



Vernehmlassungsentwurf

Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung

Erläuternder Bericht des Baudepartementes vom 12. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Eidgenössische Stromversorgungsgesetzgebung	4
1.1.1. Elektrizitätsmarktgesetz	4
1.1.2. Stromversorgungsgesetz	4
1.1.3. Stromversorgungsverordnung.....	5
1.1.4. Gegenwärtige Spannungsfelder	5
1.2. Aufgaben der Kantone und Regelungsbedarf	6
1.3. Vorgehen im Kanton St.Gallen	6
1.4. Vorleistungen	7
1.4.1. Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	7
1.4.2. Kantonale Energiepolitik	7
1.4.3. Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE.....	8
2. Ziele der Regelung	9
3. Regelungsbedarf aufgrund des Stromversorgungsgesetzes.....	10
3.1. Zuteilung der Netzgebiete (Art. 2 bis 5 des Entwurfs).....	10
3.1.1. Aufgabe	10
3.1.2. Zuständigkeit	10
3.1.3. Zuteilungskriterien.....	11
3.1.4. Sachlicher Geltungsbereich	11
3.2. Anschlüsse ausserhalb des Netzgebietes (Art. 6 des Entwurfs)	13
3.2.1. Bundesrechtliche Anschlusspflicht	13
3.2.2. Abweichungen vom Netzgebiet im Einzelfall	14
3.2.3. Verzicht auf ein ausschliessliches Anschlussrecht	15
3.3. Anschlüsse ausserhalb der Bauzone (Art. 7 des Entwurfs)	15
3.3.1. Verzicht auf Ausdehnung der Anschlusspflicht/Regelung der Anschlusskosten.....	15
3.3.2. Verzicht auf Bestandesrecht für Anschlüsse nicht ganzjährig bewohnter Bauten ausserhalb der Bauzone	16
3.4. Durchsetzung der Anschlussgarantie (Art. 8 des Entwurfs)	17
3.5. Leistungsaufträge (Art. 9 bis 12 des Entwurfs)	17
3.5.1. Allgemeines	17
3.5.2. Kantonaler Leistungsauftrag	18
3.5.3. Leistungsaufträge der politischen Gemeinde	18
3.5.4. Möglicher Inhalt von Leistungsaufträgen	18
3.6. Angleichung der Netznutzungstarife	19
4. Über den Vollzug des Bundesrechts hinausgehender Regelungsbedarf.....	20
4.1. Regelungsbedarf gegeben	20
4.1.1. Stromversorgung als öffentliche Aufgabe (Art. 1 des Entwurfs).....	20
4.1.2. Interkantonale Verträge.....	21
4.2. Regelungsbedarf verneint	23
4.2.1. Netze in öffentlicher Hand.....	23

4.2.2. Nutzung von öffentlichem Grund.....	25
4.2.3. Begrenzung von Abgaben und Gewinnausschüttungen.....	25
4.2.4. Aufsicht der Gemeinde über EVU	26
4.2.5. Anreizsystem für Netzzusammenschlüsse	27
5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	28
6. Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	29
7. Referendum.....	29
Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung	30

Zusammenfassung

Mit dem Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, SR 734.7; abgekürzt StromVG), das seit dem 1. Januar 2008 teilweise vollzogen wird, hat sich das Umfeld für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) grundlegend verändert. Das Stromversorgungsgesetz schafft die Voraussetzungen für eine schrittweise Öffnung des schweizerischen Strommarktes. Seit 1. Januar 2009 können die grossen Stromkunden mit einem Jahresverbrauch von über 100 MWh je Verbrauchsstätte ihren Stromerzeuger oder -händler frei wählen. Ab dem Jahr 2014 soll dies auch für die übrigen Kunden möglich sein. Der Stromtransport über die bestehenden Stromnetze stellt weiterhin einen Monopolbereich dar. Entsprechend müssen die EVU ihr Netzgeschäft (Stromtransport) von ihrem Energiegeschäft (Strombeschaffung und -verkauf) trennen. Die Netznutzungstarife und die Elektrizitätstarife der Endverbraucher mit Grundversorgung werden von der neu geschaffenen eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom) überwacht.

Die Liberalisierung in der Stromversorgung könnte zur Folge haben, dass gewisse Neubauten wegen schlechter Wirtschaftlichkeit nicht angeschlossen bzw. Anschlüsse bestehender Bauten nicht ersetzt werden. Vor allem um dieser Gefahr vorzubeugen und damit die Anschlussgarantie zu gewährleisten, überträgt das Stromversorgungsgesetz den Kantonen gewisse Aufgaben. Als Sofortmassnahme zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben regelte die Regierung den Vollzug der kantonalen Aufgaben in einer Dringlichkeitsverordnung, die seit 1. Januar 2009 angewendet wird. Diese muss aufgrund von Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) innert zwei Jahren, d.h. ab dem Jahr 2011, durch ein formelles Gesetz abgelöst werden. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll in erster Linie dieser Verpflichtung entsprochen werden.

Über die vergangenen Jahrzehnte haben die EVU Bauten und Anlagen an das Stromnetz angeschlossen und dabei ihre Verteilnetze ausgedehnt. Die entstandenen Versorgungsgebiete mussten weder von den Gemeinden noch vom Kanton überwacht werden. Gestützt auf die Verordnung zum eidgenössischen Stromversorgungsgesetz (sGS 741.20; abgekürzt V zum eidg. StromVG) werden die Netzgebiete im Lauf des Jahres 2009 erstmals offiziell durch den Kanton erfasst und mit Entscheid der Regierung zugeteilt. Damit wird eindeutig festgehalten, in welchem Gebiet ein EVU die Anschlusspflicht zu erfüllen hat. Bei der Zuteilung der Netzgebiete müssen in erster Linie die Eigentumsverhältnisse an den Netzanlagen berücksichtigt werden. Denn würde ein Teil eines Netzgebietes einem anderen EVU als dem Netzeigentümer zugeteilt, würde letzterer in der Nutzung seines Eigentums eingeschränkt. Subsidiär sind bei der Netzgebietenzuteilung auch die Wirtschaftlichkeit und die Gemeindegrenzen zu beachten. Berücksichtigt werden können sodann unter Umständen vertragliche Regelungen (etwa zwischen EVU oder zwischen Gemeinde und EVU).

Das Stromversorgungsgesetz bietet die Möglichkeit, den Netzbetreibern im Zusammenhang mit der Netzgebietenzuteilung einen Leistungsauftrag zu erteilen. Ein kommunaler Leistungsauftrag an ein EVU ist nach dem Entwurf nur dann möglich, wenn die Gemeinde dieses EVU rechtlich beherrscht. Ein kantonaler Leistungsauftrag kann durch die Regierung erteilt werden. Er

soll in diesem Fall alle EVU im Kanton gleichermaßen verpflichtet. Damit wird einerseits die Gelegenheit geschaffen, Anordnungen im Bereich Grundversorgung und Versorgungssicherheit in Bezug auf das Netz zu treffen. Andererseits wird dem Energiekonzept entsprochen, wonach die Möglichkeit geschaffen werden soll, den Leistungsauftrag als energiepolitisches Instrument einzusetzen. Sowohl der gemeindliche als auch der kantonale Leistungsauftrag dürfen nur Verpflichtungen enthalten, die mit dem Thema Energie in Zusammenhang stehen.

Aufgrund des Stromversorgungsgesetzes können die Kantone für Bauten ausserhalb der Bauzonen Bestimmungen erlassen. Der Entwurf für ein Einführungsgesetz sieht vor, dass die gesamten Anschlusskosten – dem Verursacherprinzip folgend – zu Lasten des anzuschliessenden Endverbrauchers bzw. Energieerzeugers gehen sollen. Die Regelung gilt subsidiär. Die Beiträge von Endverbraucher oder Elektrizitätserzeuger dürfen aber in jedem Fall die verursachten Kosten nicht übersteigen.

Das Stromversorgungsgesetz verpflichtet die Kantone, geeignete Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede bei den Netznutzungstarifen zu treffen. Was als unverhältnismässig gelten soll, gibt das Stromversorgungsgesetz nicht vor. Über angemessene Massnahmen kann der Gesetzgeber erst bei Bedarf entscheiden. Im Einführungsgesetz soll daher vorläufig auf eine Regelung verzichtet werden.

Aufgrund des geltenden Rechts ist davon auszugehen, dass die Stromversorgung heute grundsätzlich als öffentliche Aufgabe zu betrachten ist. Dieser Grundsatz ist jedoch nicht ausdrücklich geregelt. Deshalb soll im Einführungsgesetz festgehalten werden, dass die politische Gemeinde für die Stromversorgung zu sorgen hat, falls diese – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – nicht durch andere Träger hinreichend gewährleistet ist.

Mit dem Postulat «Verbleib der kantonalen Stromnetze in öffentlicher Hand» (43.01.05) wurde die Regierung beauftragt, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten, wie der Verbleib der Elektrizitätsverteilnetze in öffentlicher Hand sichergestellt werden soll. Die Regierung ist der Ansicht, dass sich diesbezüglich kein Regelungsbedarf ergibt. Die geltende Regelung im Gemeindegesetz, wonach eine Gemeinde die Mehrheitsbeteiligung an ihrem EVU nur mit Bewilligung des zuständigen Departementes (Departement des Innern) veräussern kann, soll beibehalten werden. Auf weitere Einschränkungen ist zu verzichten. Die Gemeindeautonomie soll im bisherigen Umfang gewahrt bleiben. Die Beteiligung des Kantons an der SAK Holding AG bzw. indirekt an der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) ist Teil des Verwaltungsvermögens und kann daher grundsätzlich nur mit Zustimmung des Kantonsrates bzw. des Stimmvolks an Private veräussert werden. Auch diesbezüglich besteht kein Handlungsbedarf des Gesetzgebers.

1. Ausgangslage

1.1. Eidgenössische Stromversorgungsgesetzgebung

1.1.1. Elektrizitätsmarktgesetz

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 15. Dezember 2000 ein Elektrizitätsmarktgesetz (EMG). Damit sollten die Voraussetzungen für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt geschaffen werden. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen. Es wurde vorgebracht, das Gesetz führe zu höheren Strompreisen und mehr Stromausfällen, es gefährde den Service public, die Umwelt sowie die Sicherheit der Anlagen und koste Arbeitsplätze. In der Folge lehnte das Schweizer Stimmvolk das EMG am 22. September 2002 knapp ab. Tempo und Ausgestaltung der Öffnung des Strommarkts mussten noch einmal überdacht werden. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragte eine Expertenkommission, einen neuen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, der den Gründen für die Ablehnung des EMG Rechnung tragen sollte.

1.1.2. Stromversorgungsgesetz

Der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Stromversorgung wurde im Sommer 2004 in die Vernehmlassung gegeben und von den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit einer Änderung des Energiegesetzes (SR 730.0) in der Schlussabstimmung vom 23. März 2007 gutgeheissen. Das Stromversorgungsgesetz und die Änderung des eidgenössischen Energiegesetzes¹ bilden ein Ganzes und sind Teil eines politischen Kompromisses: Die Strommarktliberalisierung war unter der Bedingung mehrheitsfähig, dass gleichzeitig die erneuerbaren Energien verstärkt gefördert würden.

