

Soll der Bund nun aktiv in den Strommarkt eingreifen?

Auslegeordnung diskutierter Massnahmen mit möglichen Konsequenzen

Markus Flatt Dr. oec. HSG, geschäftsführender Partner
EVU Partners, Aarau, markus.flatt@evupartners.ch

Datum: 16. September 2022 / Aktualisierung 2. Dezember 2022

Lead

Die europäischen Gas- und Strommärkte sind aus den Fugen geraten. Die aktuelle Energiekrise schlägt voll auf die Preise durch, teils durch Fundamentaleffekte erklärt, teils getrieben durch Spekulation und schierer Panik. Während Experten das Marktdesign als funktionierend bestätigen, überschlagen sich die politischen Forderungen nach dessen «Änderung» und Staatseingriffen. Was macht die EU? Wo steht die Schweiz? Ein Versuch einer kurzen Einordnung.

Die Ausgangslage ist hinlänglich bekannt

Ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine, die daraus resultierenden Sanktionen gegen Russland und deren Antwort mit der Drosselung bis Einstellung der Gaslieferungen sind die Gaspreise in ganz Europa regelrecht explodiert. Da in Europa nach wie vor Gas verstromt wird und dies in der Regel preissetzend ist, führt diese Verknappung und Verteuerung des Gases automatisch zu einer starken Wirkung auf den kurzfristigen Strompreis am Spotmarkt sowie die mittelfristig erwarteten Strompreise am Terminmarkt. Als wäre dies nicht genug, hat die extreme Trockenheit, vor allem im Süden Europas, sowie der Ausfall von rund der Hälfte der französischen Kernkraftwerke (KKW) die Angebotsseite im Strommarkt zusätzlich belastet. Diese drei Haupteffekte, Gasknappheit, Trockenheit und KKW-Verfügbarkeit begründen die aktuell extrem hohen und sehr volatilen Strompreise in weiten Teilen Europas.

Dies betrifft direkt auch die Schweiz, da sowohl Produzenten wie auch Lieferanten am europäischen Spot- und Terminmarkt ihren Strom handeln, da nur dort die Liquidität genügend hoch ist sowie um den Bilanzausgleich stets überall sicherstellen zu können. Der Markt hat dabei eine zentrale Aufgabe, welche die Versorgungssicherheit durch Vermeidung von Ungleichgewicht im europäischen Übertragungsnetzverbund, unterstützt und Eingriffe der Übertragungsnetzbetreiber wie swissgrid auf das Notwendige begrenzen soll. Eine Autarkie der Schweiz wäre rein theoretisch denkbar, faktisch aufgrund der Vernetzung und der fehlenden

Kapazitäten, um jede Nachfragespitze in jeder Sekunde im Schweizer Netz aufzufangen, unrealistisch. Die europäische Integration und die damit verbundenen Preissignale sind und bleiben somit zentral.

Die in den letzten Monaten viel diskutierte und oft missverstandene Merit-Order ist dabei eine reine Beschreibung von Angebot und Nachfrage im Strommarkt (deskriptiv). Konkret melden die Stromproduzenten ob und zu welchem Preis sie mindestens erhalten wollen. In der Regel orientiert sich dabei der Preis an den variablen Gestehungskosten. Dabei werden die Kraftwerke nach dem Preis angeordnet und der Nachfragekurve gegenübergestellt. Das teuerste der Nachfrage entsprechenden Angebot ist dabei preissetzen für alle zeitgleich gehandelten Stromdeals. Dieses Modell zu ändern ist nur bedingt möglich, sofern am Prinzip des Marktes festgehalten werden soll. Markteingriffe sowie Erweiterungen des Marktmodells, z.B. mit Kapazitätsmärkten, sind jedoch möglich. Diese gilt es jedoch gut zu konzipieren, da die Kaskadeneffekte enorm und die Auswirkungen mittel- bis langfristig irreversibel sein können. Kurzfristige, starke Markteingriffe sind damit per se heikel und gut abzuwägen. Nicht nur aus Sicht der Preiseffekte, sondern auch aus Sicht der Versorgungssicherheit.

In der Diskussion sind dabei zwei Themenkomplexe besser voneinander zu trennen:

- a) Das Marktdesign im Kontext von Angebot und Nachfrage;
- b) Die Frage der Umverteilung.

Während a) aus unserer Sicht nicht kurzfristig zur Disposition gestellt werden sollte, ist b) die wohl zentrale, vor allem kurzfristig relevante Frage, wie eine Umverteilung umgesetzt werden kann. So haben die EU-Energieminister am 30. September 2022 im Grundsatz entschieden, über 180 Euro/MWh hinausgehende Erlöse von Produzenten als sog. «Übergewinne» abzuschöpfen.

