



Liberalisierung und Verbraucherpreisregulierung – ein unversöhnlicher Widerspruch

Silvio Borner | Lukas Mohler | Markus Saurer

Basel, 9. September 2010

Zusammenfassung: Seit dem 1. Januar 2009 können sich Stromgrossverbraucher in der Schweiz wahlweise auf dem Markt (zu Marktpreisen) oder im Rahmen der Grundversorgung zu regulierten Preisen (zu Gestehungskosten) mit elektrischem Strom versorgen. Im Zuge der massiven Zunahme der Stromnachfrage in den letzten Monaten und Jahren sind die Marktpreise jedoch stark angestiegen, so dass sie mittlerweile über den Gestehungskosten der meisten schweizerischen Kraftwerke liegen. Unter diesen Umständen haben selbstverständlich fast keine Grossverbraucher in das Marktsystem gewechselt, womit die Strommarktliberalisierung faktisch ein Phantom geblieben ist.

Bei näherer Betrachtung erweist sich die kostenorientierte Preisregulierung gemäss Stromversorgungsverordnung (StromVV) als Einfallstor für die Torpedierung der Liberalisierung. Nur Marktpreise vermögen die aktuellen und künftigen Knappheitsverhältnisse in der Stromversorgung richtig zu reflektieren, während die Gestehungskosten in der Vergangenheit verankert sind. Nur Marktpreise ergeben die richtigen ökonomischen Anreize für kurz- und langfristig effiziente Stromproduktion und effizienten Stromverbrauch. Effizienz ist aber gerade für die Hauptzwecke des Stromversorgungsgesetzes (StromVG), für die nachhaltige Versorgung unseres Landes und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Stromwirtschaft unabdingbar. Die von Partikularinteressen beherrschte Verordnung konterkariert heute schon das Gesetz!

Mit der Annahme der Motion 10.3000 der UVEK-N würde dieser unhaltbare Zustand gewissermassen legalisiert und zementiert. Während bis anhin immerhin galt, dass es für Grossverbraucher, die sich einmal für den freien Markt entschieden haben, kein Zurück mehr in die Grundversorgung gibt, würde die Motion die uneingeschränkte Wahl zwischen Grundversorgung und Markt etablieren. Ein opportunistisches Hin und Her zwischen Markt und Grundversorgung liesse die Strompolitik zu einer Industriepolitik der übelsten Sorte degenerieren. Eine Strommarktliberalisierung, die diesen Namen verdient, wäre für lange Zeit ausgeschlossen.

Autoren:

Prof. em. Silvio Borner
Beirat des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel
silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch

MSc. Lukas Mohler
Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel
lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch

lic. rer. pol. Markus Saurer
Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie
markus.saurer@industrieökonomie.ch

Institut für Wirtschaftsstudien Basel GmbH
Postfach 3336
CH-4002 Basel
www.wirtschaftsstudien.ch

Dieses Positionspapier wurde im Auftrag der swisselectric erstellt.

Strom ist ein ganz besonderer Saft

Die elektrische Energie weist ausgeprägte Besonderheiten auf, die markt- und regulierungsrelevant sind. Sie ist ein perfekt homogenes Gut, das - soweit die Netze reichen und zusammengeslossen sind - sehr gut national und international handelbar ist. Dies lässt einen einheitlichen Marktpreis erwarten. Dabei fliesst der Strom im Unterschied zum Verkehr auf einem Schienen- oder Telekommunikationsnetz nicht auf vorgegebenen Wegen, sondern so, dass die Spannung im ganzen Netz aufrechterhalten bleibt. Fällt die Spannung zu stark ab, ereignet sich ein Blackout; aus dieser Gefahr ergeben sich komplexe Aufgaben für die ex ante Netzregulierung und ein hoher Bedarf an Regelenenergie für das laufende Netzmanagement zum stetigen Ausgleich von Einspeisung und Ausspeisung von Strom im Netz.

