Zeitschrift: bulletin.ch / Electrosuisse
Herausgeber: Electrosuisse
Band: 107 (2016)
Heft: 5

Artikel: Regulierungsdickicht im Energiebereich
Autor: Mäder, Niklaus
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-857128

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Regulierungsdickicht im Energiebereich

Überlegungen gestützt auf eine Avenir-Suisse-Studie

In den vergangenen Jahren hat die Regulierung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen stark zugenommen. Avenir Suisse hat Ende März die Studie «Auswege aus dem Regulierungsdickicht II» vorgelegt. Nachfolgend werden die Aussagen und Erkenntnisse dieser Studie diskutiert und auf den Energiebereich angewandt.

Niklaus Mäder

Die aktuellen Statistiken zeigen in aller Deutlichkeit, dass die Regulierungsdichte in der Schweiz und die damit verbundenen Kosten für Wirtschaft und Gesellschaft weiterhin deutlich zunehmen. So lautet der Befund des ökonomischen Think Tanks Avenir Suisse. [1] Der Umfang der geltenden Rechtstexte des Bundes steige demnach seit Jahren und habe letztes Jahr 69 000 Seiten erreicht. Hinzu kämen kantonale Vorschriften, 16 619 an der Zahl, und Vorgaben der aufsichtsrechtlichen Institutionen in unbekanntem Umfang.

Avenir Suisse ortet erhebliche Auswirkungen für die Wirtschaft. So hätten Schweizer Wirtschaftsführer im Sorgenbarometer 2015 des WEF die Regulierungsdichte an erster Stelle genannt, würden im Seco-Bürokratiemonitor 54,2 % der Unternehmen die administrative Belastung als hoch oder eher hoch einstufen und sei die Schweizer Wirtschaft im «Ease of Doing Business»-Index der Weltbank vom 11. Platz im Jahr 2007 auf den 26. Platz im laufenden Jahr zurückgefallen.

Gesetzesvolumen steigt markant

Die postulierte steigende Regulierungsdichte bestätigt sich für den Energiebereich bei einer Durchsicht der Gesetzessammlung. Das Energiegesetz umfasste bei seiner Inkraftsetzung im Jahre 1999 lediglich 10 Seiten, aktuell sind es bereits 20 Seiten und der bundesrätliche Vorschlag der Energiestrategie 2050 zuhanden des Parlaments wies gar 29 Seiten Energiegesetz auf, was rund eine Verdreifachung des Umfangs innerhalb von zwei Jahrzehnten bedeuten würde (Bild 1). Noch weit beachtlicher ist der Anstieg bei der Energieverordnung. Diese zählte bei Inkrafttreten 22 Seiten, heute sind es inklusive Anhänge stolze 187 Seiten. Hinzu kommen zusätzliche Verordnungen, welche durch Revisionen des Energiegesetzes ausgelöst wurden, so die Herkunftsnachweisverordnung des Uvek, welche 2006 in Kraft trat.

Mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) 2007 erlebte die Regulierung der Elektrizitätswirtschaft zudem eine neue Dimension, mit weitgehenden Reporting-, Publikations- und Tarifierungsvorschriften für Netzbetreiber und einer angeordneten Eigentumsübertragung der Übertragungsnetze. Immerhin ist das Gesetz seither umfangmässig in etwa konstant geblieben, doch auf Verordnungsstufe kamen über eine Seite neue Bestimmungen zu den Informationspflichten im Elektrizitätsgrosshandelsmarkt hinzu.

Es liessen sich weitere Gesetze und Verordnungen mit ähnlicher Tendenz besprechen, so das CO_2-Gesetz oder das Stauanlagengesetz, was aber den vorliegenden Rahmen sprengen würde.

