

Schweizer Umsetzung des Stromabkommens: Eine Chance zur Deregulierung der Grundversorgung

Klärungsbedarf bei der innerstaatlichen Umsetzung des Stromabkommens

Autor 1 Melanie Ridoli, Beraterin EVU Partners
 EVU Partners, Aarau, melanie.ridoli@evupartners.ch
Autor 2 Dr. Markus Flatt, Partner EVU Partners
 EVU Partners, Aarau, markus.flatt@evupartners.ch
Datum: 2. Februar 2026

Lead

Die mit dem Stromabkommen geplante vollständige Strommarktöffnung hebt die Grundversorgung nicht auf, allerdings verändert sie ihre Funktionsweise sowie die an sie gestellten Anforderungen. Während alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher künftig ihren Stromlieferanten frei wählen können, bleibt die Grundversorgung als reguliertes Sicherungsinstrument bestehen. Dieses Nebeneinander von Wettbewerb und Regulierung wirft grundlegende Fragen auf: Wie verändern sich Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Grundversorgern und Verteilnetzbetreibern? Ist die bisher kostenbasierte Preisregulierung mit einem geöffneten Markt kompatibel? Die Kritik am bundesrätlichen Vernehmlassungsvorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung der Grundversorgung war erheblich. Der vorliegende Beitrag ordnet die geplante Marktöffnung rechtlich und organisatorisch ein und zeigt auf, weshalb die zukünftige Ausgestaltung der Grundversorgung eine Chance zu Deregulierung ohne Verlust von Qualität oder Preissicherheit für Kundinnen und Kunden beinhaltet.

1. Ausgangslage und regulatorischer Kontext

Mit dem geplanten Stromabkommen als Teil der Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) steht die Schweizer Stromversorgung vor einer grundlegenden regulatorischen Neuordnung. Das Abkommen sowie die damit verbundene Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) führen zu einer umfassenden Anpassung der Marktorganisation. Dabei

wird eine stärkere Integration in den europäischen Strombinnenmarkt bei gleichzeitiger Wahrung zentraler nationaler Steuerungsinstrumente angestrebt.¹

Kernbestandteil dieser Neuordnung ist die vollständige Marktöffnung für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher gemäss Art. 4a E-StromVG. Damit erhalten künftig sämtliche Haushalts- und Gewerbekunden das Recht zur freien Wahl ihres Stromlieferanten. Die Marktöffnung umfasst die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Markt- und Netzprozessen (Single Day-Ahead Coupling und Single Intraday Coupling) sowie die vollständige Einbindung der Schweizer Übertragungsnetzbetreiberin in die europäischen Systemführungsprozesse aber unter Beibehaltung zentraler nationaler Regelungen, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, der Konzessionen und der Wasserzinsen.

Parallel zur Marktöffnung bleibt die Grundversorgung als gesetzlich verankerter Bestandteil des Strommarktes nach Art. 6 E-StromVG ausdrücklich bestehen. Diese Zusicherung ist vertraglich in Artikel 7 des Abkommens explizit verankert. Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll sie weiterhin sicherstellen, dass Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von bis zu 50 MWh Anspruch auf eine regulierte Stromversorgung haben. Dieser Anspruch gilt unabhängig von der Marktöffnung fort. Kundinnen und Kunden, die keine aktive Lieferantenwahl treffen, verbleiben automatisch in der Grundversorgung; ein späterer Wechsel zurück in diese ist jederzeit möglich (Art. 6 E-StromVG).

Die Grundversorgung erfüllt auch im geöffneten Markt klar definierte Schutzfunktionen. Sie dient insbesondere dem Schutz kleiner Verbraucherinnen und Verbraucher vor Marktmissbrauch, vor kurzfristigen Preisspitzen sowie vor Nachteilen infolge eingeschränkter Bonität oder Zahlungsfähigkeit. Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll die Preisregulierung weiterhin einer kostenbasierten Logik («cost+») folgen, wobei die anerkannten Gestehungskosten der Strombeschaffung massgeblich bleiben sollen. Gleichzeitig sollen die qualitativen Anforderungen an die Stromlieferung grundsätzlich beibehalten werden – insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien. Der bisherige Inlandvorrang bei der Beschaffung erneuerbarer Energie und Herkunftsnachweise entfällt jedoch.