Eingespeist wird der Strom von den Produzenten, die in der Wahl ihrer Technologie frei sind (Wasser, Atom, Gas, Kohle, Wind etc.). Ihre Kostenstruktur ist natürlich von Werk zu Werk verschieden, was aber nur dafür relevant ist, wer beim jeweils vorherrschenden Gleichgewichtspreis auf dem Endverbrauchermarkt wie viel Gewinn oder Verlust erzielt. Auf der Stufe Verteilung läuft der Stromfluss dann wie in anderen Netzen von den Verteilwerken zu den Endverbrauchern.

Regulierungsökonomische Knackpunkte sind die Netze, die stabile natürliche Monopole darstellen. Sie sind eine physikalische und somit auch ökonomische Notwendigkeit - eine so genannte „wesentliche Einrichtung“ (essential facility) -, zu der sowohl Einspeiser (Produzenten) wie Ausspeiser (Verteilnetze und Grosskunden) diskriminierungsfreien Zugang haben müssen. Andernfalls ergeben sich lokal oder national integrierte Gesamtmonopole über alle Stufen von der Produktion bis zur Feinverteilung, wie sie früher in Europa und in der Schweiz der Normalfall waren und wie dies heute für die *Électricité de France* EDF noch immer landesweit der Fall ist. Das ist aber nicht die beste Lösung, weil damit auch auf den Stufen Produktion und Handel ein Monopol errichtet wird, obwohl dort Wettbewerb möglich und effizienter wäre.

Deshalb hat man in der Schweiz das Übertragungs- wie auch das Verteilnetz von den anderen Stufen abgetrennt und der Elektrizitätskommission (ElCom) als Regulatorin unterstellt. Sie regelt den Netzzugang und kontrolliert die Preise für die Netzbenutzung. Dabei müsste sich die Preiskontrolle auf die ökonomisch relevanten Kosten abstützen, die sich aus den langfristigen Grenzkosten eines effizienten Netzbetriebs sowie aus Kosten von so genannten Systemexternalitäten zusammensetzen. Das ist ein komplexes Problem, das zwar theoretisch geklärt ist, jedoch in Gesetz und Vollzug heute offenbar noch nicht richtig umgesetzt wird und Gegenstand von verwaltungsrechtlichen Verfahren geworden ist. Für das vorliegende Papier ist diese Problematik indes nicht relevant und wird deshalb hier auch nicht weiter vertieft.

Relevant ist hingegen, dass es das Ziel dieser Netzabspaltung und Netzregulierung war und ist, den Wettbewerb bei der Produktion und im Handel zu ermöglichen. Wettbewerb bedeutet, dass sich Marktpreise ergeben, welche die Angebots- und Nachfragekonstellation auf der Konsumstufe abbilden. Die Produktionskosten sind dabei für die laufenden Marktpreise völlig irrelevant. Aber sie bestimmen, wer Gewinne und wer Verluste einfährt und lenken so auch die Investitionen marktgerecht in Produktionstechnologien und Produktionskapazitäten. Wettbewerb, Marktpreise und rentabilitätsbestimmte Investitionen bilden ökonomisch ebenso unzweifelhaft wie unbestritten die erfolgversprechende Strategie für eine nachhaltig effiziente und sichere sowie international wettbewerbsfähige und europakompatible Stromversorgung in der Schweiz, wie sie schliesslich auch die Zwecksetzung des Stromgesetzes anstreben will (vgl. Art. 1 StromVG). Allerdings enthält die aktuelle Gesetzgebung einige Bestimmungen, welche diesen erstrebenswerten Zielen völlig zuwiderlaufen.