Treiber der zunehmenden Regulierung

Avenir Suisse identifiziert sechs Treiber für den Anstieg der Regulierung: zunehmende internationale Regulierung und deren unreflektierte Übernahme, Aktivismus der Behörden, Föderalismus, Vernetzung und Digitalisierung, Lobbyismus sowie Ansprüche der Gesellschaft. Zentrale Punkte werden nachfolgend bezüglich der Regulierung im Energiebereich diskutiert.

Unreflektierte Übernahme von internationaler Regulierung

Die von Avenir Suisse erwähnte Tendenz zur Einführung von internationaler Regulierung lässt sich auch im Energiebereich beobachten. Das Bundesamt für Energie will in einer Revision des StromVG zahlreiche Regelungen aus der EU in die Schweiz übernehmen. Zu nennen sind die Anreizregulierung, eine EU-konforme Strombörsen-Governance oder die Aufhebung des Vorrangs für Long-Term-Contracts (LTC) bei grenzüberschreitenden Übertragungsnetzkapazitäten.

Natürlich ist es nicht falsch, Praxis und Erkenntnisse des Auslands zu analysieren. Problematisch ist jedoch, Regelungen unreflektiert und ohne genügende Beachtung der länderspezifischen Eigenheiten übertragen zu wollen. Exemplarisch sei auf die Anreizregulierung eingegangen. Diese verursacht bekanntermassen erhebliche Probleme bei der prakti-

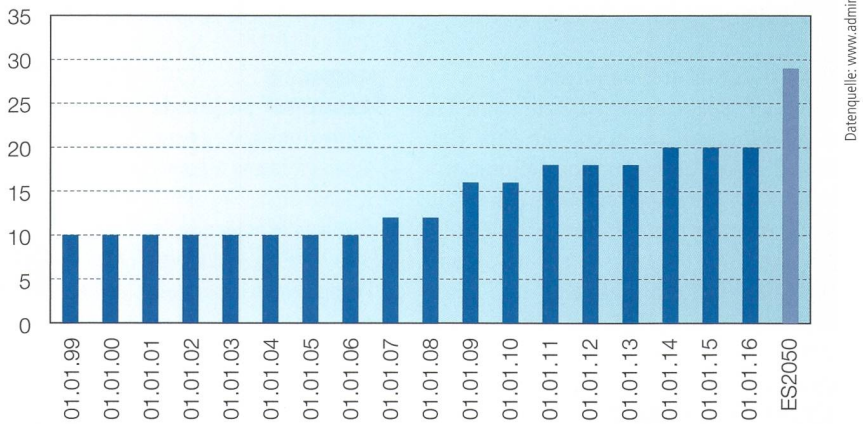

Bild 1 Entwicklung der Seitenzahl des Energiegesetzes seit Inkrafttreten (ES 2050: Bundesratsvorschlag an das Parlament für Energiegesetz in Energiestrategie 2050).

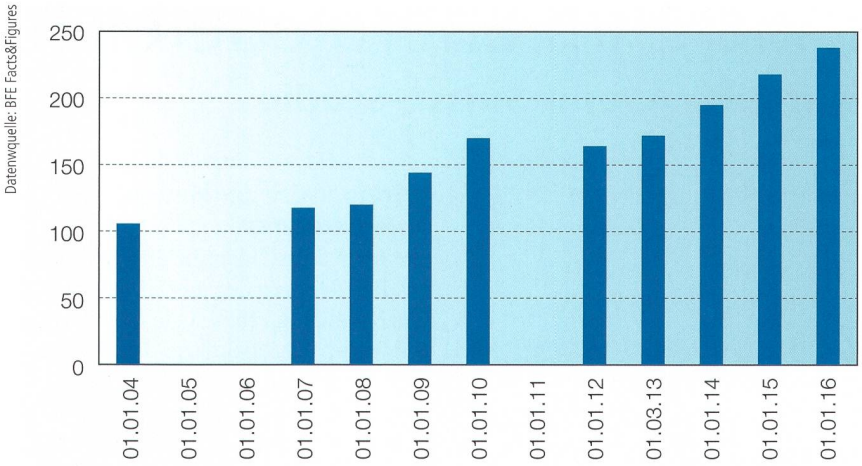

Bild 2 Entwicklung des Personalbestandes BFE in Vollzeitstellen seit 2004.