Das Bundesgesetz über die Stromversorgung schafft die Voraussetzungen für eine schrittweise Öffnung des schweizerischen Strommarktes und die Stärkung der Versorgungssicherheit. Vorerst sind Kunden mit einem Jahresverbrauch von über 100 MWh je Verbrauchsstätte berechtigt, ihren Anbieter selbst zu wählen. Der Strom kann gegen ein Netznutzungsentgelt zur Verbrauchsstätte durchgeleitet werden. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die Pflicht zur buchhalterischen Trennung der Verteilnetzbetriebe von den übrigen Tätigkeitsbereichen (Unbundling). Die Grundversorgung für Endverbraucher, die nicht am freien Markt teilnehmen, ist weiterhin gewährleistet. Sie kommen in den Genuss eines Tarifs, der sich an den Gestehungskosten einer effizienten Produktion und an langfristigen Bezugsverträgen des Verteilnetzbetreibers und nicht an den Marktpreisen orientiert. In fünf Jahren sollen alle Endverbraucher Wahlfreiheit geniessen, sofern dazumal dagegen kein Referendum ergriffen wird (zweistufige Marktöffnung).

Weiteres Kernelement ist die Schaffung eines einzigen Betreibers des Übertragungsnetzes, einer schweizerisch beherrschten Netzgesellschaft. Die Überlandwerke haben dazu die Swissgrid AG gegründet. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes muss auch das Eigentum an den Übertragungsnetzen an diese Netzgesellschaft übergehen. Die Swissgrid betreibt die Höchstspannungsnetze in der Schweiz und koordiniert den grenzüberschreitenden Stromaustausch. Die Überwachung des Netzzugangs und des Wettbewerbs erfolgt durch die Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom), deren Mitglieder vom Bundesrat ernannt wurden. Insbesondere überwacht und genehmigt die EiCom die Netznutzungstarife und stellt den diskriminierungsfreien Netzzugang sicher. Bestehen trotz Intervention durch die EiCom immer noch unverhältnismässige Unterschiede der Netznutzungstarife innerhalb des Kantons, kann der Kanton Massnahmen zu deren Angleichung treffen. Im Weiteren überwachen die Kantone ihrerseits die für die Sicherstellung des Netzzugangs notwendige Anschlusspflicht.

¹ Einführung einer kostendeckenden Einspeisevergütung bis Anlage abgeschrieben ist, als Alternative zur Direktvermarktung von Ökostrom.

Mit Ausnahme der Bestimmungen über den Anspruch auf Netzzugang (Marktöffnung für Grossverbraucher ab einem Jahresverbrauch von 100 MWh) sowie die kostendeckende Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien ist das Stromversorgungsgesetz nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten². Vom Recht auf Netznutzung kann seit 1. Januar 2009 Gebrauch gemacht werden.

1.1.3. *Stromversorgungsverordnung*

Die Stromversorgungsverordnung (SR 734.71; abgekürzt StromVV) konkretisiert die im Stromversorgungsgesetz enthaltenen Bedingungen für den Netzzugang und das Entgelt für die Netznutzung. Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 MWh können einmal jährlich in den freien Markt eintreten, womit die gesetzliche Lieferpflicht des bisherigen Versorgers endgültig entfällt.

Im Weiteren enthält die Stromversorgungsverordnung zahlreiche Vorschriften zur Kostenrechnung, damit die Netznutzungs- und Elektrizitätstarife für die als Regulator eingesetzte Elektrizitätskommission überprüfbar sind. Grundsätzlich werden in der Verordnung indessen nur die wesentlichen Grundsätze festgelegt. Die technischen und administrativen Einzelheiten sollen – wie von den Kantonen stets gefordert – von den Netzbetreibern geregelt werden (Subsidiaritätsprinzip).

Die Stromversorgungsverordnung wurde auf den 1. April 2008 in Vollzug gesetzt. Ausnahmen bilden die Bestimmungen über die Marktöffnung für Grossverbraucher und über die kostendeckende Einspeisevergütung³. Die Stromversorgungsverordnung gilt nur für die Phase der Teilmarktöffnung, d.h. nur so lange die festen Endverbraucher keinen Anspruch auf Netzzugang haben. Für den Übergang zur vollen Marktöffnung soll sie umfassend geändert werden. Die Revision der StromVV vom 12. Dezember 2008 betrifft hauptsächlich die Tarifberechnung. An den Aufgaben der Kantone hat sich nichts geändert.

1.1.4. *Gegenwärtige Spannungsfelder*

Heute sind die Netzeigentümer in der Regel gleichzeitig auch deren Betreiber. Die mit der Strommarktöffnung steigenden Anforderungen an die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) sind Anlass dafür, die Frage zu stellen, ob die Netze künftig weiterhin allein oder in Kooperation betrieben werden oder ob der Verkauf der Netze eine wirtschaftlich sinnvolle Alternative darstellt. Die künftige Wertschöpfung der Netze wird massgeblich durch die Ausgestaltung der Netznutzungsentgelte, diese wiederum durch die Art der Regulierung, bestimmt. Wird an Stelle einer kostenorientierten, eine anreizorientierte Regulierung umgesetzt, werden die Renditen und damit die Werte der Netze mittelfristig sinken. Trotzdem werden die EVU zurzeit noch grossmehrheitlich ein Netzeigentum bevorzugen. Der Verkauf von Netzen wird aber aus strategischen und wirtschaftlichen Überlegungen schon heute geprüft.

Die politischen Gemeinden als hauptsächliche Eigentümer der EVU fürchten zudem um die teils sehr bedeutenden jährlichen Gewinnabschöpfungen. Mit Vollzug der Marktöffnung wird Druck auf diese Abgaben entstehen und die Beiträge an den Gemeindehaushalt aus dem Stromversorgungsbereich werden tendenziell sinken.

Die Nachfrage nach elektrischer Energie wird im Wesentlichen durch das Verhalten der Endverbraucher bestimmt. Viele EVU fördern politisch akzeptierte und effiziente Anwendungen, bspw. den Einsatz der Wärmepumpe. Es gibt jedoch auch einzelne EVU, die eher einen hohen Stromverbrauch und damit einen hohen Bruttogewinn für ihr Werk in den Vordergrund stellen.

² Art. 13 Abs. 1 und 2 StromVG sowie Ziff. 2 des Anhangs zur StromVG wurden auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt.

³ Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009.

Sie empfehlen den Hauseigentümern etwa die energiepolitisch umstrittenen Elektrowiderstandsheizungen oder klären sie zu wenig über alternative Möglichkeiten auf.

Neben den Regelungen im Stromversorgungsgesetz und in der Verordnung können im Kanton gesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, der Förderung von Energieeffizienz und dem Verhältnis der Gemeinden zu den Netzbetreibern geschaffen werden. Hier bestehen Möglichkeiten, den Netzbereich und damit die künftige st.gallische Stromlandschaft gemäss den energiepolitischen Zielen und Strategien des Kantons zu gestalten.

1.2. Aufgaben der Kantone und Regelungsbedarf

Die Schaffung des Wettbewerbs im Bereich der Elektrizitätsversorgung erfolgt grundsätzlich durch den Bund. Auch wenn der Elektrizitätsmarkt liberalisiert und die Marktteilnehmer dem Wettbewerb ausgesetzt werden, bleibt das Stromnetz dennoch ein natürliches Monopol. Der Bundesgesetzgeber hat den Kantonen in diesem Zusammenhang eine Reihe von Aufgaben zugewiesen. Nach Art. 30 Abs. 1 StromVG vollziehen die Kantone Art. 5 Abs. 1 bis 4 und Art. 14 Abs. 4 erster Satz StromVG. Demnach müssen sie die Netzgebiete bezeichnen, deren Betreiber bestimmen sowie die Anschlussgarantie durchsetzen. Die Zuteilung der Netzgebiete kann mit einem Leistungsauftrag verbunden werden (Art. 5 StromVG). Zudem treffen die Kantone im Fall von unverhältnismässigen Unterschieden der Netznutzungstarife zwischen den einzelnen Elektrizitätswerken auf ihrem Kantonsgebiet Massnahmen zur Angleichung (Art. 14 Abs. 4 erster Satz StromVG). Weiter werden die Kantone vom Bundesrat bei Gefährdung der Versorgungssicherheit zur Ausarbeitung von Massnahmen einbezogen (Art. 9 StromVG).

Zur Regelung des Vollzugs der genannten Aufgaben ist die Schaffung einer kantonalen Anschlussgesetzgebung erforderlich. Für die kantonale Anschlussgesetzgebung ergibt sich mindestens folgender Regelungsbedarf:

- Bezeichnung der zuständigen Stelle für:
 - die Zuteilung der Netzgebiete,
 - die Bestimmung der Netzbetreiber,
 - die Erteilung von Leistungsaufträgen,
 - den Entscheid von Streitigkeiten über die Anschlusspflicht;
- Grundsätze für die Zuteilung der Netzgebiete;
- möglicher Inhalt von Leistungsaufträgen;
- Bestimmungen über Anschlüsse ausserhalb der Bauzone sowie über deren Bedingungen und Kosten;
- Voraussetzungen für die Verpflichtung zum Anschluss von Endverbrauchern ausserhalb des Netzgebietes und Bezeichnung der zuständigen Stelle;
- Bestimmungen über die Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede bei Netznutzungstarifen.

Zu erwähnen ist schliesslich das Postulat „Verbleib der kantonalen Stromnetze in öffentlicher Hand“ (43.01.05), mit dem die Regierung eingeladen ist, dem Kantonsrat nach Vorliegen der notwendigen Grundlagen Bericht zu erstatten, wie der Verbleib der Verteilnetze im SAK-Gebiet in öffentlicher Hand sichergestellt wird.

1.3. Vorgehen im Kanton St.Gallen

Um ein Einführungsgesetz zu schaffen und in Vollzug zu setzen, reichte ein Jahr nicht aus. Zudem musste die endgültige Fassung der Stromversorgungsverordnung abgewartet werden. Die Regierung legte daher ein Vorgehen in zwei Phasen fest (RRB 2007/803a):

Für eine erste, zweijährige Phase wurde gestützt auf Art. 75 der Kantonsverfassung⁴ (sGS. 111.1; abgekürzt KV) auf dem Dringlichkeitsweg eine vorläufige Regelung geschaffen. Diese Dringlichkeitsverordnung ist seit 1. Januar 2009 in Vollzug.

Mit der Dringlichkeitsverordnung konnten nur die vordringlichsten Regelungen erlassen werden, die den Vollzug des Bundesrechts gewährleisten. Für die Zeit ab dem Jahr 2011 soll in einem formellen Gesetz eine umfassende, tragfähige Ordnung des kantonalen Vollzugs geschaffen werden. Gleichzeitig sollten auch die Rollen von Kanton und Gemeinden in der Elektrizitätswirtschaft geklärt werden.

Für die Erarbeitung des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung schuf die Regierung eine breit abgestützte Projektorganisation. Im Projekt wurde der Zusammenarbeit mit der Stromwirtschaft und den politischen Gemeinden sowie weiteren betroffenen Kreisen grosse Bedeutung beigemessen. Die Projektorganisation umfasste neben zwei Mitgliedern der Regierung und Mitarbeitenden der Verwaltung Vertreter der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (heute SAK Holding AG [SAK]), der SN Energie, des Elektrizitätsverbands St.Gallen-Appenzell (ESA), der politischen Gemeinden, des Hauseigentümerverbands St.Gallen, des St.Gallischen Bauernverbands sowie des KMU-Forums.

1.4. Vorleistungen

1.4.1. Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)

Eine Arbeitsgruppe der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren hat im Jahr 2008 einen Bericht mit Mustergesetz erarbeitet, der sich als Hilfs- und Harmonisierungsinstrument für die Kantone bei der Erarbeitung ihrer Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz versteht. Innerhalb der Arbeitsgruppe wurden einige Fragen kontrovers diskutiert. Die im Bericht enthaltenen Empfehlungen bilden das Ergebnis der Diskussionen. Dabei sind teilweise auch die Stellungnahmen, die im Rahmen eines kurzen Anhörungsverfahrens bei externen Fachgremien eingeholt wurden, berücksichtigt.

