit ihrer Beschaffung nicht weiter zu und schlossen diese per Ende August ab, also just zu einem Zeitpunkt, als die Preise im Grosshandel Höchstwerte erreichten. Dies, obschon der rechtlich-regulatorische Rahmen (StromVG bzw. Weisungen der ElCom) keine solche Vorgaben zum Abschluss der Energiebeschaffung enthält. Das heisst, es stand zu diesem Zeitpunkt allen EVU frei, mit der Beschaffung – oder mindestens mit Teilen davon – weiter zuzuwarten. Das StromVG sieht lediglich vor, dass die Tarife für das Folgejahr spätestens zum 31. August publiziert sein müssen.

Aufgrund der ausserordentlichen Preisentwicklung genau im Sommer 2022 und vor allem der offensichtlich fehlenden Angebote im Markt wäre eine spätere bzw. in Tranchen aufgeteilte Beschaffung in jedem Fall sinnvoll gewesen. Mit entsprechenden «Krisenartikeln» in den Statuten oder anderen Mechanismen für mehr Flexibilität in ausserordentlichen Situationen hätten die EVU womöglich von den starren internen Vorgaben auch abweichen können.

Einzelne Netzbetreiber haben in der Zeit der hohen Marktpreise entschieden, die restliche Liefermenge – insbesondere für die ersten beiden Quartale des Tarifjahrs 2023 – statt im Voraus kurzfristig über den Spotmarkt zu beschaffen. Dies kam auch bei einem untersuchten Unternehmen vor. Aufgrund der damit verbundenen Unsicherheiten weist auch eine solche Strategie hohe preisliche Risiken auf. Doch aufgrund der tatsächlichen höheren Energieverfügbarkeit im Winter 2022/23 stellte sich dieses Vorgehen im Nachgang als durchaus erfolgreich heraus und führte in diesem Fall sogar zu Überdeckungen, welche direkt im nächsten Tarifjahr tarifglättend abgebaut wurden.

Ergänzend zu den Beschaffungskosten für das Lieferjahr 2023 wurde bei den untersuchten Unternehmen auch die Tarifentwicklung seit 2024 sowie der Umgang mit Unterdeckungen analysiert, um die ausserordentlich hohen Energietarife 2023 in den Kontext der Tarifentwicklung zu stellen. Dabei zeigten sich keine besonderen Auffälligkeiten: Häufig waren die hohen Tarife 2023 «Ausreisser», während die Tarife vorher vergleichsweise tief bzw. unauffällig waren, zudem zeigten die Energietarife ab 2024 wieder nach unten – wie dies durch die obigen Simulationen bei entsprechenden Beschaffungsstrategien auch zu erwarten ist. Zudem wiesen die untersuchten EVU in der betrachteten Phase hinsichtlich Kosten und Gewinn im Energievertrieb in der Grundversorgung keine Auffälligkeiten auf (z. B. sog. 75-Frankenregel bzw. 60-Frankenregel). Neun Unternehmen haben auch auf ihnen zustehende Kostenanteile verzichtet, indem sie etwa bereits in der Vergangenheit Unterdeckungen tarifneutral ausgebucht haben.

Die Krise hat gezeigt, dass kleine Netzbetreiber mit der Energiebeschaffung stark gefordert und zum Teil überfordert waren. Historisch waren die Netzbetreiber in einem sehr stabilen Geschäft tätig: dem Betrieb

des Netzes und der Beschaffung eines grundsätzlich vorher gut einschätzbaren Bedarfs an Energie für die an ihrem Netz angeschlossenen Endverbraucherinnen über verlässliche Beschaffungspartner in einem wenig volatilen Umfeld. Zudem bestand und besteht weiterhin für die EVU kein wirtschaftliches Risiko bei der Beschaffung ihrer Energie. Das «Cost-Plus»-Regulierungsregime und das System der Deckungsdifferenzen erlaubt es, sämtliche Kosten – auch jene aus besonders teurer Beschaffung – an die grundversorgten Endverbraucher weiterzureichen. In diesem Kontext war die Bedeutung von (strukturierten) Beschaffungsstrategien bislang auch beschränkt. Auch wenn die EVU die hohen Beschaffungskosten in die Tarife einrechnen können und wirtschaftlich schadlos bleiben, so nahm vor allem von Seiten der betroffenen Verbraucherinnen und der Öffentlichkeit der Druck auf diese EVU zu. Im Nachgang zur Krise haben denn auch die meisten der betroffenen EVU die Geschehnisse aufgearbeitet und Lehren aus der Krise gezogen. In mehreren Fällen hat beispielsweise der Gemeinderat externe Audits der Aktivitäten in Auftrag gegeben, und darauf basierend wurden Massnahmen ergriffen. So wurden neue Beschaffungsstrategien definiert, andere Verträge abgeschlossen (z. B. Wechsel in Pool-Beschaffung, strukturierte Beschaffung, «Cap-Floor»-Beschaffung beziehungsweise die Beschaffung in Bändern bezüglich Preisen und Zuschlagszeitpunkte etc.) sowie die internen Prozesse und Abläufe stärker formalisiert. Auch wird nach Angaben diverser Unternehmen vermehrt über Outsourcing oder Shared Services – insbesondere als Intensivierung der Zusammenarbeit von Gemeinden untereinander – diskutiert.