schen Anwendung und kann die Bereitschaft für langfristige Investitionen beeinträchtigen. Deutschland sah sich wiederholt veranlasst, die Anreizregulierung anzupassen, um die Anreize für Netzinvestitionen zu verbessern. Auch ist die Implementierung eines Benchmarkings in der kleinflächigen Schweiz mit topografisch höchst unterschiedlichen Netzen besonders schwierig.

Eine unreflektierte Übernahme von ausländischen Regeln, welche die Energiebranche beeinträchtigt, droht auch bei der Revision des Fernmeldegesetzes. Hier schlägt das Bundesamt für Kommunikation in Verschärfung zum EU-Recht vor, Eigentümer von Kabelkanalisationen, Verteilerkästen und anderen Anlagen, die sich für die Erstellung von Fernmeldeanlagen eignen, zu verpflichten, Dritten die Mitbenutzung zu gestatten. Damit soll der Ausbau von Breitbanddiensten gefördert werden. Allerdings nimmt die Schweiz sowohl beim Ausbaustand wie auch beim Wachstum der Breitbandinfrastruktur international eine Spitzenposition ein, weshalb kein staatlicher Handlungsbedarf besteht.

Aktivismus von Behörden

Avenir Suisse erklärt die zunehmende Regulierungsdichte auch mit dem Einfluss der Verwaltung im Regulierungsprozess. Im Energiebereich sieht die Entwicklung zentraler Behörden wie folgt aus: Im Jahr 2004 wies das Bundesamt für Energie 105,5 Vollzeitstellen (Full-time Equivalents, FTE) auf, am 1. Januar 2016 waren es deren 238 (Bild 2). Damit fand mehr als eine Verdoppelung statt. Bei der ElCom erhöhte sich der Personalbestand von 31 FTE im Jahr 2009 auf 41 im Jahr 2014. Interessant ist, dass die Botschaft zum StromVG einen Bestand von lediglich 10 bis 15 FTE erwähnt hatte.

Offen bleibt indes, ob zunehmende Regulierung eine grössere Behörde erforderlich macht oder im Gegenteil eine grössere Behörde zusätzliche Regulierungen auslöst. Möglich ist auch, dass es sich um zwei sich gegenseitig verstärkende Effekte handelt.

Lobbyismus

Auch die Wirtschaft trage zum Regulierungsdickicht bei, schreibt Avenir Suisse und geht dabei mit der Energiestrategie 2050 hart ins Gericht, in welcher der Endkonsument Verlierer sei. Auch wenn die Vorwürfe zur Energiestrategie 2050 übertrieben erscheinen, ist nicht zu bestreiten, dass Lobbyismus die Regulierung im Energiebereich erheblich beeinflusst. Erwähnt sei die geltende Regulierung der Stromnetztarife, welche kleine Endkunden mit eigenen Produktionsanlagen – in der Regel PV-Anlagen – in ungerechtfertigter Weise bevorzugt. Die Netzkosten, welche von dieser Partikulargruppe nicht mehr getragen werden, muss die Allgemeinheit der übrigen Strombezüger übernehmen, welche anscheinend über eine weniger schlagkräftige Lobby verfügen.

Ansprüche der Gesellschaft

Die Ansprüche der Gesellschaft im Energiebereich sind weit gefächert. So wird oftmals die Verkabelung von Stromleitungen gefordert. Nun soll mit der Strategie Stromnetze gesetzlich verankert werden, dass neue Leitungen der Netzebenen 3, 5 und 7 bis zu einem bestimmten Mehrkostenfaktor zwingend zu verkabeln sind. Weitere Beispiele für die Auswirkungen der gesellschaftlichen Ansprüche auf die Regulierung sind der Landschafts-, Gewässer- und Naturschutz, welche die Gesetzgebung zum Bau und Betrieb von Kraftwerken beeinflusst haben. Die Bewertung solcher Ansprüche sei offen gelassen. Zweifellos haben sie aber die Regulierungsdichte im Energiebereich erhöht.