1.4.2. Kantonale Energiepolitik

a) Dringlichkeitsverordnung zum Stromversorgungsgesetz

Für eine erste, zweijährige Phase wurde eine vorläufige Mindestregelung geschaffen, die den Vollzug des Bundesrechts gewährleistet. Die Regierung hat die Verordnung zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung erlassen und auf 1. Januar 2009 in Vollzug gesetzt. Nach der Verordnung obliegt ihr die Zuteilung der Netzgebiete für die regionalen und lokalen Stromnetze. Die Gemeinden hatten bei der Regierung innert sechs Monaten nach Vollzugsbeginn einen Antrag für die Zuteilung zu stellen. Die Zuteilung erfolgt flächendeckend und grundsätzlich nach den Eigentumsverhältnissen an den Elektrizitätsnetzen. Mit der Zuteilung der Netzgebiete kann die Regierung Leistungsaufträge verknüpfen. Dies kann zur Sicherstellung der Grundversorgung und der Versorgungssicherheit im Netzbereich erfolgen, insbesondere zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen. Die Verordnung enthält zudem Vorschriften über Anschlüsse ausserhalb der Bauzone sowie über deren Bedingungen und Kosten. Über Streitigkeiten betreffend die Anschlusspflicht entscheidet das Baudepartement.

b) Umfrage bei den EVU

⁴ Nach Art. 75 KV setzt die Regierung durch Verordnung vorläufig Recht, soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann. Sie stellt dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet.

Um eine sachgerechte Umsetzung der kantonalen Aufgaben und Massnahmen vorzubereiten, hat das Amt für Umwelt und Energie in Zusammenarbeit mit dem Elektrizitätswerkeverband St.Gallen-Appenzell im Frühjahr 2008 bei den kantonalen EVU eine Umfrage durchgeführt. Die Auswertung zeigt sehr heterogene Strukturen der Stromversorgung im Kanton St.Gallen. Gut 90 EVU mit unterschiedlichsten Rechtsformen betreiben die Elektrizitätsnetze und versorgen ihre Kunden mit elektrischer Energie. Die SAK sind in mehr als 30 Gemeinden Direktversorgerin, davon versorgen die SAK 25 Gemeinden flächendeckend oder in wesentlichen Gemeindeteilen. In einzelnen Gemeinden sind bis zu sechs EVU für die Stromversorgung zuständig. Viele Netze sind zudem gemeinde-, teilweise auch kantonsübergreifend.

c) *Bericht der Regierung vom 23. März 1999 zu den Auswirkungen der Öffnung des Elektrizitätsmarktes auf den Kanton St.Gallen (40.99.01)*

Die Regierung wurde vom Kantonsrat im November 1997 eingeladen, über die Öffnung des Elektrizitätsmarktes Schweiz und deren Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen Bericht zu erstatten. Mit dem Bericht vom 23. März 1999 kam die Regierung diesem Auftrag nach.

Im Vorfeld des später abgelehnten Elektrizitätsmarktgesetzes wurden Modelle zum schrittweisen Umbau der st.gallischen Stromlandschaft diskutiert. Das Modell "Continuo" basiert auf dem aktuellen Zustand und überlässt die weitere Entwicklung der Eigendynamik der Elektrizitätswirtschaft. Das Modell "Regio" zielt auf eine Regionalisierung der st.gallischen Stromwirtschaft ab. Durch freiwillige Zusammenschlüsse auf der Ebene der Gemeinden sollen Unternehmensgrössen gefunden werden, die eine Chance haben, auch im geöffneten Markt zu bestehen. Wesensmerkmal des Modells "Netz" schliesslich wäre die Gründung einer rechtlich selbstständigen Netzgesellschaft, welche das heutige Einzugsgebiet von SAK und SN Energie umfassen würde.

Aus damaliger Sicht erschien der Regierung das Modell Netz, d.h. die Bildung einer kantonalen Netzgesellschaft, am erfolgversprechendsten. Sie stellte dem Kantonsrat folgende Anträge:

1. Vom Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Die Regierung zu ermächtigen, Änderungen allenfalls der Aufhebung des NOK-Gründungsvertrages und des SAK-Gründungsvertrages zuzustimmen.
3. Die Regierung einzuladen, die Arbeiten zur Schaffung eines kantonalen Elektrizitätsmarktgesetzes aufzunehmen und dabei insbesondere eng mit den Kantonen Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. sowie mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten.

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates sah dagegen zu wenige Vorteile, um diesen Schritt einzuleiten. Der zentralistische Ansatz sei wettbewerbshemmend, biete Schwierigkeiten im Bereich der Anlagenbewertung und führe zu schwer durchsetzbaren Eingriffen in föderalistisch gewachsene Strukturen. Vorerst solle dem Wettbewerb freien Lauf gelassen werden und auf die Ausarbeitung eines kantonalen Elektrizitätsmarktgesetzes sei zu verzichten. Die vorberatende Kommission beantragte deshalb, den ersten beiden Anträgen der Regierung zuzustimmen und den dritten Antrag zu streichen. Der Kantonsrat stimmte dem Bericht der Regierung gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission zu (ProtGR 1996/2000 Nr. 526/14).

1.4.3. *Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE*

Die Strombranche hat zahlreiche Dokumente erarbeitet, die im Zusammenhang mit der Strommarktöffnung von Bedeutung sind. Darin werden u.a. Grundlagen zur Netznutzung und Netznutzungsentschädigung geschaffen, Bestimmungen zu Anschluss und Betrieb definiert sowie Abgrenzungen, Bedingungen und Kosten des Netzanschlusses für Endkunden geregelt.

Die Branchendokumente sind keine Vorschriften und deshalb nicht allgemein verbindlich. Bei technischen Fragen stellen die Gerichte jedoch darauf ab.

2. Ziele der Regelung

Nach Art. 21 Bst. a KV setzt sich der Staat zum Ziel, dass die Versorgung mit Wasser und Energie gesichert ist und der Verbrauch sparsam erfolgt. Gemäss Botschaft des Bundesrates ist das Ziel der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung, die Grundversorgung und die Versorgungssicherheit auch in einem liberalisierten Umfeld, mit Rechtssicherheit für die Investitionen, zu gewährleisten (BBI 2004, 1617).

Diesen Vorgaben entsprechend werden bei der Schaffung der kantonalen Anschlussgesetzgebung folgende Ziele verfolgt:

- Sicherstellung eines zweckmässigen Vollzugs der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung und Schaffung von Rechtssicherheit:
klare und eindeutige Regelung für die "Pflichtaufgaben" gemäss Stromversorgungsgesetz;
Regelung weiterer Aufgaben nur aufgrund einer Aufwand-Nutzen-Betrachtung;
- bestmögliche Gewährleistung der Grundversorgung mit Elektrizität und der Versorgungssicherheit im ganzen Kanton;
- Einsatz der Instrumente des Stromversorgungsgesetzes im Dienst einer sparsamen und rationellen Nutzung der Elektrizität;
- Förderung von Netzstrukturen, die eine wirtschaftliche Stromverteilung gewährleisten.

Den Projektzielen entsprechend soll ein kantonales Einführungsgesetz geschaffen werden, das in erster Linie den Regelungsbedarf deckt, der sich aus dem Vollzug der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung ergibt. Die Dringlichkeitsverordnung soll auf 1. Januar 2011 abgelöst und – wo nötig – ergänzt werden.

Darüber hinaus war – ausgehend vom Bericht der Regierung vom 23. März 1999 und dessen Beratung im Kantonsrat – auch die Frage zu klären, welche Rolle dem Kanton und den Gemeinden im Zusammenhang mit der Stromversorgung, insbesondere dem Betrieb des Stromnetzes und der Sicherstellung der Grundversorgung, künftig zukommen soll und ob diesbezüglich ein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Dabei sollten insbesondere folgende Themen geklärt werden:

- Anpassung des SAK-Gründungsvertrags vom 28. August 1914 (sGS 862.11) unter Einbezug der weiteren Vertragskantone;
- Anpassung des NOK-Gründungsvertrags vom 22. April 1914 und des Grossratsbeschlusses betreffend die künftige Energiebeschaffung durch die St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke (SAK) und deren Beitritt zu den Nordostschweizerischen Kraftwerken AG (NOK) (sGS 862.13);
- Stromversorgung als öffentliche Aufgabe der Gemeinde;
- Verhältnis der Gemeinden zu den EVU (Leistungsaufträge, Abgeltung der Nutzung des öffentlichen Grundes).

3. Regelungsbedarf aufgrund des Stromversorgungsgesetzes

3.1. Zuteilung der Netzgebiete (Art. 2 bis 5 des Entwurfs)

3.1.1. Aufgabe

Nach Art. 5 Abs. 1 StromVG bezeichnen die Kantone die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber. Mit der Zuteilung der Netzgebiete wird ein wesentlicher Bestandteil des Service public geregelt. Als Netzgebiet gilt grundsätzlich die räumliche Ausdehnung des Netzes eines Netzbetreibers über ein Gebiet, in dem Endverbraucher an dieses Netz angeschlossen sind. Die bundesrechtliche Regelung will sicherstellen, dass keine "verwaisten" Netzgebiete entstehen. Es soll nicht im Ermessen eines Netzbetreibers liegen, ob beispielsweise ein Elektrizitätsnetz in einem wirtschaftlich unrentablen Gebiet (abgelegene Talschaften) weiterhin betrieben wird. Mit der Zuteilung der Netzgebiete wird festgehalten, welches EVU in einem geografisch abgegrenzten Gebiet die Anschlusspflicht (Art. 5 Abs. 2 StromVG) und die Lieferpflicht für die Endverbraucher mit Grundversorgung (Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 StromVG) zu übernehmen hat. Damit wird auch in wirtschaftlich wenig attraktiven Netzgebieten sichergestellt, dass neue Bauten und Anlagen angeschlossen und versorgt werden. Zur Anschlusspflicht gehört auch, veraltete Anschlüsse durch neue zu ersetzen.

Mit der Zuteilung der Netzgebiete allein ist für die sichere Elektrizitätsversorgung noch nichts gewonnen. Aufgrund der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung treffen den Netzbetreiber deshalb bezüglich Erstellung und Betrieb des Netzes insbesondere die nachfolgend aufgeführten Pflichten, die im kantonalen Recht nicht mehr geregelt werden müssen:

- alle in ihrem Netzgebiet bestehenden Endverbraucher innerhalb der Bauzone und in ganzjährig bewohnten Liegenschaften und Siedlungen ausserhalb der Bauzone sowie alle Elektrizitätserzeuger sind an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 2 StromVG);
- Vorkehrung aller erforderlichen Massnahmen, um während der Teilöffnung des Marktes den festen Endverbrauchern und allen Elektrizitätserzeugern im Netzgebiet, die auf den Netzzugang verzichten, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern zu können (Art. 6 Abs. 1 StromVG);
- Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 8 Abs. 1 Bst. a StromVG);
- Organisation der Netznutzung und Regulierung des Netzes unter Berücksichtigung des Austauschs mit anderen Netzen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b StromVG);
- Bereitstellung der benötigten Reserveleitungskapazität (Art. 8 Abs. 1 Bst. c StromVG);
- Erarbeitung der technischen und betrieblichen Mindestanforderungen für den Netzbetrieb unter Berücksichtigung internationaler Normen und Empfehlungen anerkannter Fachorganisationen (Art. 8 Abs. 1 Bst. d StromVG);
- Erstellung von Mehrjahresplänen zur Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 8 Abs. 2 StromVG)⁵;
- jährliche Orientierung der EICom über den Betrieb und die Belastung der Netze sowie über ausserordentliche Ereignisse (Art. 8 Abs. 3 StromVG)⁶.

3.1.2. Zuständigkeit

Die Zuteilung muss für die lokalen und regionalen Netze sowie nötigenfalls auch für die überregionalen Netze vorgenommen werden (vgl. Art. 2 des Entwurfs.). Dieser Umstand und die vielerorts anzutreffenden gemeindeübergreifenden Versorgungsstrukturen sprechen dafür, dass die Aufgabe durch eine kantonale Behörde wahrgenommen wird.