Dieser Vorschlag des Bundesrats ist in der Strombranche nicht gut angekommen. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) kritisiert insbesondere die Beibehaltung einer kostenbasierten Grundversorgung als unnötigen «Swiss Finish».² Als Alternative zum offenen Markt fordert der VSE für die Grundversorgung eine reine Missbrauchsaufsicht ohne weitergehende Regulierung.

Die politische Diskussion konzentriert sich häufig auf die Einführung der freien Lieferantenwahl für Haushalts- und kleinere Gewerbekunden per se. Hingegen entfaltet die Marktöffnung ihre strukturelle Wirkung vor allem über die Neupositionierung der Grundversorgung innerhalb eines wettbewerblich organisierten Strommarktes. Die Grundversorgung ist künftig nicht mehr der Regelfall der Strombelieferung, sondern eine regulierte Option innerhalb eines offenen Marktes. Damit rücken Fragen der Rollenverteilung, der organisatorischen Ausgestaltung und der regulatorischen Einbettung der Grundversorgung in den Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht nur die Frage nach der konkreten Ausgestaltung der Preisregulierung und der Wechselmechanismen, sondern auch nach der strukturellen Angemessenheit der heutigen Organisationsform der Grundversorgung. Die historisch gewachsene, stark fragmentierte Struktur mit rund

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf dem Vernehmlassungsentwurf und erläuternden Bericht zur innerstaatlichen Umsetzung des Stromabkommens vom 13. Juni 2025 des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

² VSE (2025) Vernehmlassungsantwort zum Stromabkommen vom 21. Oktober 2025.

600 Verteilnetzbetreibern (VNB) als Grundversorger steht dabei im Kontext neuer regulatorischer Anforderungen, zunehmender Marktintegration und steigender Komplexität in der Bewirtschaftung.

2. Marktöffnung und Rollenabgrenzung zwischen VNB und Grundversorger

Die Marktöffnung wirkt sich infolge des Unbundling ausschliesslich auf die Rolle des Grundversorgers aus, nicht auf jene des VNB. Der VNB bleibt verantwortlich für den sicheren, diskriminierungsfreien Betrieb des Netzes, den Netzanschluss sowie den Messstellenbetrieb. Diese Aufgaben bleiben monopolistisch organisiert und sind kostenbasiert reguliert («cost+»). Sie sind unabhängig von der Lieferantenwahl der Endkundinnen und Endkunden.³

Der Grundversorger hingegen wird mit der Marktöffnung eindeutig als Lieferant in einem wettbewerblichen Umfeld positioniert. Er konkurriert künftig mit anderen Anbietern um Stromkunden, auch innerhalb des eigenen Netzgebiets. Dies ist selbst dann der Fall, wenn er sich selber nicht aktiv auf dem offenen Strommarkt positionieren will. Die Bedeutung der Grundversorgung im geöffneten Strommarkt liegt darin, dass sie Haushalts- und kleineren Gewerbekunden, die sich nicht aktiv für ein Marktangebot ihres oder eines anderen Lieferanten entscheiden wollen oder können, eine Absicherung der Stromlieferung bietet. Die Preise werden in der Grundversorgung immer noch zu einem gewissen Grad reguliert sein, um den Ansprüchen des Verbraucherschutzes zu entsprechen. Die Rolle der Grundversorger wird durch die Marktöffnung nicht grundsätzlich geändert; sie bleiben für eine sichere Stromlieferung zu angemessenen Tarifen zuständig. Neu soll ihren Kundinnen und Kunden nach einem Wechsel zu einem Marktvertrag auch die Rückkehr in die Grundversorgung möglich sein. Für unterjährige Ein- oder Austritte aus der Grundversorgung soll eine Wechselgebühr die Grundversorger (und deren Kunden) vor wirtschaftlichen Einbussen und vor Kosten aus resultierenden Mengen- und Preisabweichungen schützen.

Diese Rollenklärung ist eine zentrale Voraussetzung für die sachgerechte Umsetzung der Marktöffnung und bildet zugleich die Grundlage für weitergehende strukturelle Anpassungen.

3. Delegation der Grundversorgung und regulatorische Grenzen

Mit der Revision des StromVG im Zuge des Stromabkommens soll die Delegation der Grundversorgung erstmals ausdrücklich gesetzlich geregelt werden. Gemäss Art. 6 Abs. 3 E-StromVG erhält ein Grundversorger die rechtliche Möglichkeit, die Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags ganz oder teilweise an einen Dritten zu übertragen. Damit soll eine bisher lediglich implizit diskutierte Option normiert und die Weiterentwicklung der Grundversorger-Landschaft ermöglicht werden.