Aktuell wird in der EU sowie in den betroffenen Ländern die konkrete Umsetzung vorangetrieben. In Deutschland wurde die «Strompreisbremse» bei 40 Cent/kWh (für 80% des Vorjahresverbrauchs) definiert. In Österreich wurde ein Preis-Cap von 10 Cent/kWh bis 2'900 kWh definiert. Dabei löst die Umverteilung das Grundproblem der hohen Energiepreise nicht, sondern soll helfen, sozial- und wirtschaftsverträglich als Land und als Europa mit der aktuellen Energiekrise umzugehen.

Ein Versuch der Einordnung aktueller Ideen für Markteingriffe in der Schweiz

Die nachfolgende Tabelle zeigt ohne Anspruch auf Vollständigkeit und scharfe Abgrenzbarkeit die in den letzten Monaten diskutierten Massnahmen in der Schweiz. Während die Themen der Grundversorgung und der Marktöffnung rein helvetischer Natur sind (da nur wir eine derart regulierte Grundversorgung und kein offener Markt in Europa kennen), sind Härtefallregelungen, Windfall-Profit-Abschöpfungen und Preisdeckel in der EU und den anderen europäischen Ländern bereits in Umsetzung. Nachstehend sollen die einzelnen Massnahmen kurz eingeordnet werden.

Ansatz	Grundversorgung öffnen	Nationale Grundversorgung	Härtefallfonds	Preisdeckel	Marktöffnung	Keine
Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> Alle Marktkunden können wieder zurück in die Grundversorgung Starke Verwerfungen zulasten der Grundversorger (Beschaffung; Vorfinanzierung; Tarifeffekte) und der GV-Kunden zu Folge 	<ul style="list-style-type: none"> Idee einer national einheitlichen Grundversorgung Alle Endkunden mit Wahlrecht (WAS); Kombination mit Marktöffnung Verlust der Kunden aller Grundversorger als Folge 	<ul style="list-style-type: none"> Gezielte Unterstützung von Härtefällen für Beschaffung 2023 Nur für „Energieintensive“ Fonds, welcher ab einem Preis X z.B. 50% des effektiven Preis Y bezahlt Finanzierung mittels „Windfall-Profit-Steuer“ denkbar 	<ul style="list-style-type: none"> Geplante Massnahmen am europäischen Markt der EU wirken potentiell auch für die Schweiz Umsetzung der Abschöpfung von „Windfall-Profits“ mit CH Produzenten unklar Mittel für Entlastung Endkundenpreise 	<ul style="list-style-type: none"> Vollständige Marktöffnung mit flankierenden Massnahmen und Übergangsbestimmungen Evtl. in Kombination mit anderen Ansätzen (z.B. Preisdeckel) 	<ul style="list-style-type: none"> Verzicht auf Massnahmen Verweis auf Eigenverantwortung und noch moderate Gesamtsteuerung Überzeugung, dass Sparmassnahmen und Förderung Erzeugung Problem von selber löst
Eingriffsstärke						
Eingriffswirkung						
Kurzfristige Umsetzbarkeit						

Umsetzung u.E. realistisch (EU & CH)

Starten wir mit der Idee des Schweizerischen Gewerbeverbandes die regulierte, kostenbasierte Grundversorgung für alle Marktkunden öffnen bzw. diesen die «Rückkehr» in diese zu ermöglichen. Eine solche Rückkehr ist aktuell getreu dem Grundsatz «einmal frei, immer frei» rechtlich nicht zulässig. Dieser stützt sich auf Art. 11 Abs. 2 StromVV, wonach die Lieferpflicht des lokalen Verteilnetzbetreibers (VNB) nach Art. 6 StromVG mit Ausübung des Anspruches auf Netzzugang endgültig entfällt.¹ Während dieser Grundsatz mit einer Verordnungs- und allenfalls Gesetzesanpassung vergleichsweise einfach zu ändern wäre, wären die Auswirkungen für die verpflichteten VNB erheblich. Energiewirtschaftlich würde eine Rück-Integration von bisherigen Marktkunden die kurzfristige Beschaffung fehlender Energiemengen zu einem sehr schlechten Zeitpunkt in der Grundversorgung bedingen. Damit würde das aktuelle Beschaffungsproblem des einzelnen Marktkunden einfach auf den VNB verschoben und die resultierenden (hohen) Beschaffungskosten für eine derart kurzfristige Beschaffung solidarisch auf alle anderen Grundversorgungskunden verteilt. Damit würde faktisch die vielerorts etablierte, vorausschauende Beschaffungsstrategie des VNB unterlaufen. Da die Tarife für 2023 bereits publiziert sind und vom VNB nicht mehr verändert werden dürfen, führt dies zusätzlich zu einem massivem Vorfinanzierungs- und Liquiditätsbedarf beim VNB. Je nach Konstellation kann dies direkt zu finanziellen Schwierigkeiten beim Versorger führen. Allein diese Konsequenzen zeigen, dass diese Massnahme aus unserer Sicht sehr problematisch wäre. Das klassische «Moral Hazard-Problem» dieser einseitigen Wechselmöglichkeiten zulasten aller kleineren Kunden sei hier gar nicht weiter ausgeführt. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass auch die Grundversorgungstarife letztlich direkt von den Marktpreisen abhängen und daher in den nächsten Jahren weiter steigen werden. Die Idee des Gewerbeverbandes einer dreijährigen Frist für einen erneute Rückkehr in den Markt hilft dabei wenig, dürfte doch die aktuelle Preissituation mindestens für rund drei Jahre die Tarife prägen. Wenn, dann müsste die Rückkehr in die Grundversorgung sehr langfristig erfolgen.