⁵ Der Bundesrat kann für Betreiber von kleinen Verteilnetzen bezüglich der Pflicht Erleichterungen vorsehen (Art. 8 Abs. 4 StromVG).

⁶ Der Bundesrat kann für Betreiber von kleinen Verteilnetzen bezüglich der Pflicht Erleichterungen vorsehen (Art. 8 Abs. 4 StromVG).

Aufgrund der Dringlichkeitsverordnung entscheidet die Regierung über die erstmalige Netzgebietszuteilung voraussichtlich bis Ende des Jahres 2009. Sie wird den EVU im Wesentlichen die heutigen Versorgungsgebiete als offizielle Netzgebiete zuordnen. Die späteren Zuteilungen haben eher den Charakter von Nachführungen, etwa bei Verkauf von Netzanlagen an ein anderes EVU. Die Netzgebiete sollen daher nach einheitlichen Kriterien und Grundsätzen neu durch das zuständige Departement (Baudepartement) zugeteilt werden. Weil die Gemeinde für Erschliessungsfragen zuständig ist und sie die Letztverantwortung für die Stromversorgung trägt (vgl. Art. 1 des Entwurfs), soll sie dem Departement Antrag betreffend die Netzgebietszuteilung stellen. Die Verteilnetze sind oft gemeindeübergreifend. Deshalb sollen die regionalen Interessen über die Konsultation der Regionalplanungsgruppen festgestellt und im Antrag der Gemeinde berücksichtigt werden.

3.1.3. Zuteilungskriterien

Die Zuteilung der Netzgebiete ist als Vollzugsaufgabe im kantonalen Recht zu regeln (Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBI 2005, 1644; im Folgenden: Botschaft StromVG). Sie muss diskriminierungsfrei erfolgen (Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz StromVG) und soll sich nach der Vorstellung des Bundes möglichst am heutigen Zustand orientieren (vgl. Botschaft StromVG). Sie muss weiter flächendeckend sein, damit an jedem Standort, sei es innerhalb oder ausserhalb der Bauzone, der zuständige Verteilnetzbetreiber bekannt ist. Das Eigentum – im vorliegenden Fall das Eigentum an Netzanlagen – muss gewahrt werden. Eine Enteignung oder eine Einschränkung des Eigentums an den Netzanlagen ist zu vermeiden. Sie wäre jedenfalls dem Eigentümer zu entschädigen. In erster Linie muss sich deshalb die Netzgebietszuteilung nach den Eigentumsverhältnissen an den Netzen richten. Die Netzgebietsgrenzen sollen sich subsidiär auch nach den Gemeindegrenzen richten. Dadurch wird die flächendeckende Netzgebietszuteilung in den weitläufigen Gemeinden vereinfacht. In Gebieten, wo heute noch keine Netzanlagen bestehen, wie beispielsweise in abgelegenen Talabschnitten und auf Bergkämmen, soll das Netzgebiet bis zur Gemeindegrenze erweitert werden. Damit werden „weisse Flecken“ vermieden. Berücksichtigt werden sollen aber auch die Sicherheit und die Effizienz der Stromversorgung sowie die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Anlagen. Insbesondere dort, wo durch Anpassungen von Netzgebieten für alle Beteiligten Vorteile entstehen, sollen Arrondierungen vorgenommen werden können.

Das Eigentum als primäres Zuteilungskriterium schliesst nicht aus, dass der Eigentümer den Betrieb vertraglich einem Dritten übertragen kann (oder übertragen hat). Allfällige vertragliche Regelungen, beispielsweise zwischen benachbarten EVU oder der Gemeinde und EVU, können subsidiär berücksichtigt werden. Der Kanton kann sich jedoch nicht beliebig auf vertragliche Regelungen zwischen EVU einlassen. Sonst müsste er die Verträge prüfen und genehmigen, damit die Rechtssicherheit hinreichend gewährleistet bleibt. Für ein Gebiet kann es nur einen gesamtverantwortlichen Netzbetreiber geben. Die Letztverantwortung für die Einhaltung der bundesrechtlichen Verpflichtungen muss demzufolge grundsätzlich beim Netzeigentümer verbleiben. Davon kann höchstens abgewichen werden, wenn der Eigentümer einem Dritten alle Aufgaben und Pflichten überbindet, die sich aus dem massgeblichen eidgenössischen und kantonalen Recht ergeben, und ihm die zu deren Erfüllung erforderlichen Kompetenzen einräumt.

3.1.4. Sachlicher Geltungsbereich

a) Netzebenen

Das Elektrizitätsnetz ist in mehrere Netzebenen aufgeteilt (Abbildung 1). Das Übertragungsnetz (Netzebene 1: Höchstspannungsleitungen mit 220 oder 380 kV) muss nach Art. 18 StromVG von der nationalen Netzgesellschaft, der Swissgrid AG, betrieben werden. Die übrigen Netzebenen (Netzebenen 2 bis 7) gehören zum Verteilnetz. Dieses umfasst die Spannungsebenen Hochspannung (Netzebene 3 [überregionale Verteilnetze]: > 36 bis < 220 kV), Mittelspannung

(Netzebene 5 [regionale Verteilnetze]: 1 bis 36 kV) und Niederspannung (Netzebene 7 [lokale Verteilnetze]: unter 1 kV, insbesondere 400/230 V) sowie die dazugehörigen Transformations Ebenen (Netzebenen 2, 4 und 6). Nach Art. 5 Abs. 5 StromVG, Art. 3 StromVV und den Regelungen des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) (Distribution Code DC, Ausgabe 2007, S. 14) werden Endverbraucher einer bestimmten Netzebene zugeordnet. Die meisten Bauten und Anlagen werden an das lokale Verteilnetz (Netzebene 7) angeschlossen. Endverbraucher wie grössere Gewerbe- und Industriebetriebe erhalten gemäss den VSE-Regelungen auch einen Anschluss an das regionale Verteilnetz (Netzebene 5). Der Anschluss von Anlagen an das überregionale Verteilnetz (Netzebene 3) ist nur bei sehr grossen Endverbrauchern (Schwerindustrie) oder bei Grosskraftwerken ab etwa 20 Megawatt nötig und daher selten. Im Kanton St.Gallen betreiben die meisten EVU neben dem lokalen auch ein regionales Verteilnetz. Deshalb wurde die erstmalige Netzzuteilung für die Netzebenen 5 bis 7 vorgenommen. Für die Netzebenen 2 bis 4 – hier sind nach heutigem Kenntnisstand nur die Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK), die SAK, die Stadt St.Gallen und die SN Energie AG tätig – wurden bisher keine Netzgebiete zugeteilt.

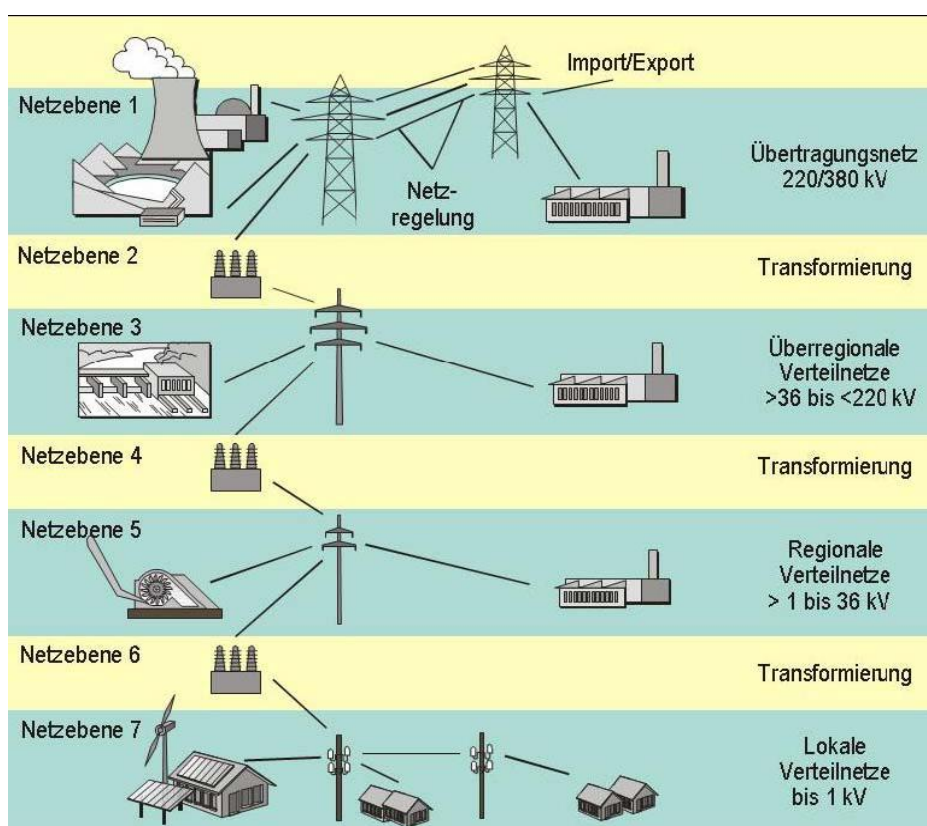


Abbildung 1: Definition der Netzebenen (Quelle: VSE)

In der Elektrizitätsbranche wird die Netzebene 5 aufgeteilt in ein so genanntes Transportnetz (Netzebene 5a) und ein eigentliches Verteilnetz (Netzebene 5b). Entsprechendes gilt für die Netzebene 3 (Aufteilung in Netzebenen 3a und 3b). Durch diese Aufteilung lassen sich die Netznutzungstarife für Wiederverkäufer (Netzebene 5a) und Endverbraucher (Netzebene 5b) verursachergerecht berechnen und festlegen. In Bezug auf die Netzanschlüsse ist diese Unterscheidung nicht nötig. Die Anschlussgarantie für Endverbraucher und Erzeuger wird auch ohne sie gewährleistet.

Die Zuteilung muss für die lokalen und regionalen Netze, d.h. für die Netzebenen 5 bis 7, vorgenommen werden. Endverbraucher, die einen Anschluss an die Netzebene 3 anstreben, sind in der Regel wirtschaftlich attraktive Kunden. Es ist deshalb nicht nötig, diese Kunden zu schützen, indem eine Anschlusspflicht mit Netzgebietszuteilung statuiert wird. Für einen Anschluss an der Netzebene 3 ist in der Praxis vielmehr ausschlaggebend, ob ein Korridor für die Erstel-

lung der Leitung (110kV oder 50kV) zwischen Anschlussstelle und Unterwerk des Endverbrauchers gefunden wird. Sollten sich jedoch berechnete Anschlussgesuche an die Netzebene 3 häufen und Problemfälle entstehen, könnten bei Bedarf auch Netzgebiete für diese Netzebene bezeichnet werden.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Anschlüsse an die Netzebenen 2, 4 und 6 technisch möglich sind. Sie sind aber durch Art. 14 Abs. 3 Bst. c StromVG in Bezug auf die Rechnungsstellung nicht zulässig, weil nur Netznutzungstarife je Spannungsebene, d.h. für die Netzebenen 1, 3, 5 und 7, festgesetzt werden dürfen.

b) Arealnetze

Bei Arealnetzen handelt es sich um Elektrizitätsleitungen mit kleiner räumlicher Ausdehnung zur Feinverteilung wie auf Industriearealen oder in Gebäuden (Art. 4 Abs. 1 Bst. a zweiter Satz StromVG). Über diese Leitungen werden in der Regel mehrere Mieter bzw. Endverbraucher versorgt. Arealnetze gelten nicht als Elektrizitätsnetze und deshalb auch nicht als Verteilnetze im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Bst. i StromVG. Sie können folglich nicht als Netzgebiet ausgeschrieben werden, weil die Kantone nach Art. 5 Abs. 1 StromVG nur Netzgebiete der Verteilnetzbetreiber zu bezeichnen haben.