Die Achillesferse der aktuellen Gesetzgebung

Die ökonomische Theorie lehrt uns, dass im kompetitiven Bereich der Stromversorgung Preisregulierungen, selbst wenn sie richtigerweise an den ökonomischen Opportunitätskosten bemessen würden, grundsätzlich nichts zu suchen haben. Mit der Liberalisierung wurden die Netze gerade mit dem Ziel reguliert, Wettbewerb in Produktion und Handel zu ermöglichen. Wird dies richtig an die Hand genommen, gibt es keinen Grund mehr, Preise und Leistungen in Produktion und Handel zu regulieren. Ganz im Gegenteil: Die regulierten Preise machen die Liberalisierung zunichte.

Um den Übergang vom alten ins neue System politisch abzufedern, hat man jedoch in einer ersten Phase die preisregulierte Grundversorgung vom Wettbewerb ausgespart. Kleinkunden mit weniger als 100 MWh Jahresverbrauch bleiben bis ins Jahr 2014 an das Verteilernetz und die Energielieferung eines Grundversorgers gebunden; sie müssen neben den Netzdienstleistungen auch den Strom zu regulierten Preisen in Anspruch nehmen. Demgegenüber erhalten Kunden mit über 100 MWh auf ihren Wunsch freien Netzzugang und können den Strom von Anbietern ihrer Wahl zu Marktpreisen beziehen.

Diese Lösung schien zunächst wenig konfliktrichtig, weil im Zuge der Wirtschaftskrise die Marktpreise deutlich sanken und dadurch die regulierten Strompreise zu Gestehungskosten in den meisten Fällen unterschritten wurden. Seitdem die Wahlfreiheit gilt, ist aber pikanterweise das Gegenteil der Fall, weil sich mit der Erholung der Wirtschaft die Energieträger auf dem Weltmarkt stark verteuert haben und gerade die Stromnachfrage rasant ansteigt. An diesem Trend, der notwendigerweise mit Marktpreissteigerungen verbunden ist bzw. verbunden sein muss, dürfte sich auf absehbare Zeit nichts ändern. Die teilweise von gewissen Kreisen schon fast mystisch heraufbeschworene Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Elektrizitätsverbrauch bleibt auch deshalb eine Illusion, weil man aus Klimaschutzgründen fossile Verbrennungsprozesse von Kohle und Öl durch Elektrizität aus Wasser- und Atomkraftwerken sowie aus erneuerbaren Energiequellen ersetzen will.

Wegen der tieferen Grundversorgungspreise zu Gestehungskosten im Vergleich zu Marktpreisen haben bisher erwartungsgemäss praktisch keine Grossverbraucher in das Marktsystem gewechselt. Der allergrösste Anteil der elektrischen Energie wird also nach wie vor im Rahmen der Grundversorgung abgegeben. Diese Entwicklung hat volkswirtschaftlich schädliche Konsequenzen. Während die Marktpreise die aktuelle und künftige Stromknappheit richtig widerspiegeln, basieren die regulierten Strompreise in der Grundversorgung gemäss Art. 4 Abs. 1 StromVV auf historischen Gestehungskosten, die mit der aktuellen Versorgungslage absolut nichts zu tun haben. Die Folge davon ist, dass die Grundversorgungspreise dieses ökonomisch irreführenden Regulierungsregimes heute immer weiter hinter das Marktpreisniveau zurückfallen und den davon betroffenen Endkunden und Stromproduzenten, die aufgrund der tieferen Preise selbstverständlich in der Grundversorgung bleiben werden, falsche Signale aussenden.

Wenn nämlich Strom unter dem Marktpreisniveau abgegeben wird, wie es heute in der Schweiz regulierungsbedingt weitgehend der Fall ist, kommt dies ökonomisch einer Subventionierung der Kunden und besonders energieintensiver Branchen und Firmen gleich. Durch die zu tiefen Preise werden Ressourcen in energieintensive Branchen gelenkt, die unter wettbewerblichen Zulieferbedingungen nicht rentabel und somit nicht überlebensfähig wären. Das oft ins Feld geführte Argument betreffend Erhalt von Arbeitskräften in diesen Branchen durch günstige Strompreise ist ein protektionistisches Argument, welches in aller Regel zu kurzfristig ist. Auf Dauer werden durch zu niedrige Strompreise nur Partikularinteressen der betroffenen Unternehmen geschützt, während die optimale nationale und internationale Arbeitsteilung zulasten der volkswirtschaftlichen Effizienz und Wohlfahrt verhindert werden.