Bislang war die Grundversorgung funktional und rechtlich direkt an den Status als VNB gebunden. Dieser musste den Grundversorgungsauftrag im eigenen Netzgebiet basierend auf der Netzgebietszuteilung gemäss Art. 5 StromVG grundsätzlich selber erfüllen. Zwar konnten einzelne Leistungen, wie im Bereich Beschaffung, Abrechnung oder Kundenservice an Dritte ausgelagert werden, die Gesamtverantwortung für die Grundversorgung verblieb jedoch vollständig beim Verteilnetzbetreiber. Eine echte Delegation ist daher bisher nicht möglich bzw. beschränkte sich damit faktisch auf Dienstleistungsverträge ohne Übertragung der eigentlichen Ergebnis- und Erfüllungsverantwortung.

³ Gleiches gilt für die Regelung der Abnahme- und Vergütungspflicht nach Art. 15 EnG. Diese soll nach dem Vorschlag des Bundesrats neu der Grundversorgung (und nicht etwa der VNB) tragen.

Die neue Regelung schafft in diesem Punkt die gesetzliche Grundlage für eine neue Rechtspraxis. Sie bestätigt, dass die Erbringung der Grundversorgung nicht zwingend durch den Netzbetreiber selbst erfolgen muss, sondern auch durch externe Anbieter wahrgenommen werden kann. Dadurch eröffnen sich neue organisatorische Handlungsspielräume, etwa in Form von Kooperationen zwischen Unternehmen, gemeinsame Beschaffung oder der Bündelung von Grundversorgungsfunktionen über mehrere Netzgebiete hinweg. Insbesondere können Skaleneffekte genutzt und Prozesse effizienter gestaltet werden, was angesichts steigender regulatorischer und operativer Anforderungen an Bedeutung gewinnt.

Im Vorschlag des Bundesrats bleibt der Grundversorgungsauftrag jedoch noch an Netzgebietszuteilung gekoppelt (Art. 6 Abs. 1 E-StromVG). Die Gewährleistungsverantwortung für die ordnungsgemässe Erfüllung der Grundversorgung würde somit beim zugeteilten VNB verbleiben. Die gewünschten Handlungsmöglichkeiten würden dadurch potentiell einschränkt. Je nach Auslegung würde dies sogar im Widerspruch zur Absicht einer Delegationsmöglichkeit stehen.

Eine Delegation, die sich auf die reine Ausführung der Grundversorgung beschränkt, ohne umfassende Kompetenz- und Verantwortungsübertragung, vermag bestehende strukturelle Ineffizienzen nur begrenzt zu adressieren. Entsprechend fordert auch der VSE in diesem Punkt, dass die Zuweisung der Rolle als Grundversorger von der Netzgebietszuteilung entkoppelt werden soll. Heutige Energieversorger, welche für ein bestimmtes Netzgebiet zuständig sind, sollen zunächst den Grundversorgungsauftrag für ihr Versorgungsgebiet erhalten. Sie sollen aber die Möglichkeit haben, diesen Auftrag an einen Dritten weiterzugeben und diese Übertragung durch die Kantone separat genehmigen zu lassen.⁴

Eine solche Neuregelung wäre ein für den Schweizer Strommarkt essenzieller Entwicklungsschritt. Die heutige Marktstruktur mit über 600 Grundversorgern ist nicht darauf ausgerichtet, effiziente und kundenorientierte Grundversorgungsangebote in einem sich stark entwickelnden Markt zu ermöglichen. Synergien, Portfoliooptimierungen und Professionalisierung sollen ermöglicht werden. Dabei besteht kein Zwang zur Konsolidierung sämtlicher VNB und es droht kein Verlust von Arbeitsplätzen, wie teilweise fälschlicherweise kolportiert wird. Im Gegenteil: Es entsteht die notwendige Flexibilität der Unternehmen, sich an den neuen Bedürfnissen von Kundinnen und Kunden besser auszurichten und die eigene Rolle in diesem Markt zu schärfen, sei es als integriertes Unternehmen, als reiner Verteilnetzbetreiber und oder als Grundversorger.

In welchem Umfang diese Delegationsmöglichkeit in der Praxis genutzt wird und ob sie mittel- bis langfristig weiterentwickelt wird, hängt im Wesentlichen davon ab, wie sich Marktöffnung, regulatorische Anforderungen und wirtschaftliche Rahmenbedingungen weiter ausgestalten.