Ein Arealnetz ist jeweils Teil eines Netzgebietes. Im Kanton St.Gallen wird die Anzahl von Arealnetzen auf hundert bis zweihundert geschätzt. Grundsätzlich gelten zwischen Arealnetzeigentümern mit eigenen Elektrizitätsleitungen und Mietern privatrechtliche Verträge. Die Arealnetzbetreiber sind in der Strompreisbildung frei. Es ist vorderhand unklar, ob ein Mieter in einem Arealnetz gegenüber dem Verteilnetzbetreiber direkt ein Recht auf einen Stromanschluss hat. Die Frage ist im Sinn der Subsidiarität in erster Linie durch Regelungen der Elektrizitätsbranche und nötigenfalls durch die Rechtsprechung zu klären.

c) Aufteilung von Netzen

In den kommenden Jahren ist es möglich, dass zwei oder mehrere EVU ihre Netzgebiete aus eigenen Interessen zusammenlegen wollen. Einer solchen Änderung der Netzgebiete kann regelmässig zugestimmt werden. Hingegen soll die Teilung eines Netzgebietes in zwei Netzgebiete grundsätzlich nicht zulässig sein, weil dies unterschiedliche Netznutzungstarife je Kundengruppe und je Spannungsebene zur Folge hätte. Dies würde der mit Art. 14 Abs. 4 StromVG angestrebten Angleichung der Netznutzungstarife ("Preissolidarität") zuwiderlaufen. Der Teilung kann ausnahmsweise zugestimmt werden, wenn die Aufteilung eines Netzgebietes aus technischen oder betrieblichen Gründen geboten ist oder wenn ein Netzeigentümer den Netzbetrieb, den er zeitweise einem anderen Netzbetreiber abgegeben hat, wieder selbst übernehmen will.

3.2. Anschlüsse ausserhalb des Netzgebietes (Art. 6 des Entwurfs)

3.2.1. Bundesrechtliche Anschlusspflicht

Nach Art. 5 Abs. 2 StromVG sind Netzbetreiber verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher innerhalb der Bauzone und ganzjährig bewohnte Liegenschaften und Siedlungen ausserhalb der Bauzone sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen. Abweichende bundesrechtliche, kantonale und kommunale Bestimmungen, die den Anschluss bestimmter elektrischer Einrichtungen, beispielsweise aus sicherheitstechnischen oder energiepolitischen Gründen, verbieten oder unter eine Bewilligungspflicht stellen, bleiben gegenüber dieser Bestimmung vorbehalten. Die technischen Mindestanforderungen müssen erfüllt sein, und es muss gewährleistet sein, dass die Netzstabilität nicht beeinträchtigt wird (Botschaft StromVG, S. 1644).

Der rechtliche Anspruch auf Anschluss an die Elektrizitätsnetze ist ein wesentlicher Bestandteil der Grundversorgung. Er ergibt sich im Wesentlichen direkt aus dem Bundesrecht und bedarf daher keiner Regelung im kantonalen Recht.

3.2.2. Abweichungen vom Netzgebiet im Einzelfall

Der Bundesgesetzgeber räumt den Kantonen das Recht ein, auf ihrem Gebiet tätige Netzbetreiber dazu zu verpflichten, Endverbraucher auch ausserhalb ihres Netzgebietes an das Netz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 3 StromVG; Abbildung 2). Diese Massnahme ist grundsätzlich vom Anschluss eines Endverbrauchers ausserhalb der Bauzone zu unterscheiden (Art. 5 Abs. 4 StromVG; Abbildung 3). Bei der vorliegenden Bestimmung geht es um den Anschluss eines Endverbrauchers in einem anderen Netzgebiet.

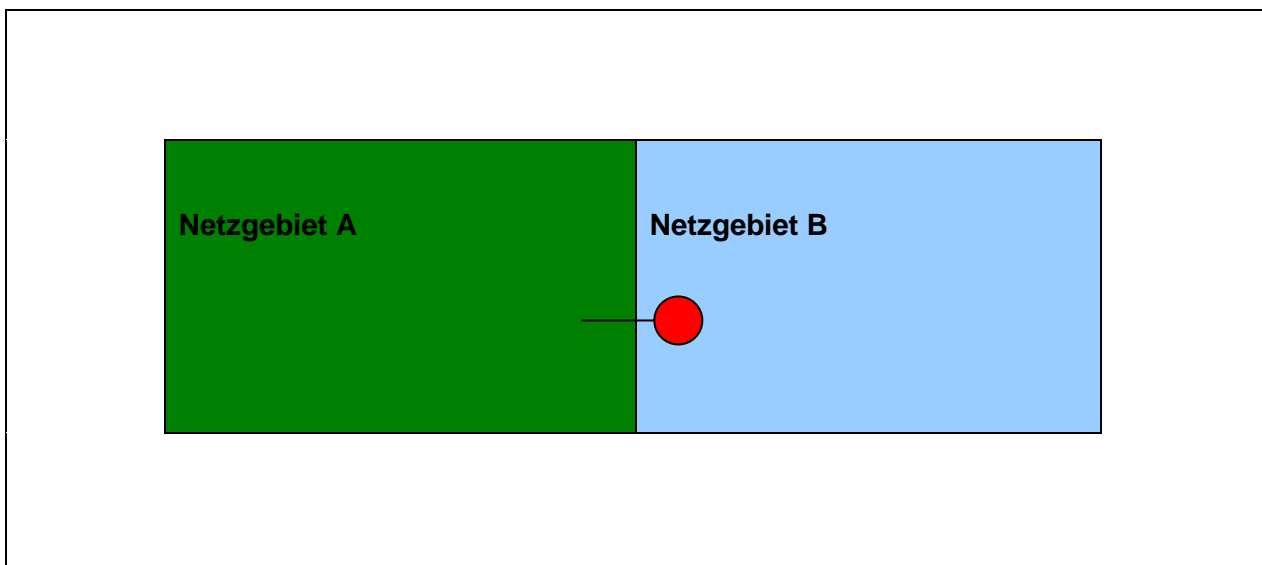


Abbildung 2: Erläuterung zur Anschlussverpflichtung ausserhalb des eigenen Netzgebietes

Aufgrund der Verpflichtung, die Netzgebiete flächendeckend zuzuweisen, wird es nach erfolgter Netzzuweisung keine "weissen Flecken" auf dem Kantons- bzw. Gemeindegebiet mehr geben. Für jedes Gebäude und jede Liegenschaft gibt es einen anschlusspflichtigen Netzbetreiber. In den kommenden Jahren und Jahrzehnten kann es in Einzelfällen, beispielsweise aufgrund der Siedlungsstruktur oder der Topografie, jedoch zweckmässig sein, dass ein Gebäude nicht durch den zuständigen Netzbetreiber im Netzgebiet, sondern durch einen benachbarten Netzbetreiber angeschlossen wird. Dies wird insbesondere dann in Frage kommen, wenn der benachbarte Netzbetreiber seine Netzanlagen inzwischen so erweitert hat, dass die Anschlussleitung zum betreffenden Gebäude relativ kurz werden kann. Ist der anschlusswillige Endverbraucher wirtschaftlich unattraktiv, hat der benachbarte Netzbetreiber allerdings kein Interesse an einem Anschluss. Er muss in diesem Fall zu einem Anschluss verpflichtet werden können.

Eine solche Situation wird sich häufig über die Gemeindegrenzen hinweg ergeben. Die Befugnis, Netzbetreiber zu verpflichten, Endverbraucher auch ausserhalb ihres Netzgebietes an das Netz anzuschliessen, soll daher einer kantonalen Stelle, d.h. dem Baudepartement, zukommen.

Der Anschluss eines Endverbrauchers in einem anderen Netzgebiet muss sich im Licht einer Gesamtinteressenabwägung (öffentliche und private Interessen) als sachgerechter und vertretbarer erweisen als der Anschluss durch den eigentlich zuständigen Netzbetreiber. Dies kann der Fall sein, wenn eine mit Blick auf den Bau der Anlagen einfachere und möglicherweise auch kostengünstigere Versorgung als im ursprünglichen Netzgebiet möglich ist oder aufgrund

neuer Entwicklungen möglich wird. Jedenfalls wären aber auch die Interessen des zu verpflichtenden Netzbetreibers gebührend zu gewichten. Für diesen muss der Anschluss technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sein (Botschaft StromVG, S. 1644).

Umgekehrt muss in diesen Fällen der Netzbetreiber, in dessen Netzgebiet sich der Endverbraucher befindet, von der Anschlusspflicht befreit werden können.

3.2.3. Verzicht auf ein ausschliessliches Anschlussrecht

Bei wirtschaftlich attraktiven Endverbrauchern, insbesondere bei grossen Gewerbe- oder Industriebetrieben, kam es verschiedentlich vor, dass nicht nur der zuständige, sondern auch der benachbarte Netzbetreiber Interesse an einem Netzanschluss hat. Denn beide Netzbetreiber könnten mit dem neuen oder erweiterten Anschluss tiefere anrechenbare Netzkosten und Netznutzungstarife erzielen.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Netzbetreiber, der die Anschlusspflicht zu tragen hat, nicht auch das alleinige Anschlussrecht erhalten soll, um das „Rosinenpicken“ durch benachbarte Netzbetreiber zu unterbinden. Nach den rechtlichen Abklärungen, die für den EnDK-Bericht erfolgten, steht die Einräumung des alleinigen Anschlussrechts im Widerspruch zum Stromversorgungsgesetz. Dort wird die so genannte Netzflucht nicht ausgeschlossen. Der Anschlusswechsel von bestehenden Endverbrauchern (Bauten und Anlagen) wird in Art. 5 Abs. 5 dritter Satz StromVG geregelt. Die Kantone haben daher keine Kompetenz, die Netzflucht zu verbieten. Beim Anschluss von Neubauten liegt kein Anschlusswechsel vor. Diesbezüglich schliesst die Gesetzgebung einen Anschluss durch einen benachbarten Netzbetreiber nicht aus.

Aus den genannten Gründen ist auf eine Regelung eines ausschliesslichen Anschlussrechts zu verzichten. Im Bedarfsfall muss die Problematik vom Bund geregelt werden.

3.3. Anschlüsse ausserhalb der Bauzone (Art. 7 des Entwurfs)

3.3.1. Verzicht auf Ausdehnung der Anschlusspflicht/Regelung der Anschlusskosten

Die Anschlusspflicht nach Bundesrecht erstreckt sich auf alle Bauten innerhalb der Bauzone und alle ganzjährig bewohnten Siedlungen und Liegenschaften sowie auf alle Elektrizitätserzeuger (Art. 5 Abs. 2 StromVG). Nach Art. 5 Abs. 4 StromVG können die Kantone Bestimmungen über Anschlüsse ausserhalb der Bauzone sowie über deren Bedingungen und Kosten erlassen. Mit dieser Regelungsbefugnis kann der Kanton beeinflussen, ob die Anschlusskosten verursachergerecht vom Anschlussgesuchsteller oder ob sie ganz oder teilweise über die Netznutzungstarife durch alle Endverbraucher im Verteilnetz getragen werden sollen.