Obwohl die Netzbetreiber im Sommer 2022 zum Teil überaus hohe Tarife kommunizieren mussten, haben die untersuchten kleinen Netzbetreiber auch versucht, Massnahmen zur Milderung der hohen Tarife zu treffen. Solche Massnahmen waren beispielsweise der Verzicht auf den regulatorisch zulässigen Gewinnanteil (Verzinsung des Eigenkapitals, in zwei Fällen) oder ein Aussetzen der Verrechnung von Netznutzungsentgelten beziehungsweise die Übernahme von Tarifbestandteilen durch die Gemeinde (in drei Fällen). Auch die Gemeinden haben – häufig zusammen mit der Tarifkommunikation – Hinweise auf Anlaufstellen für Härtefälle gegeben.

Wie oben in Kapitel 2.3.3.1 ausgeführt, müssen die Tarife auf tatsächlichen anrechenbaren Kosten basieren und angemessen sein. Ein Anhaltspunkt für die Angemessenheit der Preise der am Markt beschafften Energie ist, dass ein vergleichbarer Netzbetreiber mit Marktzugang für eine entsprechende Energiemenge im gleichen Zeitpunkt einen vergleichbaren Preis gezahlt hätte. Die Untersuchung der ElCom hat hier keine Hinweise darauf geliefert, dass die Tarife der betrachteten Netzbetreiber nicht angemessen im Sinn der gesetzlichen Vorgaben sind. Insgesamt hat die ElCom keinen unmittelbaren Anlass festgestellt, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung vertiefte Kosten- und Tarifprüfungsverfahren einzuleiten. Auch wenn die EVU ausserordentlich hohe Beschaffungskosten bzw. Energietarife auswiesen, so liessen sich diese durch Abgleich mit den entsprechenden Marktpreisentwicklungen zu den Beschaffungszeitpunkten grundsätzlich nachvollziehen, die ElCom stellte im Rahmen ihrer Prüfung keine Verstösse gegen das StromVG fest.

2.3.3.3 Beschaffung bei verbundenen Unternehmen

Bei den Beschaffungen innerhalb von verbundenen Unternehmen ging es – im Sinne einer risikobasierten vorsorglichen Aufsicht – darum, allfällige kritische Verrechnungspraktiken zwischen solchen Unternehmen auszuschliessen, die zu ungerechtfertigten, nicht angemessenen Tarifierhöhungen führen. Konkret hat die ElCom bei einer Reihe von EVU, die über Beteiligungsverhältnisse mit einem potenziellen Energielieferanten verbunden sind, die Beschaffungen bzw. die vertraglichen Beziehungen in diesem Zusammenhang untersucht. Die ElCom hat dazu Tochtergesellschaften und Muttergesellschaften mit beherrschender Stellung ausgewählt. Als Vergleichsgruppe dienten «Peer»-EVU, welche direkt oder indirekt an demselben Konzern beteiligt sind. Diese Untersuchung umfasste schliesslich 13 EVU. Auch diese Gruppe erhielt im Wesentlichen den Fragebogen mit den Detailfragen, wie in Kapitel 2.3.3.1 ausgeführt – hier mit besonderem Gewicht auf die Ausgestaltung der konzerninternen Regeln und Beziehungen.

Zur Prüfung gehörten folgende Aspekte:

- Untersuchung der Beschaffungsdaten hinsichtlich auffälliger Transaktionen wie beispielsweise interne Kreuzgeschäfte: Hierzu wurde geprüft, ob die verbundenen Unternehmen innerhalb des Konzerns Energie beschaffen und diese ebenfalls innerhalb des Konzerns zu Lasten der Grundversorgung wieder zurückverkaufen.
- Nicht-marktkonforme Konditionen: Gibt es Hinweise auf Lieferverträge, die mit einem verbundenen Unternehmen abgeschlossen wurden, die nicht-marktkonforme Konditionen aufweisen? Hierzu wurden die vereinbarten Preise bestehender Verträge mit den zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses relevanten Marktpreisen verglichen.
- Unübliche Vertragskonditionen: Neben der generellen Höhe der vereinbarten Preise wurde zudem geprüft, ob ausserdem besondere Margen oder andere unübliche Vertragsbedingungen vorliegen. Dazu gehören beispielsweise auch Kick-Back-Zahlungen oder andere Vergünstigungen, welche dazu führen könnten, dass zu Lasten der grundversorgten Kunden unvorteilhafte Verträge unterzeichnet wurden.
- Vertragskündigung zur Unzeit: Auch wurde der Frage nachgegangen, ob Verträge zur Unzeit gekündigt worden sind mit dem Ziel, sie direkt wieder abzuschliessen, aber zu vorteilhaften Konditionen für eine der Parteien und zu Lasten der Grundversorgung der anderen Partei.
- Vergleich mit Peers in einer Region: Als Nebenuntersuchung sollte zudem eruiert werden, warum in einzelnen Regionen die Tarife zwischen benachbarten Netzbetreibern (d. h. einzelnen «Peers» der Untersuchung) stark variieren.

Die meisten der untersuchten Unternehmen beschaffen strukturiert über mehrere Jahre in unterschiedlicher Anzahl Tranchen. Für die Beschaffung von Terminmarktprodukten werden üblicherweise mit wenigen bis zu einem Dutzend Partnern in der Schweiz Rahmenlieferverträge abgeschlossen, welche die Einzellieferungen regeln. Bei jeder Beschaffung eines Terminprodukts werden diese Partner angeschrieben und dem günstigsten Anbieter des ausgeschriebenen Produkts der Zuschlag erteilt. In Einzelfällen besteht nur mit einem einzigen Partner ein Rahmenabkommen, aber auch hier erfolgt die tatsächliche Beschaffung dann über Zuschläge aufgrund eines Angebotsaufrufs.

Einzelne Unternehmen haben die Beschaffung ausgelagert, beispielsweise an eine Muttergesellschaft oder an eine Dienstleistungsgesellschaft, an welcher das beschaffende Unternehmen beteiligt ist. Hier stellen sich zum Teil Fragen der korrekten Anwendung der DPM gemäss Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG in Beteiligungs- und Konzernverhältnissen.

Die Unternehmen, welche direkt in einem Konzernverbund tätig sind, wurden hinsichtlich entsprechender Konzernvorgaben untersucht. Ebenfalls wurde bei diesen Unternehmen untersucht, ob ihre Beschaffungskonditionen Auffälligkeiten aufweisen. Sie weisen Richtlinien bezüglich der internen Verrechnungspreise aus. In der Regel erfolgte die Beschaffung nicht explizit konzernintern, sondern über Angebote von diversen Vertragspartnern. Diese wurden gegenüber der ElCom detailliert ausgewiesen, und Vergleiche mit Marktpreisen haben keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass die Beschaffungen nicht weisungs- bzw. gesetzeskonform erfolgt sind. Auch die bisher eingereichten Verträge wiesen keine Auffälligkeiten hinsichtlich der oben dargestellten Untersuchungsfragen auf. Fragen nach Vertragsauflösungen wurden erschöpfend erklärt und die ElCom hat aufgrund der eingereichten Unterlagen keine konkreten Hinweise darauf, dass hier Verstösse gegen die Stromversorgungsgesetzgebung vorliegen.

Bezüglich der eingereichten Preisdaten im Vergleich mit den entsprechenden Marktdaten wurden hinsichtlich der Beschaffungskosten keine Auffälligkeiten festgestellt. Ebenfalls wurden die einzelnen Transaktionen dahingehend untersucht, ob Hinweise auf Geschäfte zu Unzeit vorliegen. Solche wären beispielsweise Beschaffungen über ausgesprochen hohe Mengen bei nahestehenden Unternehmen zu hohen Preisen und Rückverkauf zu tieferen Preisen – solche Aktivitäten können einer nicht gesetzeskonformen Erhöhung und Verschiebung von Gewinnen in Partnerunternehmen zu Lasten der

grundversorgten Endverbraucherinnen dienen. Auch hier konnten – im Rahmen der bisherigen Untersuchungen – keine Auffälligkeiten festgestellt werden.

Die Nebenuntersuchungen bezüglich der Gründe für die Tarifunterschiede zweier EVU in derselben Region ergaben einerseits, dass hier die Vergabe von Konzessionen an Kraftwerksbetreiber die Tarife vergünstigt haben, andererseits, dass Teilbeschaffungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Hochpreisphase erfolgten. Die Tarifunterschiede konnten damit ebenfalls erklärt werden. Die Deklarationen der untersuchten Unternehmen wiesen bezüglich ihrer Kostenpositionen keine Auffälligkeiten auf: Die Prüfung der zulässigen Gewinne im Vertrieb der Energie (60-Franken-Regel), der Verwendung der korrekten Verzinsungssätze und der Zuordnung der Kosten ergab keine negativen Befunde. Insgesamt haben damit die EVU bei den untersuchten Aspekten die Vorgaben des Gesetzes und der Weisungen der ElCom eingehalten.