4. Kostenbasierte Regulierung im geöffneten Markt

Die Grundversorgung in der Schweiz unterliegt heute einer kostenbasierten Preisregulierung. Die Endkumentarife orientieren sich an den anerkannten Gestehungskosten der Erzeugung im Inland und der Strombeschaffung, zuzüglich regulierter Zuschläge für Verwaltungs- und Vertriebskosten und Gewinn. Dieses Modell wurde für eine geschlossene Grundversorgung in einem nur teilweise geöffneten Markt konzipiert, aus deren lediglich Grosskunden (über 100 MWh Jahresverbrauch), und auch diese nur einmalig, hinauswechseln konnten («einmal frei, immer frei»). Eine Rückkehr in die Grundversorgung war bisher im Grundsatz⁵ ausgeschlossen.

⁴ Vgl. VSE (2025) Vernehmlassungsantwort zum Stromabkommen vom 21. Oktober 2025.

⁵ Ausgenommen bleibt die Ausnahme bei der Bildung eines Zusammenschlusses zum Eigenverbrauch (ZEV) gemäss Art. 11 Abs. 2^{bis} StromVV.

Fakt ist aber auch: Die überwiegende Anzahl der Schweizer Grundversorger beschaffen den Grossteil ihrer Energie für ihre Grundversorgung am offenen Strommarkt. Sie nehmen damit faktisch den Marktzugang stellvertretend für ihre Kundinnen und Kunden wahr. Nur gerade rund 39% der Grundversorger verfügen über wesentliche Anteile an Eigenproduktion (grösser 100 GWh). Diese machen nur rund 4% der Grundversorgungsmenge der Schweiz aus.⁶ Er erstaunt daher nicht, dass sich die Grundversorgungstarife der Schweiz historisch immer am Marktpreisniveau orientiert haben. Die Vorstellung gewisser Stakeholder, wonach die Grundversorgung aufgrund der Eigenproduktion im Inland «günstiger» sei als der Markt, kann damit nicht nur preislich, sondern auch rein strukturell widerlegt werden.

Die nachstehende Auswertung (Abbildung 1) zeigt die hohe statistische Übereinstimmung zwischen den Terminmarktpreisen für Strom (Grosshandelspreise) und den Median-Tarifen der Grundversorgung für Haushaltskunden (Korrelationskoeffizient Terminpreise zu GV Mediantarife 0.93). Damit bildet die kostenbasierte Regulierung die Marktpreisentwicklung faktisch bereits ab, auch wenn sie formal nicht an Marktpreise gekoppelt ist.