Diese gesamtwirtschaftlichen Nachteile drohen auf längere Sicht durch negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Stromwirtschaft und Rückkoppelungen auf die Gesamtwirtschaft stetig und kumulativ zuzunehmen. Wenn die Stromproduzenten ihre Investitionsentscheide über längere Zeit an ökonomisch irrelevanten Kosten und Erträgen orientieren, ist mit gravierenden, über lange Zeit irreversiblen Folgen zu rechnen. Unter Marktpreisen werden nämlich laufend jene Investitionen getätigt, welche aufgrund der zu erwartenden Angebots- und Nachfragesituation auf dem Markt positive Renditen erlauben. Preissignale der Märkte, insbesondere die heute tendenziell steigenden Strompreise, sind somit unabdingbar, um die Versorgung mit genügend Produktionskapazitäten in der Zukunft sicherzustellen. Künstlich tief gehaltene Preise werden hingegen zu einer Unterversorgung mit fatalen volkswirtschaftlichen Auswirkungen führen (s. Kasten). Heute zu niedrige Preise führen erst in einigen Jahren zu Kapazitätsengpässen. Die Versorgungslücken sind dann aber auf Jahre nur mit enormen Preissteigerungen oder gar weiteren marktwidrigen Massnahmen (Rationierung) zu bekämpfen. Schaden würde dies schlussendlich allen, aber besonders denjenigen Verbrauchern, die heute von tiefen Preisen profitieren und dadurch ihrerseits falsche Investitionsentscheide treffen.

Die Wirkungen sind im echten Sinne des Worts „fatal“, denn aufgrund enorm langer Planungs- und Realisierungszeiten von Stromproduktionsanlagen, wirken sich heutige Fehlentscheide erst in Jahren negativ aus und sind - wenn überhaupt - nur unter Inkaufnahme exorbitanter Kosten zu korrigieren. Die lange und schwere Krise der kalifornischen Stromwirtschaft ist im Jahr 2000 so richtig ausgebrochen, war aber durch Regulierungsänderungen, unter anderem durch das „Einfrieren der Preise“ in den 90er Jahren, verursacht.

Unter dem jetzigen Gesetz ist zusätzlich die Unsicherheit bezüglich des zukünftigen Preisregimes vorhanden. Fehlende Planungssicherheit wirkt sich letztlich ebenfalls wie zu niedrige Preise negativ auf die Investitionen aus. Durch all diese Faktoren wird offensichtlich die langfristige Versorgungssicherheit (wichtigstes Ziel der StromVG) der schweizerischen Stromproduktion gefährdet - und mit ihr die internationale Konkurrenzfähigkeit (auch ein Ziel der StromVG). Beispielsweise ist die Stromproduktion aus Wasserkraftwerken im internationalen Vergleich sehr konkurrenzfähig. Es ist eine volkswirtschaftliche Verschwendung und senkt besonders auch die Gesamtwohlfahrt der „Wasserkantone“, wenn diese Werke gezwungen werden, ihre Produktion einheimischen Haushalten und Unternehmen zu künstlich verbilligten Tarifen abzugeben.

Der Gestehungskostenartikel der StromVV erweist sich damit als Achillesferse in der Umsetzung der Strommarktliberalisierung. Er ist aber kein „zufälliger“ Regulierungsfehler, sondern das Resultat erfolgreicher „Fünfer und Weggli“ Lobby-Arbeit von Grossverbrauchern und energieintensiver Branchen: So lange die Marktpreise steigen und die regulierten Grundversorgungspreise relativ immer billiger werden, wollen diese Endkunden in der Grundversorgung verbleiben. Genau dies ist heute der Fall. Sollten die Marktpreise hingegen unter die regulierten Preise fallen, werden sie unverzüglich den freien Netzzugang und die freie Wahl des Stromlieferanten verlangen.