Der Bundesrat hat mit seinem Beschluss vom 2. November 2022 dieser Idee eine Absage erteilt.² Gleichzeitig hat er mit der neuen Regelung von Art. 11 Abs. 2^{bis} StromVV die Möglichkeit zur Rückkehr in die Grundversorgung im Kontext der Bildung eines Zusammenschlusses zum Eigenverbrauch (ZEV) rechtlich bestätigt.³

¹ Vgl. ElCom, Mitteilung vom 7. Dezember 2021, Ziff. C, 2.

² Vgl. Bundesrat, Medienmitteilung vom 2. November 2022.

³ Vgl. Bundesrat, Medienmitteilung vom 23. November 2022.

Diese Möglichkeit bestand aufgrund der Praxis der ElCom mit dem Vorbehalt der Rechtsmissbräuchlichkeit zwar schon bisher. Nun hat der Bundesrat diesen mit den Anforderungen eines ZEV verbundenen Weg zurück in die Grundversorgung explizit bestätigt und mit einer sieben Jahre dauernden Verweilpflicht in der Grundversorgung ergänzt. Die Gesetzeskonformität dieser Bestimmung könnte allenfalls im Rahmen eines Verfahrens noch überprüft werden.

Deutlich weiter geht die von Nationalrat Eric Nussbaumer lancierte Idee einer nationalen Grundversorgung. Anstelle der einzelnen VNB würde damit eine nationale Institution treten, welche die Grundversorgung schweizweit einheitlich organisieren würde. Hier stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, wie und in welcher Frist dies umgesetzt werden könnte. Im Fokus steht dabei sicherlich der Umgang mit der heute tendenziell kostenreduzierenden Eigenproduktion, welche im Eigentum von zahlreichen grossen und kleinen Produzenten steht. Ohne Zugriff auf diese Eigenproduktion zu Gestehungskosten würden die Tarife einer nationalen Grundversorgung deutlich höher liegen. Ein solcher Zugriff würde aber einem erheblichen Eingriff in den Markt bedeuten. Gewinner wären Kunden aller beschaffenden VNB, Verlierer alle Kunden von Produzenten. Kurzfristig ist diese Idee daher aus unserer Sicht nicht umsetzbar und wohl nur in Kombination mit einer vollständigen Marktöffnung zu prüfen. Für die VNB würde dies der Verlust «ihrer» Grundversorgungskunden bedeuten, was die heutigen Strukturen und viele Geschäftsmodelle in Frage stellen dürfte.

Merklich geringer wäre die Eingriffsstärke bei einer klassischen Härtefallregelung, welche betroffene Endkunden direkt bei der Bewältigung extrem gestiegener Energiebeschaffungskosten unterstützt. Vorteil daran ist, dass hier nicht direkt in den Markt eingegriffen wird und möglichst gezielt dort unterstützt werden soll, wo es notwendig ist (keine «Giesskanne»). Konkret schlägt bspw. Nationalrat Roger Nordmann vor, allen energieintensiven Unternehmen mit einem Energiebeschaffungspreis über 20 Rp./kWh 50% der übersteigenden Kosten über einen Fonds zu finanzieren. Eine solche «Mitfinanzierung» kann an konkrete Bedingungen wie etwa Effizienzvorgaben geknüpft werden. Die Definition von sinnvollen Anspruchsvoraussetzungen, Bedingungen für die unterstützten Unternehmen sowie die Finanzierung eines solchen Härtefallfonds sind die zentralen Punkte, welches es zu diskutieren und letztlich politisch festzulegen sind. Der Bundesrat hat auch dieser Massnahme am 2. November 2022 vorerst eine Absage erteilt, dies im Kontext der zwischenzeitlich wieder leicht gesunkenen Strompreise sowie der in der Schweiz nach wie vor moderaten Inflation. Hingegen hat er das WBF beauftragt, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen weiter zu beobachten und dem Bundesrat bei einer drohenden schweren Rezession Bericht zu erstatten sowie Handlungsoptionen aufzuzeigen. Zudem soll das UVEK dem Bundesrat bis Ende November 2022 eine Einschätzung der Auswirkungen der in der EU in Vorbereitungen befindlichen Massnahmen zur Dämpfung der Strompreise unterbreiten.