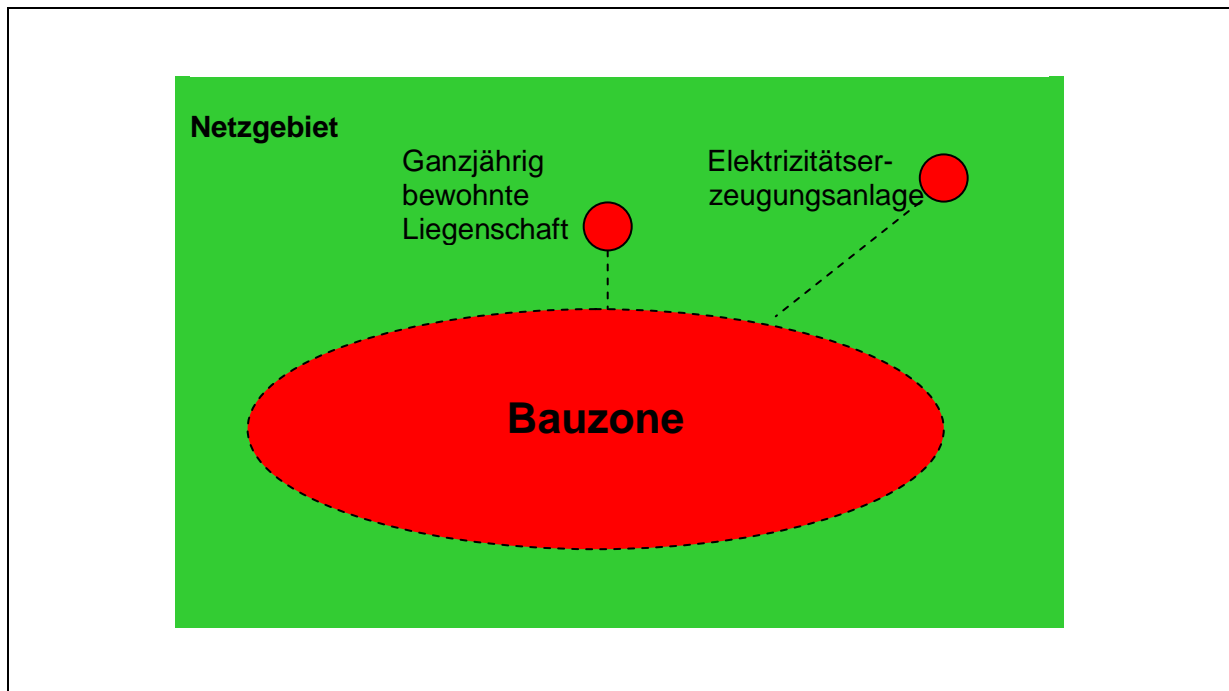


Abbildung 3: Erläuterung zu Anschlüssen ausserhalb der Bauzone

Ob Neubauten, die ausserhalb der Bauzone zu stehen kommen und die nicht ganzjährig bewohnt werden sollen, an das Verteilnetz angeschlossen werden oder nicht, hängt nicht davon ab, ob eine gesetzlich verankerte Anschlusspflicht vorliegt, sondern davon, wie hoch die Anschlusskosten sind. Demzufolge ist es naheliegend, die Kostentragung im kantonalen Recht grundsätzlich zu regeln, wie dies schon in der Dringlichkeitsverordnung der Fall ist. Eine Verankerung der Anschlusspflicht über das Bundesrecht hinaus ist indessen nicht erforderlich.

Die Anschlusskosten setzen sich - der VSE-Empfehlung für Netzanschlüsse folgend - zusammen aus einem Netzanschlussbeitrag und einem Netzkostenbeitrag. Ersterer muss die Investitionskosten der Anschlussleitung von der Netzanschlussstelle (bestimmt durch den Verteilnetzbetreiber nach technisch-betrieblichen Gesichtspunkten) bis zum Hausanschlusskasten decken. Der zweite Beitrag darf höchstens der beanspruchten Investition in das vorgelagerte Netz entsprechen. In der Regel wird der Netzkostenbeitrag zu einem verminderten Anteil je beanspruchte Leistung in Kilovoltampère (kVA) oder in Abhängigkeit zur Hausanschlussleistung in Ampère (A) berechnet und in Rechnung gestellt, ungeachtet davon, ob für den Netzanschluss Netzausbauten getätigt werden müssen.

Die Kosten für die Erstellung der erforderlichen Leitungsbauwerke ab dem bestehenden Elektrizitätsnetz (Netzanschlussbeitrag) und für das beanspruchte vorgelagerte Netz (Netzkostenbeitrag) gehen nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich vollumfänglich und ausschliesslich zu Lasten des Anzuschliessenden. Diese Regelung gilt subsidiär; sie wird angewendet, soweit keine abweichende Kostenregelung in einem Reglement oder einer Anschlussvereinbarung besteht. Die Obergrenze für die vom Anzuschliessenden zu bezahlenden Beiträge bilden jedoch die nach Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs berechneten Kosten. Die individuell in Rechnung gestellten Kosten dürfen insbesondere nicht noch einmal zur Festlegung des Netznutzungstarifs einbezogen werden (Art. 14 Abs. 3 Bst. d StromVG).

3.3.2. *Verzicht auf Bestandesrecht für Anschlüsse nicht ganzjährig bewohnter Bauten ausserhalb der Bauzone*

Bei bestehenden Bauten, die an einem Verteilnetz angeschlossen sind, müssen die Leitungsbauwerke ersetzt werden, sobald sie technisch und betrieblich veraltet sind. Bei einer Baute ausserhalb der Bauzone, insbesondere wenn sie nicht ganzjährig bewohnt ist (wie z. B. bei

Maiensässen, Ferienwohnungen oder Bergrestaurants), wären die Kosten für den Leitungserersatz, die das EVU bzw. alle Endverbraucher im Verteilnetz übernehmen müssten, oft unverhältnismässig hoch. Ein Bestandesrecht für Anschlüsse nicht ganzjährig bewohnter Liegenschaften ausserhalb der Bauzone soll daher nicht gewährt werden. Eine neue Leitung muss durch den Eigentümer der Baute finanziert werden, unter Umständen mit Beiträgen der Berghilfe oder ähnlichen Institutionen. Idealerweise sollte das EVU bereits beim Erstananschluss einer solchen Baute den Leitungserersatz vertraglich mit dem Endverbraucher bzw. Elektrizitätserzeuger regeln, wie dies in den VSE-Anschlussempfehlungen vorgeschlagen wird.

3.4. Durchsetzung der Anschlussgarantie (Art. 8 des Entwurfs)

Die Netzbetreiber tragen die Anschlusspflicht (Art. 5 Abs. 2 StromVG). Gemäss EnDK-Bericht haben die Kantone die Anschlussgarantie im Streitfall durchzusetzen (Art. 30 Abs. 1 StromVG) und müssen daher die Entscheidzuständigkeit regeln. Bei der Beurteilung solcher Streitfälle sind nebst dem StromVG auch das Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG), das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843; abgekürzt WEG), das Energiegesetz (SR 730.0; abgekürzt eidg. EnG) sowie das Elektrizitätsgesetz (SR 734.0; abgekürzt EleG), die dazugehörigen Verordnungen, die kantonalen Erlasse und die Branchendokumente zu beachten. Allfällige Überschneidungen mit den Kompetenzen der EICom lassen sich wohl nicht vermeiden und sind in Kauf zu nehmen.

Ist die Anschlusspflicht strittig, soll das zuständige Departement (Baudepartement) darüber entscheiden. Demgegenüber ist bei Streitigkeiten über die Anschlusskosten, soweit es sich bei den Beiträgen um öffentlich-rechtliche Abgaben handelt, die Verwaltungsrekurskommission (VRK) zuständig (Art. 41 Bst. h Ziff. 5 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; abgekürzt VRP). Ist der Netzanschluss als privatrechtliches Rechtsverhältnis geregelt, obliegt der Entscheid indessen dem Zivilrichter.

3.5. Leistungsaufträge (Art. 9 bis 12 des Entwurfs)

3.5.1. Allgemeines

Die Kantone können die Zuteilung eines Netzgebietes mit einem Leistungsauftrag an den Netzbetreiber verbinden (Art. 5 Abs. 1 letzter Teilsatz StromVG). Damit soll die Grundversorgung gestärkt werden. Zu denken ist gemäss Botschaft zum StromVG beispielsweise an die Pflicht, die öffentliche Beleuchtung sicherzustellen, ein bestimmtes Ausmass an Reservekapazitäten zu halten, über das Stromversorgungsgesetz hinausgehende Versorgungspflichten zu erfüllen oder Energiedienstleistungen zu erbringen (Botschaft StromVG, S. 1644). Mit dem Leistungsauftrag sollen einem Netzbetreiber vor allem spezielle Leistungen auferlegt werden, die durch rein marktwirtschaftlich handelnde Netzbetreiber nicht erbracht würden. Die Leistungen sind jeweils im zugewiesenen Netzgebiet zu erbringen. Die dem Netzbetreiber dadurch entstehenden Mehrkosten können als gesondert ausgewiesenes Preiselement gemäss Art. 6 Abs. 3 StromVG und Art. 7 Abs. 3 Bst. k StromVV in die Netznutzungstarife eingerechnet und damit auf die Endverbraucher überwältzt werden.

Weil solche Zusatzpflichten in der Regel kostentreibend wirken, bedarf ein Leistungsauftrag einer gesetzlichen Grundlage. Durch einen Leistungsauftrag begründete Leistungen sind der Überwachung durch die EICom entzogen (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a und b StromVG). Voraussetzung ist jedoch, dass die Zusatzpflichten begründet sind, d.h. in einem sachlichen Zusammenhang mit der Stromversorgung bzw. der Energiepolitik stehen, und bei der Festlegung und Veröffentlichung der Elektrizitätstarife transparent ausgewiesen werden (Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 StromVG).

Der Leistungsauftrag bildet einen ergänzenden Bestandteil der Netzgebietszuteilungsverfügung. Er muss nicht gleichzeitig mit der erstmaligen Netzzuteilung erteilt werden, sondern kann auch später erfolgen.

3.5.2. *Kantonaler Leistungsauftrag*

Im Wesentlichen sind im Kanton St.Gallen drei Gruppen von EVU vorhanden. Es sind dies die SAK, die gemeindeeigenen EVU und private EVU. Grundsätzlich sollten diese drei Gruppen betreffend Leistungsauftrag gleich behandelt werden. Im Vordergrund steht somit die Regelung, dass der Kanton allen EVU bzw. Netzbetreibern denselben Leistungsauftrag erteilen kann. Dabei handelt es sich um konkrete Anordnungen im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit und der Energiepolitik. Aus diesem Grund soll der kantonale Leistungsauftrag durch das zuständige Departement erarbeitet und von der Regierung beschlossen werden.

3.5.3. *Leistungsaufträge der politischen Gemeinde*

Die politischen Gemeinden sollen einem Netzbetreiber, der von ihnen beherrscht wird, ebenfalls einen Leistungsauftrag im Sinn des eidgenössischen Stromversorgungsgesetzes erteilen können. Bestehende oder künftige Initiativen von Gemeinden sollen nicht verunmöglicht werden. Mehrere Gemeinden haben aus energiepolitischen Überlegungen ihren EVU bereits Auflagen gemacht. Beispielsweise hat die Gemeinde Buchs entschieden, dass ihr Werk eine Abgabe zur Äufnung eines Energiefonds bei den Stromkunden einziehen soll. Um solche kommunalen Leistungsaufträge allgemein zu ermöglichen, soll eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Einföhrungsgesetz zum Stromversorgungsgesetz geschaffen werden.

Auf die Befugnis, wonach alle politischen Gemeinden den auf ihren Gebieten tätigen Netzbetreibern Leistungsaufträge erteilen können, soll indessen verzichtet werden. Für den Verzicht spricht der Umstand, dass viele Netzbetreiber gemeindeübergreifend tätig sind. Im Besonderen trifft dies auf die SAK zu. Hätte jede Gemeinde die Kompetenz, einen Leistungsauftrag zu erteilen, entstünde für diese gemeindeübergreifenden EVU auch mit Blick auf die möglichen Inhalte (vgl. Art. 12 des Entwurfs) ein hoher organisatorischer Aufwand.