Die Motion 10.3000 der UREK-N

Das Regulierungswerk schränkt bisher diese die Liberalisierung stark behindernde - wenn nicht verhindernde - „Regulierungsarbitragemöglichkeit“ der Grosskunden immerhin insofern ein, indem sie, sobald sie von der Option eines freien Netzzugangs Gebrauch gemacht haben, nicht mehr in die Grundversorgung zurückwechseln dürfen (Art. 11 Abs. 2 StromVV). Diese Regelung hat bis dato keine grosse Rolle gespielt, da aufgrund der steigenden Marktpreise kaum Grosskunden für freien Netzzugang optiert haben. Trotzdem gibt es Kunden, die nach Möglichkeiten suchen, um in die Grundversorgung zurückzukehren. Dies betrifft im Besonderen Grossverbraucher, die sich bereits vor der Inkraftsetzung des StromVG auf Basis des Wettbewerbsrechts Durchleitungsrechte für Drittlieferanten erstritten haben. Kürzlich hat das Bundesverwaltungsgericht der Stahl Gerlafingen AG in einem aufsehenerregenden Urteil einen solchen Rückwechsel vom freien Markt in die Grundversorgung gestattet.

Auf die Einzelheiten dieses Urteils muss hier nicht eingegangen werden, weil die Motion der UREK des Nationalrats dafür sorgen will, dass inskünftig gerade ohne Geltendmachung besonderer Umstände von der Grundversorgung in den freien Markt und vice versa gewechselt werden kann. Man stelle sich nun das „opportunistische Hin- und Herwechseln“ ganzer Branchen bei Marktpreisschwankungen vor. Dies kann nicht das Ziel des StromVG sein. Betitelt die NZZ in ihrem Beitrag vom 26. August 2010 (S. 11) das fragwürdige Gerlafinger Urteil noch als „gedämpfte“ Strommarktliberalisierung, müsste sie bei Annahme dieser Motion „gebodigte“ Strommarktliberalisierung schreiben. Zudem ist es grundsätzlich verfehlt, zweideutige oder unklare allgemeine Regulierungen in letzter Instanz durch formaljuristisch argumentierende Gerichte von Fall zu Fall zu entscheiden.

Tatsächlich ist es für den Ökonomen ein (schlechter) Witz, in der Grundversorgung mit zu tief regulierten Preisen verbleiben zu können, solange der Marktpreis darüber liegt. Auch wenn der Kern des Übels in der Preisregulierung liegt und die Grosskunden verständlicherweise auch von diesem Fehler profitieren wollen, muss diese Motion aus volkswirtschaftlicher Sicht rundweg abgelehnt werden. Vielmehr muss das Kernproblem der Ambiguität mit der laufenden Revision der gesetzlichen Grundlagen unverzüglich beseitigt werden.

Bis dahin zahlen Haushalte, Kleinkunden und die meisten Grosskunden angesichts der aktuellen Knappheitsrelationen zu niedrige Preise. Mit der Annahme der Motion würde dieser Fehler festgeschrieben und zum allgemeinen Prinzip erhoben. Zudem hätten die Profiteure damit erst recht Anreize, sich weiterhin für Gestehungskostenpreise einzusetzen. Die echte Liberalisierung drohte weiter aufgeschoben wenn nicht gar endgültig beerdigt zu werden.

Soll Die Schweiz eine Strominsel werden?

Art. 4 Abs. 1 und Art. 11. Abs. 2 StromVV sowie auch die Motion 10.3000 der UREK-N sind für einen polit-ökonomisch geschulten Fachmann klar durch Sonderinteressen getrieben. Das ist legitim, solange die industriepolitischen Ziele transparent gemacht und effizient angegangen werden. Der Weg über die „Abwürgung“ der Strommarktliberalisierung wird aber auf Dauer zu exorbitanten Folgekosten führen und muss deshalb unverzüglich verlassen werden.