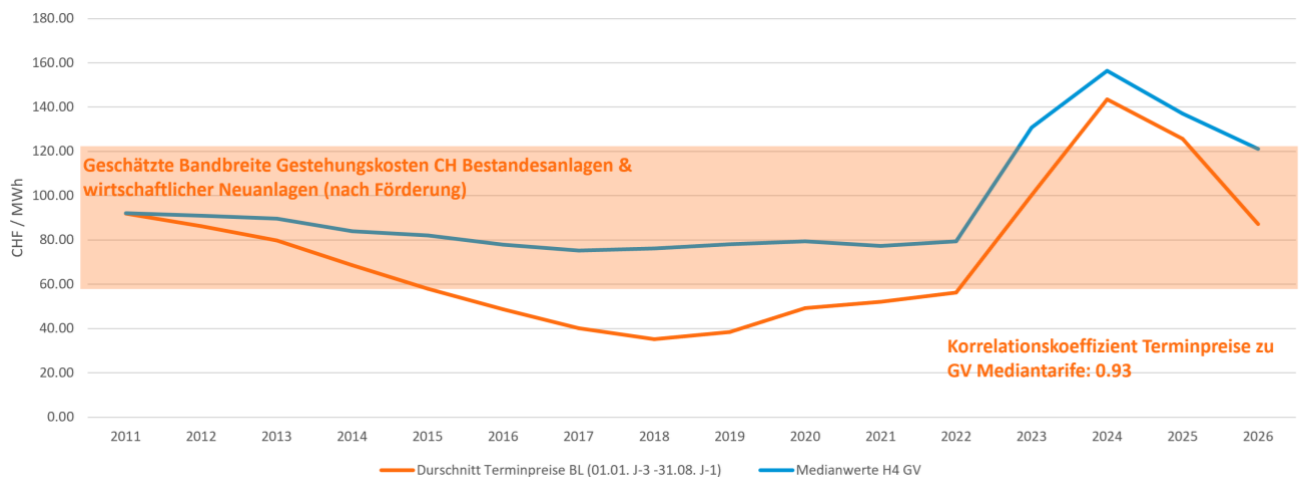


Abbildung 1: Entwicklung 3-jährige Beschaffungspreise vs. Haushaltskudentarife der Grundversorgung in der Schweiz; Quelle: ompex (2025) Berechnete Terminmarktpreise in CHF/MWh Basis EEX zzgl. Grenzkosten und Währungsumrechnung zum Tageskurs; ElCom (2025) Strompreisvergleichsseite: Medianwerte für Energielieferung an Haushaltskunden mit 4'500 kWh Jahresbezug (Referenzprofil H4).

Würde vor diesem Hintergrund nun die Grundversorgung weiterhin kostenbasiert reguliert, ergäben sich mehrere Probleme: Erstens bestünde rein ökonomisch keine Notwendigkeit für eine Kostenregulierung, da Kunden sich den Grundversorgungstarifen durch Wechsel einfach entziehen könnten. Ein «Verbraucherschutz» würde sich mit einer Missbrauchsaufsicht durch die ElCom, wie der Bundesrat sie bereits anlässlich der StromVG-Revision im Jahr 2019 vorgeschlagen hatte, viel einfacher und wirksam sicherstellen lassen.

Zweitens würden sich kurzfristige Marktpreiseangebote und auf langfristige Beschaffung basierende Grundversorgungstarife in einzelnen Perioden deutlich voneinander unterscheiden. Sinkende Marktpreise führten dazu, dass marktbasierende Angebote unter den regulierten Grundversorgungstarifen liegen würden. Steigende Marktpreise hingegen würden die Grundversorgung vergleichsweise attraktiver erscheinen lassen. Diese zeitweise Divergenz würde systematische Wechselanreize zwischen Grundversorgung und freiem Markt erzeugen. Diese Divergenz würde verstärkt, wenn sich die Tarife der einzelnen Grundversorgung nicht

⁶ Vgl. ElCom (2025) Tätigkeitsbericht 2024.

konsequent am Markt und der Fristigkeit der Beschaffung bzw. Kundenbindung orientieren könnten. Einflüsse aus Eigenproduktion, Beteiligungen und Abnahmevergütungen würden die Tarife im Einzelfall erheblich mitbestimmen. Endkundinnen und Endkunden würden dabei auf Preisunterschiede reagieren, indem sie ihre Lieferantenwahl anpassen. Für Grundversorger mit Eigenproduktion entstünden daraus zusätzliche und unnötige Mengen- und Preisrisiken.

In der untenstehenden Tabelle wird die Rate der Lieferantenwechsel der Haushaltskunden der Jahre 2021 bis 2023 von Deutschland, Österreich und Schweden zusammengefasst. Für die Schweiz erwarten wir eine stark vom Marktpreisniveau abhängige höhere erstmalige Wechselrate (bis 20%) und dann eine Absenkung auf ein eher tieferes Niveau. Dies setzt voraus, dass Grundversorgungstarife marktüblich sind. Werden diese nach der heutigen Logik «kostenbasiert» festgelegt, werden die Wechselraten im Einzelfall – analog zur heutigen, fragmentierten Tarifsituation der Grundversorgung – massiv höher ausfallen.

Tabelle 1: Lieferantenwechsel in % der Haushaltskunden in ausgewählten Ländern;

Quelle: e-control sowie Statistik Austria; Swedish Energy Markets Inspectorate: Sweden's electricity and natural gas market (2022-2024); Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt: Monitoringbericht (2022-2024).

	2023	2022	2021
Deutschland	12%	8% ³⁾	9.7%
Österreich ¹⁾	8.2%	5.3% ³⁾	8.4%
Schweden ²⁾	10.3%	15.4%	10.4%

¹⁾ Eigene Berechnungen auf Basis der Anzahl Lieferantenwechsel und der Anzahl Haushalte in Österreich.

²⁾ Auswahl aufgrund Vergleichbarkeit in Kaufkraft und Datenverfügbarkeit.

³⁾ Einbruch infolge Energiekrise mangels verfügbarer / zahlbarer Marktangebote.