Hingegen können alle politischen Gemeinden im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gestützt auf Art. 200ter des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) zusätzliche Leistungen mit dem auf ihrem Gebiet tätigen EVU aushandeln und vereinbaren. Diese Leistungsvereinbarungen können auch Leistungen zum Gegenstand haben, die keinen sachlichen Zusammenhang mit der Stromversorgung bzw. mit der Energiepolitik aufweisen oder für die eine gesetzliche Grundlage fehlt. In der Vereinbarung wird in diesen Fällen auch die von der Gemeinde zu zahlende Entschädigung festgelegt. Damit unterscheidet sich die Leistungsvereinbarung nach dem Gemeindegesetz vom Leistungsauftrag nach dem Stromversorgungsgesetz. Letzterer hat einseitig verlangte Leistungen zum Gegenstand, die von den Netzbetreibern ohne Entschädigung des Kantons oder der Gemeinden erbracht werden müssen. Die durch den Leistungsauftrag entstehenden Kosten dürfen aber, wie ausgeführt, auf die Netznutzungspreise überwältzt werden.

Beim Erlass von Leistungsaufträgen soll berücksichtigt werden, dass die damit verbundenen Abgaben die Tarife nicht so verteuern, dass Endverbraucher einen Anschlusswechsel zu anderen, insbesondere benachbarten Netzbetreibern anstreben. Dadurch würde die Netzflucht begünstigt und der Wettbewerb im Netzbereich verzerrt.

3.5.4. *Möglicher Inhalt von Leistungsaufträgen*

Leistungsaufträge sollen zunächst erteilt werden können, wenn sie einen sachlichen Zusammenhang mit der Grundversorgung und der Versorgungssicherheit aufweisen. Wie in der Bot-

schaft zum StromVG ausgeführt, sollen Auflagen zur Erreichung einer guten Grundversorgung und einer hohen Versorgungssicherheit betreffend das Netz und die Grundversorgung möglich sein. Die Netzbetreiber können damit vom Kanton namentlich zu weitergehenden vorbereitenden Massnahmen zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen verpflichtet werden. Darüber hinaus sollen Leistungsaufträge die Erreichung der mit dem "Energiekonzept Kanton St.Gallen" (40.07.07) verfolgten energiepolitischen Ziele unterstützen. Wie im Energiekonzept festgehalten, soll dieses Instrument für effizienzfördernde Massnahmen entlang der ganzen Produktions- und Verbrauchskette, für Stromprodukte mit ökologischem Mehrwert und für Angebot oder Vermittlung von Energie-Contracting in den Bereichen Stromproduktion und Haustechnik eingesetzt werden. Und schliesslich sollen Dienstleistungen im Energiebereich Gegenstand eines Leistungsauftrags bilden können. Für inhaltlich weitergehende Leistungsaufträge, namentlich wenn sie in keinem Sachzusammenhang mit der Nutzung von Energie stehen, soll das Einführungsgesetz hingegen keine Grundlage bieten.

3.6. Angleichung der Netznutzungstarife

Nach Art. 14 Abs. 4 StromVG treffen die Kantone die geeigneten Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife in ihrem Gebiet. In ländlichen Gebieten ist in der Regel mit höheren Netzkosten und entsprechend höheren Netznutzungstarifen zu rechnen, weil längere Leitungen erforderlich und die durchgeleiteten Energiemengen gering sind. In städtischen Gebieten und Agglomerationen ist es meist umgekehrt. Es liegt im Ermessen der Kantone festzulegen, welche Unterschiede der Netznutzungstarife als unverhältnismässig gelten. Die Bundesgesetzgebung gibt diesbezüglich keine Hinweise. Sie beschränkt sich auf die Aussage, dass der Bundesrat „andere geeignete Massnahmen“ trifft, falls die Massnahmen der Kantone nicht ausreichen.

Die ElCom hat die Netznutzungstarife nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b StromVG von Amtes wegen zu überprüfen. Voraussichtlich wird sie die durchschnittlichen Netznutzungstarife aller Schweizer Netzbetreiber auflisten und vergleichen (Benchmarking), ähnlich wie dies der Preisüberwacher bisher machte. Dabei wird sie die Versorgungsqualität in den Netzen zumindest grob beurteilen müssen, indem sie die Versorgungskennzahlen der Verteilnetzbetreiber, die sie jährlich zur Orientierung erhält (Art. 8 Abs. 3 StromVG; Art. 6 Abs. 2 StromVV), in den Vergleich einbezieht. Die Kantone sind verpflichtet, die ElCom bei Abklärungen zu unterstützen und ihr Auskünfte zu erteilen (Art. 25 Abs. 2 StromVG). Umgekehrt können sie erwarten, die nötige Einsicht in das Tarif-Benchmarking der ElCom zu erhalten. Ein Benchmarking durch den Kanton erübrigt sich daher.

Zur Angleichung der Netznutzungstarife kommen aus heutiger Sicht zwei Massnahmen in Betracht: Erstens die Errichtung eines kantonalen Ausgleichsfonds, zweitens die Anordnung oder Förderung von Netzzusammenschlüssen.

Beim kantonalen Ausgleichsfonds müssten die Netzbetreiber mit günstigen Strukturen und tiefen spezifischen Netzkosten eine Abgabe zu Gunsten des Fonds entrichten. Die Netzbetreiber mit schlechten Strukturen würden Ausgleichsbeiträge erhalten. Für eine gerechte Verteilung müssten die Netzqualität und die Versorgungssicherheit der Netze berücksichtigt werden. Es wäre mit erheblichen Vollzugsschwierigkeiten zu rechnen. Die Schaffung eines Ausgleichsfonds würde eine besondere gesetzliche Grundlage erfordern.

Netzzusammenschlüsse, sei es mit Zusammenschluss des Netzbetriebs und des Netzeigentums oder nur des Netzbetriebs, haben einheitliche Netznutzungstarife im gemeinsamen Netzgebiet zur Folge (Art. 6 Abs. 3 StromVG). Je mehr EVU sich zusammenschliessen, desto eher gleichen sich die Netznutzungstarife an. Würden im Extremfall alle Netze im Kanton zusammengeschlossen, hätten alle Endkunden die gleichen Netznutzungstarife. Zusammenschlüsse können jedoch nicht vom Staat angeordnet werden. Dies wäre im Licht der Eigentumsgarantie als verfassungswidrig zu qualifizieren. Somit bleibt die Möglichkeit, dass der Kanton Anreize für

Netzzusammenschlüsse schafft. So könnte der Kanton etwa den für Zusammenschlüsse nötigen Beratungsaufwand oder allenfalls sogar Förderungsbeiträge bezahlen, wie es bei Gemeindefusionen der Fall ist.

Der ECom und dem Kanton wird es erst nach einer gewissen Zeit nach der Marktöffnung möglich sein, die Höhe der Netznutzungstarife und die Versorgungsqualität in den Netzen beziehungsweise die Effizienz des Netzbetriebs zu beurteilen. Erst dann kann entschieden werden, ob eine Tarifsolidarisierung im öffentlichen Interesse liegt oder ob am Verursacherprinzip festzuhalten ist. Bedürfnisse und Ausgestaltung eines kantonalen Ausgleichsfonds können heute noch nicht abgeschätzt und definiert werden. Dementsprechend macht es keinen Sinn, ein solches Instrument auf Vorrat zu schaffen. Auch eine allgemeine Ermächtigung der Regierung, Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede zu erlassen, wird derzeit nicht als nötig erachtet. Die Auszahlung von Förderungsbeiträgen an zusammenschliessende EVU würde eine vom Gesetzgeber zu beschliessende Finanzierungsform bedingen und somit die Kompetenz der Regierung übersteigen. Beratungen des Kantons für Netzzusammenschlüsse könnten ohne eine solche Kompetenzregelung geleistet werden. Somit sind derzeit keine Angleichungs-Massnahmen bekannt, welche die Regierung durch Verordnung erlassen könnte.

Aufgrund dieser Überlegungen wird vorläufig darauf verzichtet, eine kantonale Regelung zu treffen. Soweit in Zukunft taugliche Massnahmen erkennbar sind, die sich nicht direkt auf Art. 14 Abs. 4 StromVG stützen lassen, werden entsprechende Instrumente zu schaffen sein.

4. Über den Vollzug des Bundesrechts hinausgehender Regelungsbedarf

4.1. Regelungsbedarf gegeben

4.1.1. Stromversorgung als öffentliche Aufgabe (Art. 1 des Entwurfs)

Das Wohl der Gesellschaft ist in hohem Mass von einer sicheren Stromversorgung abhängig. Daher setzen sich Bund und Kantone nach Art. 89 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Nach Art. 4 Abs. 2 eidg. EnG ist die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft. Bund und Kantone sorgen mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür, dass die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann. Auch wenn nach diesen Bestimmungen die Versorgung (im Sinn einer Erfüllungsverantwortung) in erster Linie Sache der Energiewirtschaft ist und dem Wettbewerb anvertraut werden kann, kommt dem Bund und den Kantonen eine gemeinsame so genannte Gewährleistungsverantwortung zu (H. Weber/B. Kratz, Elektrizitätswirtschaftsrecht, Bern 2005, S. 328). In Bezug auf den Netzbetrieb und die Netznutzung hat der Bund in der Stromversorgungsgesetzgebung enge Rahmenbedingungen gesetzt. Dies gilt auch für die Lieferung von Energie an Endverbraucher, die keine Wahlfreiheit haben oder von ihr keinen Gebrauch machen (so genannte Endverbraucher mit Grundversorgung). Insoweit kann die Stromversorgung im Licht des Bundesrechts als öffentliche Aufgabe betrachtet werden (A. Müller/V. Jenni, Rahmenbedingungen bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben – eine aktuelle Übersicht, in: AJP 1999, S. 1071 ff., 1080).

In der st.gallischen Kantonsverfassung ist die Energieversorgung einzig in Art. 21 Bst. a ausdrücklich erwähnt. Nach dieser Bestimmung setzt sich der Staat zum Ziel, dass die Versorgung mit Wasser und Energie gesichert ist und der Verbrauch sparsam erfolgt. Der kantonale Gesetzgeber hat die Frage, ob es sich bei der Stromversorgung um eine öffentliche Aufgabe handelt, im geltenden Recht nicht ausdrücklich, sondern nur indirekt für die Gemeinden beantwortet. Einerseits hat er in Art. 26 GG festgehalten, dass die örtliche Korporation einzelne Aufgaben erfüllt, die nicht von der politischen Gemeinde übernommen worden sind, wie Versorgung mit Wasser und Elektrizität, öffentliche Beleuchtung oder Abwasserreinigung. Zudem hat er im

Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt BauG) die sich aus dem Bundesrecht ergebende Erschliessungspflicht der öffentlichen Hand – u.a. diejenige mit elektrischer Energie – den Gemeinden zugewiesen (Art. 49 Abs. 2 Bst. b in Verbindung mit Art. 50 BauG). Aus den genannten Bestimmungen hat das Verwaltungsgericht für die in gleicher Weise geregelte Wasserversorgung abgeleitet, es handle sich um eine gesetzliche Aufgabe der politischen Gemeinde (GVP 1983 Nr. 2, Erw. 4a, S. 3 mit Hinweisen).