3 Fazit der ElCom zu den Aktivitäten in der Krise

Die ausserordentlich hohen Grosshandelspreise in den Jahren 2022 und 2023 und deren Einfluss auf die Energietarife in der Grundversorgung in den Tarifjahren 2023 und 2024 illustrieren die Grenzen des heutigen Systems der Grundversorgung für gebundene Kunden, also vor allem Haushalte und Gewerbe. Trotz Restmonopol und kostenbasierter Regulierung sind es letztlich die Grosshandelspreise, welche für die meisten Verbraucherinnen in der Grundversorgung die Höhe der Energietarife bestimmen. Eine eigentliche Absicherung gegen Preisschwankungen bietet dann die Grundversorgung nicht. Sie schützt lediglich vor unterjährigen Tarifierhöhungen durch das EVU. Damit übernehmen die Tarife in der Grundversorgung die Entwicklung der Grosshandelspreise verzögert. Wie stark und wie schnell sich diese Entwicklung in den Energietarifen der Grundversorgung abzeichnen, hängt dann wesentlich von den (sehr heterogenen) Beschaffungs- und Produktionsportfolien der einzelnen EVU ab. Dies führt unter anderem dazu, dass gerade während einer solchen Phase einer Marktverwerfung mit sehr volatilen Preisen auch sehr grosse Tarifunterschiede zwischen den EVU resultieren. Vor dem Hintergrund der fehlenden Markttöffnung sowie einer schweizweit einheitlichen Regulierung sind diese Unterschiede für die Verbraucher schwer nachzuvollziehen.

Die ElCom hat während dieser Phase ausserordentlich hoher Grosshandelspreise mit der Anpassung der sog. «60-Franken-Regel» tarifdämpfend interveniert, zusätzlich hat sie mit der Weisung zur Tarifkommunikation die EVU zu einer erhöhten Transparenz gegenüber den Endverbrauchern angewiesen. Im bestehenden «Cost-Plus»-Regulierungsregime sind allerdings hohe Beschaffungskosten bzw. hohe Energietarife allein kein Grund für eine Intervention der ElCom im Sinne einer Tarifierhöhung. Die ElCom hat jedoch – auch im Sinne einer risikobasierten Aufsicht – jene EVU mit besonders hohen Energietarifen sowie ausgewählte EVU in einem Konzern- bzw. Beteiligungsverhältnis näher untersucht. Bei den untersuchten EVU wurde im Bereich der Energietarife in der Grundversorgung bislang kein StromVG-widriges Verhalten festgestellt. In einzelnen Fällen aber sind weitere Abklärungen noch am Laufen. Zudem hat die ElCom unabhängig von den in diesem Bericht vorliegenden Untersuchungen auch in den vergangenen Tarifperioden die Konformität von Netz- und Energietarifen geprüft und diverse Verfahren durchgeführt. Diese werden weiterhin im Rahmen der laufenden Regulierungstätigkeit fortgeführt.

Entgegen der landläufigen Meinung kann die ElCom nicht hohe Tarife senken, sondern sie kann eine Senkung nur anordnen, wenn die Tarife nicht gesetzeskonform sind. Auch bei der Durchführung von Untersuchungen sind der ElCom gesetzliche Grenzen gesetzt: Sie darf nicht vor Ort in die Systeme und Unterlagen der EVU Einsicht nehmen oder gar Hausdurchsuchungen durchführen. Die Gesetzmässigkeit der Tarife muss jeweils auf der Basis der eingereichten Unterlagen und der Selbstdeklarationen der EVU geprüft werden.

Die dargestellten Untersuchungen stellen keine vertieften Kostenprüfungen dar. Die ElCom führt die laufenden Abklärungen weiter und behält sich die Möglichkeit vertiefter Kosten- und Tarifprüfungen vor. Die ElCom wird insbesondere im Rahmen der Energietarife und der HKN weitere Untersuchungen und Prüfungen durchführen.

Bundesrat und Parlament haben im Rahmen der Gesetzesrevision 2023 («Mantelerlass») darauf verzichtet, die volle Marktöffnung einzuführen. Die ElCom wird damit auch in Zukunft für die Elektrizitätstarife in der Grundversorgung zuständig sein. Auch kommen mit der Revision StromVG zahlreiche neue Vorgaben auf die EVU und die ElCom zu. Hier werden die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten nun an die Hand genommen, um die Regulierungstätigkeit auf die Zukunft auszurichten.