Drittens besteht das Problem, dass sich die heutige Gestehungskostenregulierung auf inländische Eigenproduktion, Beteiligungen und Bezugsrechte bezieht. Fällt nun der «Inlandbezug» aufgrund des Stromabkommens weg, so entsteht im Vorschlag des Bundesrates eine Bezugsbasis von Gestehungskosten, welche keinen Zusammenhang mit der inländischen Produktion mehr haben. Dies kann gewollte, aber auch ungewollte und vor allem nicht absehbare Effekte haben. So sind beispielsweise Gestehungskosten norwegischer Windparks als Bemessungsgrundlage für Grundversorgungstarife für Schweizer Endkunden schlicht falsch.

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der vorgeschlagenen Preisregulierung der Grundversorgung im geöffneten Markt zu empfehlen. Die Preisregulierung ist berechtigt, um ihre Schutzfunktion aufrechtzuerhalten. Sie muss aber gleichzeitig mit den Marktmechanismen kompatibel bleiben und darf nicht erneut zu Fehlanreizen führen. Ob nun der Vorschlag für eine deregulierte Form mit einer Missbrauchsaufsicht gemäss Sicht des VSE oder alternativ gar eine schweizweit einheitliche, marktpreisbasierte Tarifdefinition gemäss Vorschlag der ElCom⁷ umgesetzt werden soll, gilt es unter Abwägung von Vor- und Nachteilen und unter Berücksichtigung weiterer Abhängigkeiten wie insbesondere der künftigen Regelung der Abnahme- und Vergütungspflicht nach Art. 15 EnG politisch zu entscheiden.

⁷ Vgl. ElCom (2026) Vernehmlassungsantwort zum Stromabkommen vom 25. September 2025.

5. Marktöffnung als Chance zur Deregulierung der Grundversorgung

Mit dem Stromabkommen und der vollständigen Marktöffnung erhält die Grundversorgung einen neuen ordnungspolitischen Rahmen. Sie bleibt als gesetzlich verankertes Instrument zum Schutz kleiner Endverbraucherinnen und Endverbraucher bestehen. Sie wird jedoch nicht mehr als dominierender Belieferungsmodus ausgestaltet, sondern als regulierte Option innerhalb eines wettbewerblich organisierten Strommarktes angeboten. Die Grundversorgung steht dabei selber im Wettbewerb zu alternativen Marktangeboten vom gleichen Lieferanten oder von anderen Anbietern.

Die Einbettung der Grundversorgung in ein offenes Marktumfeld schafft Chancen für eine Weiterentwicklung der heutigen Ausgestaltung. Insbesondere bietet sich die Möglichkeit, die aktuelle kostenbasierte Regulierung abzulösen und sie an die Funktionsweise eines liberalisierten Marktes anzupassen. Die Marktöffnung wirkt dabei nicht als Abbau der Grundversorgung, sondern als Vereinfachung durch wirksamen Wettbewerb unter Beibehaltung einer wirksamen Schutzfunktion durch die Aufsicht der ElCom. Der neue Ordnungsrahmen verschiebt den Fokus von der flächendeckenden Sicherstellung der Belieferung hin zu Effizienz, klarer Rollenverteilung und konsistenter Verantwortung zwischen Netzbetrieb, Grundversorgung und wettbewerblicher Stromlieferung. Anforderungen an Beschaffung, Risikomanagement und Kundenprozesse gewinnen an Bedeutung und machen Skaleneffekte sowie organisatorische Bündelungen relevanter. Ob und in welchem Umfang sich daraus strukturelle Anpassungen ergeben, ist keine unmittelbare Folge einzelner regulatorischer Vorgaben, sondern das Ergebnis der Marktlogik selbst. Die Marktöffnung setzt einen Rahmen, innerhalb dessen sich die organisatorische Ausgestaltung der Grundversorgung weiterentwickeln kann. Die Frage der Anzahl und Struktur der Grundversorger ergibt sich damit nicht als regulatorische Zielvorgabe, sondern als Konsequenz der neuen funktionalen Anforderungen.

Die Grundversorgung bleibt damit ein zentrales Element der Schweizer Stromversorgung. Ihre künftige Form ist jedoch nicht mehr statisch vorgegeben, sondern zunehmend Ausdruck eines Zusammenspiels von Regulierung, Wettbewerb und organisatorischer Effizienz. Die Marktöffnung macht die Weiterentwicklung der Grundversorgung nicht nur möglich, sondern strukturell erforderlich. Sie stellt eine echte Chance zum Abbau der bisherigen Regulierung dar: Nicht zum Nachteil, sondern im Gegenteil zum Vorteil der Kundinnen und Kunden.