Wenn schon das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gezeigt hat, dass die gesetzlichen Grundlagen unklar sind, dass sie von Partikularinteressen geleitete „Regulierungsarbitrage“ ermöglichen, müssen wir in erster sachlicher und zeitlicher Priorität diese Grundlagen revidieren. Die Annahme der Motion wäre dafür ein Wegweiser in die absolut falsche Richtung. Sie führte zu einer weiteren „Verpolitisierung“ bzw. „Verrechtlichung“ im Vollzug, namentlich auch bei der Preisregulierung für die Grundversorgung: Je mehr Kunden von zu tiefen Preisen profitieren, desto schwieriger wird es sein, ökonomisch bessere Lösungen zu schaffen, weil alle Betroffenen sich politisch oder rechtlich zur Wehr setzen werden.

Dadurch würde die Motion das Lager der Liberalisierungsgegner stärken, was den politischen Druck erhöht, immer mehr Verbraucher aus dem Markt in die geschützte Werkstatt „Grundversorgung“ zurückkehren zu lassen. Damit wäre die Strommarktliberalisierung faktisch gescheitert. Eine autarke „Strominsel Schweiz“ wäre die Folge davon. Diese verspricht zwar im Moment tiefe Preise. Daher erscheint sie politisch für viele opportunistisch - genau genommen für praktisch alle ausser für die Elektrizitätswirtschaft, deren Position entsprechend schwierig ist und zu Unrecht als eigennützig gebrandmarkt wird. Auf Dauer bringt sie aber - wie hier gezeigt wurde - äusserst negative Folgewirkungen für alle.

Über die Autoren:

Silvio Borner, Prof. em. Dr. rer. pol.

Beirat, silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch

Silvio Borner ist Beirat des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel GmbH. Zudem war er bis Ende Juli 2009 Dekan des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel. Er ist emeritierter Professor für Wirtschaft und Politik an der Universität Basel. Silvio Borner war Research Fellow in Yale (USA), Professor für Ökonomie in St. Gallen und Visiting Professor in Stanford (USA) sowie an der Simon Fraser University in Vancouver (Kanada). Er ist Verfasser vieler Bücher sowie Artikel in der Tages- und Wochenpresse.

Lukas Mohler, MSc in Business and Economics

Geschäftsführer, lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch

Lukas Mohler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung für Aussenwirtschaft und Europäische Integration der Universität Basel und promoviert in Volkswirtschaft. Im Mittelpunkt seiner Dissertation stehen die Auswirkungen der Globalisierung auf einheimische Konsumenten und Industrie. Lukas Mohler ist langjähriger Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel GmbH und hat federführend an zahlreichen Studien des Instituts mitgearbeitet. Heute ist Lukas Mohler Geschäftsführer des Instituts und Ansprechperson bezüglich wirtschaftspolitischer Fragen.

Markus Saurer, lic. rer. pol.

Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie, markus.saurer@industriewirtschaft.ch

Markus Saurer ist Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie. Er ist selbständiger ökonomischer Berater sowie FIPRA Special Advisor für die Schweiz (vgl. www.fipra.com). Zuvor war Markus Saurer Mitglied der Geschäftsleitung der Plaut AG (Schweiz) und Gründer von Plaut Economics (heute Polynomics AG), Vizedirektor und Mitglied der Geschäftsleitung im Sekretariat der Wettbewerbskommission, Leiter Volkswirtschaft und Berater des Präsidenten der ehemaligen PTT sowie stellvertretender Sektionschef Planung im Bundesamt für Verkehr. Markus Saurer studierte Volks- und Betriebswirtschaft an der Universität Bern.



**INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSSTUDIEN
BASEL**

Institut für Wirtschaftsstudien Basel GmbH
Postfach 3336
CH-4002 Basel
www.wirtschaftsstudien.ch