Für die Finanzierung eines Härtefallfonds werden Forderungen laut, anstelle von Steuergeldern die «Zufallsgewinne» infolge der hohen Strompreise «abzuschöpfen». Dieser Ansatz verfolgt aktuell die EU, indem die Erlöse der nicht preissetzenden (inframarginalen) Erzeugungstechnologien wie PV, Wind, Wasser, Kernkraft oder Kohle ab 180 €/MWh «abgeschöpft» und für Stützungsmaßnahmen bei Endkunden eingesetzt werden sollen.⁴ Das geplante Umverteilungs-Volumen soll sich dabei auf € 140 Mia. (!) belaufen. Wie dabei die «Abschöpfung» konkret funktionieren soll, was die Effekte für Schweizer Produzenten sind und ob ein allfälliger Fonds der Schweiz damit finanziert werden könnte, ist aktuell noch nicht klar. Dieser Ansatz hat gegenüber einem klassischen Preisdeckel den Vorteil, dass nicht in die Preisbildung an den Spot- und Terminmärkten eingegriffen wird. Dennoch beurteilen wir die Umsetzung in der Realität als höchst anspruchsvoll. Zudem besteht mit einem solch starken Markteingriff die Gefahr von Fehlanreizen, von zahlreichen Rechtsfällen und

⁴ Vgl. EU Kommission, Pressemitteilung vom 14. September 2022.

der Schwächung der Investitionssicherheit. Unabhängig davon ist die Schweiz gut beraten, sich hier eng und zeitnah mit der EU abzustimmen. Selbstredend wäre auch dazu ein Stromabkommen äusserst hilfreich.

Aus ökonomischer Sicht wäre es auch denkbar, nun den Schweizer Strommarkt endlich vollständig zu öffnen. Damit würden die stark verzerrenden Effekte zwischen Grundversorgung und Markt sowie innerhalb der Grundversorgung aufgehoben. Eine solche Öffnung ist aber aktuell politisch undenkbar und nur mit starken, begleitenden Massnahmen zugunsten der grundversorgten Kunden vertretbar. Die Kommission des Ständerates hat daher die vom Bundesrat im Rahmen der Revision des StromVG geplante Marktöffnung kurzerhand vollständig gestrichen.⁵

Letztlich könnten wir einfach auch auf sämtliche Massnahmen verzichten. Der Markt funktioniert, die Knappheit zeichnet sich im Preis ab und setzt richtige Anreize bezüglich Effizienz und Investitionen. Aus liberaler Sicht mit Verweis auf die Selbstverantwortung wäre dies durchaus vertretbar. So ist auch der letzte Entscheid des Bundesrats vom 2. November 2022 zu verstehen. Letztlich haben gerade Marktkunden jahrelang von sehr tiefen marktbasierten Strompreisen profitiert, während die tendenziell höheren inländischen Gesteigungskosten von Strom zu Verlusten der Produzenten führte und/oder durch die grundversorgten Endkunden getragen wurden.

Dennoch sind die Verhältnisse historisch einmalig und zu hohe Folgeschäden in der Volkswirtschaft zu vermeiden. Der Entscheid obliegt hier letztlich der Politik. Ob der Beschluss des Bundesrates endgültig ist, dürfte stark von der weiteren Markt- und Wirtschaftsentwicklung abhängen. So oder so: Mangelhaftes Risikomanagement, ungenügende Beschaffungsstrategien, zu wenig Tempo beim Zubau im Inland sowie schwerfällige und teilweise zu wenig professionelle Strukturen in der Energiebranche gilt es zu beheben.

Der aktuelle Druck führt zu längst notwendigen Verbesserungen. Damit hat die aktuelle Energie-Krise etwas Gutes: sie steigert unser Bewusstsein für Risiken und Resilienz und zwingt uns dazu die Transformation in eine nachhaltige, erneuerbare und effizientere Energiezukunft schneller und konsequenter voranzutreiben.

⁵ Vgl. UREK-S, Medienmitteilung vom 9. September 2022.