Lösungsansätze

Avenir Suisse nennt verschiedene Lösungsansätze gegen die Regulierungsdichte, von denen nachfolgend einige beleuchtet werden. Auf allgemeinem Niveau wird analog zur Schuldenbremse eine gesamtwirtschaftliche Regulierungsbremse vorgeschlagen, welche ein Abbauziel der Regulierungskosten definiert. Zudem soll gemäss einer «One-in-one-out-Regel» für jede neue Regulierung in einer Branche eine andere in derselben Branche abgeschafft werden. Angesichts der stetig steigenden Regulierungsdichte im Energiebereich klingt diese Idee interessant. In der Praxis dürften sich jedoch erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten eröffnen, da die einzelnen Regulierungen bezüglich ihrer Folgekosten zu quantifizieren und die einzelnen Branchen verbindlich abzugrenzen wären.

Résumé

La jungle réglementaire dans le domaine de l'énergie

Réflexions basées sur une étude d'Avenir Suisse

Fin mars, Avenir Suisse a présenté l'étude « Sortir de la jungle réglementaire II ». Dans le présent article, les assertions et les conclusions de ce texte sont discutées et appliquées au domaine énergétique.

Selon l'étude, la densité réglementaire en Suisse, ainsi que les coûts qui en résultent pour l'économie et la société continuent d'augmenter de manière notable. Avenir Suisse identifie des conséquences majeures sur le plan économique. Différentes solutions sont citées, parmi lesquelles un frein à la réglementation valable pour l'économie dans sa globalité. Celui-ci définirait un objectif de réduction des coûts réglementaires. En outre, le think tank propose l'instauration d'une instance indépendante pour lutter contre l'inflation normative. Toutefois, la création d'une entité administrative supplémentaire est-elle le meilleur moyen d'y parvenir ? Il est permis d'en douter.

Se

Weiter schlägt Avenir Suisse eine unabhängige Stelle zur Bekämpfung von Regulierungen vor. Diese würde in einer frühen Phase einen Quality-Check und in einem späteren Schritt eine gegenüber heute ausführlichere, quantitative Regulierungsfolgenabschätzung durchführen. Ob ein Ausbau des Behördenapparates ein wirksames Mittel ist, um zunehmender Regulierung zu begegnen, ist jedoch zu bezweifeln. Zudem haben die bisherigen Regulierungsfolgenabschätzungen kaum Wirkung gezeigt, wie der Anstieg des Gesetzesumfangs zeigt.

Wichtig sind jedoch die Fragen, die Avenir Suisse in den Quality-Checks geklärt haben will. Beispielsweise: Ist die zu behebende Marktineffizienz klar identifiziert und genau beschrieben? Sind alternative, marktkonforme Lösungen geprüft worden? Auch die vorgeschlagenen Kriterien bei der Übernahme ausländischer Regulierungen sind beachtenswert, etwa ob die neue Regulierung mit der regulatorischen Tradition und Struktur der Schweiz kompatibel ist. Solche Überlegungen würden wohl manche Regulierung im Energiebereich in kritischem Licht erscheinen lassen.

Referenz

[1] Peter Buomberger, Tobias Schlegel, Auswege aus dem Regulierungsdickicht II – Lernen von ausländischen Erfahrungen, Avenir Suisse, 2016.

Autor

Niklaus Mäder, lic. rer. pol., ist Senior Expert Regulierung beim Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE).

VSE, 5001 Aarau
niklaus.maeder@strom.ch

Der Autor dankt Cornelia Abouri, VSE, für die kritische Durchsicht des Artikels. Allfällige Fehler gehen ausschliesslich zulasten des Autors.

Anzeige