Der Umstand, dass die Elektrizitätsversorgung als grundsätzlich öffentliche Aufgabe verstanden wird, bedeutet jedoch nicht, dass sie vom Kanton bzw. von der politischen Gemeinde selbst wahrgenommen werden muss (H. Weber/B. Kratz, a.a.O, S. 266). Die gesetzlichen Bestimmungen sind insbesondere auch im Licht von Art. 25 KV zu verstehen. Danach erfüllt der Staat nach Gesetz Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen (Abs. 1). Er erfüllt Staatsaufgaben insbesondere, wenn die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen ist (Abs. 2 Bst. a). Dies bedeutet in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht einerseits, dass der Kanton bzw. die politische Gemeinde (vgl. Art. 26 KV) im Bereich der Stromversorgung tätig werden sollen, soweit die Grundversorgung gewährleistet werden muss. Andererseits gilt auch bei öffentlichen Aufgaben das Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Kanton bzw. die politische Gemeinde hat die Aufgaben zu erfüllen, wenn und soweit private Leistungserbringer das öffentliche Interesse nicht ausreichend wahren. Will eine Gemeinde eine öffentliche Aufgabe, die sie bisher selbst wahrgenommen hat, einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung übertragen, so hat sie dies mit einer Leistungsvereinbarung vorzunehmen. Überträgt sie hoheitliche Befugnisse, hat sie hierfür ein Reglement zu erlassen (Art. 200ter GG). Ein Privater, der die gesetzliche Aufgabe übernimmt, hat diese entsprechend den Vorgaben der Leistungsvereinbarung und gegebenenfalls des Reglements angemessen, d.h. insbesondere wirksam, wirtschaftlich und unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu erfüllen. Erfüllt der Private die gesetzliche Aufgabe nicht oder nicht mehr angemessen, hat die Gemeinde diese wahrzunehmen, denn die Letztverantwortung für die Aufgabenerfüllung liegt bei ihr (vgl. Art. 201 GG). Sollte also ein privates EVU den Betrieb aufgeben bzw. nicht mehr angemessen erfüllen, wäre die politische Gemeinde verpflichtet – im Rahmen der Grundversorgung mit Energie – tätig zu werden, d.h. die Stromversorgung und insbesondere die Fortführung des Netzbetriebs selbst wahrzunehmen bzw. einem Dritten zu übertragen, der die Aufgabe angemessen erfüllt.

Der Grundsatz der subsidiären Aufgabenerfüllung auf dem Gebiet der Stromversorgung durch die politische Gemeinde ist in der geltenden kantonalen Gesetzgebung nur unzureichend geregelt. Diese Lücke ist daher im Einführungsgesetz zur Stromversorgungsgesetzgebung zu füllen.

4.1.2. *Interkantonale Verträge*

a) *SAK-Gründungsvertrag*

Mit dem Vertrag zwischen den Kantonen St.Gallen und Appenzell A.Rh. betreffend die Gründung einer Gesellschaft «St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG» (SAK-Gründungsvertrag) vom 28. August 1914 haben die Partnerkantone Appenzell Ausserrhoden und St.Gallen die SAK gegründet und die nötigen Bestimmungen festgelegt. Im Jahr 1951 beteiligte sich der Kanton Appenzell I.Rh. an der SAK und ist seither ebenfalls Partnerkanton.

Mit Blick auf die Stromversorgungsgesetzgebung und der damit einhergehenden Strommarktliberalisierung drängt sich die Anpassung einzelner Bestimmungen des SAK-Gründungsvertrags auf. So enthält § 6 Bst. a des SAK-Gründungsvertrags ein Erwerbs- und Beteiligungsverbot, das die Partnerkantone Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh. und St.Gallen in ihrer Handlungsfreiheit einschränkt, was aus heutiger Sicht zu überdenken ist. Ferner ist in § 6 Bst. b ein Verbot für den Abschluss von Strombezugsverträgen mit fremden Werken verankert, das einer Bezugspflicht der Partnerkantone bei der SAK gleichkommt. Diese Bezugspflicht ist einerseits

durch das Stromversorgungsgesetz hinfällig geworden⁷. Andererseits steht sie nicht mit der Ist-Situation in Einklang, weil der Kanton für seine Gebäude in der Stadt St.Gallen Elektrizität von den St.Galler Stadtwerken bezieht.

Eine Anpassung des SAK-Gründungsvertrags kann nur zusammen mit den Partnerkantonen erfolgen. Die Regierung wird diesbezüglich Verhandlungen mit den Regierungen der beiden Appenzeller Kantone aufnehmen.

b) NOK-Gründungsvertrag

Die Nordostschweizer Kantone gründeten die Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK) mit dem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell A.Rh. und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK-Gründungsvertrag) vom 22. April 1914. Mit dem Grossratsbeschluss vom 26. Februar 1929 (sGS 862.13) wurde auch St.Gallen Partnerkanton der NOK, wobei allerdings nicht der Kanton selbst, sondern die SAK Aktionärin der NOK wurden. Im Jahr 2001 wurde die Axpo Holding AG (Axpo) als Muttergesellschaft der NOK gegründet. Seither sind die NOK-Partnerkantone bzw. deren Kantonswerke Aktionäre der Axpo Holding AG (s. Abbildung 4).

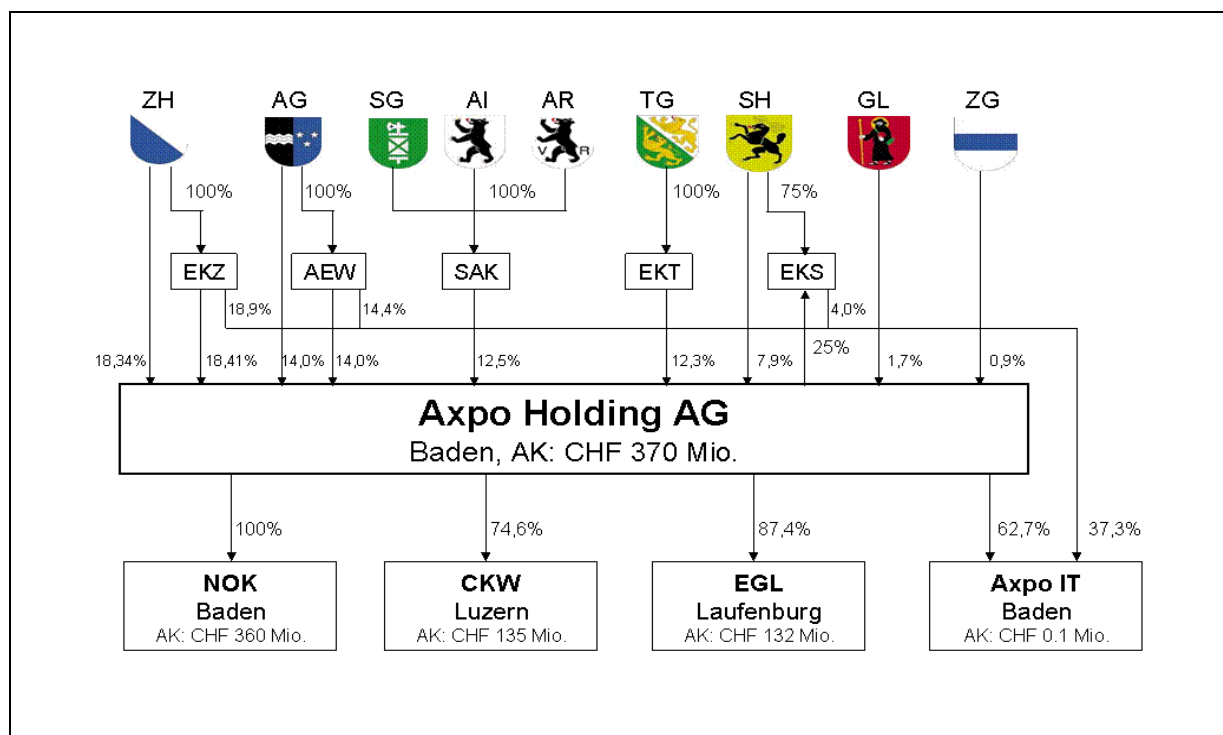


Abbildung 4: Beteiligungsverhältnisse Axpo-Gruppe

Wie beim SAK-Gründungsvertrag sind auch die Bestimmungen des NOK-Gründungsvertrags teilweise anpassungsbedürftig. Handlungsbedarf besteht beispielsweise in Bezug auf § 4 des Vertrags, in dem die Lieferpflicht der NOK an die Kantonswerke und die Bezugspflicht der Kantonswerke von den NOK festgelegt ist. Letztere ist gemäss Botschaft zum StromVG nicht mehr zeitgemäss. Allerdings handelt es sich nach einem Entscheid der eidgenössischen Wettbe-

⁷ In der Botschaft StromVG wird dazu Folgendes ausgeführt (S. 1678): «Die Kantone dürfen mithin keine selbstständigen Bestimmungen erlassen, die die Marktoraussetzungen, die im Stromversorgungsgesetz geschaffen werden, einschränken. Allfällige im kantonalen Recht unmittelbar oder mittelbar verankerte Versorgungsmonopole bzw. Bezugspflichten werden, soweit sie nach dem Stromversorgungsgesetz netznutzungsberechtigte Personen oder Unternehmen betreffen (Art. 13), mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes nichtig (Art. 2 BV) und müssen demzufolge aufgehoben werden.»

werkskommission vom 19. Dezember 2005 nicht um eine „absolute“ Bezugspflicht, weil die Verpflichtung durch den Passus „zu annehmbaren Bedingungen“ aufgeweicht ist.

Weil der NOK-Gründungsvertrag ein Konkordat ist, das für eine Anpassung die Zustimmung aller Partnerkantone erfordert, ist die Haltung der Partnerkantone mit den grössten Beteiligungen, Zürich und Aargau, von grosser Bedeutung. Im Kanton Zürich ist vorgesehen, das Thema Eigentümerstrategie im Strombereich erst Ende des Jahres 2009 wieder aufzunehmen. Damit könnte eine Anpassung des NOK-Gründungsvertrags verbunden werden. Wahrscheinlich wird aber nur dessen Anwendbarkeit überprüft. Der Kanton Aargau hat sein Beteiligungsstrategie-Projekt sistiert, sodass er seine Haltung zum NOK-Gründungsvertrag erst in den kommenden Jahren überprüfen wird. Aus St.Galler Sicht besteht zurzeit kein dringender Handlungsbedarf. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass der Anstoss zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen von den Kantonen Zürich und Aargau ausgehen müsste.

4.2. Regelungsbedarf verneint

4.2.1. Netze in öffentlicher Hand

Mit dem Postulat «Verbleib der kantonalen Stromnetze in öffentlicher Hand» (43.01.05) wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat nach Vorliegen der notwendigen Grundlagen Bericht zu erstatten, wie der Verbleib der Verteilnetze im SAK-Gebiet in öffentlicher Hand sichergestellt wird.

Zunächst ist festzustellen, dass im Postulat zu Unrecht davon ausgegangen wird, dass an allen Netzen Eigentum der öffentlichen Hand besteht. Im Kanton St. Gallen sind rund 90 EVU in der Stromversorgung tätig. Diese befinden sich zwar mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand. Knapp 20 EVU mit Netzeigentum sind jedoch in privatem Eigentum. Darunter befinden sich mehrere EVU, an denen noch nie Eigentum des Gemeinwesens bestanden hat.

Nach geltendem kantonalen Recht können die Gemeinden die Rechtsform ihrer EVU ändern und Beteiligungen veräussern. Wenn die Mehrheit abgegeben werden soll, ist dies nur mit einer Bewilligung des zuständigen Departementes möglich⁸. In den vergangenen Jahren sind solche Bewilligungen für die Gemeinden Kirchberg und Bad Ragaz sowie für die Dorfkorporation Salez erteilt worden.

Folgende Massnahmen, mit denen der Verbleib der Stromnetze in öffentlicher Hand angestrebt werden kann, sind denkbar:

- ein generelles Verkaufsverbot betreffend EVU im Eigentum der politischen Gemeinde, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder Körperschaft;
- die Verankerung eines Vorkaufsrechts zu Gunsten eines öffentlich-rechtlichen EVU wie beispielsweise der SAK;
- die Verankerung der Pflicht, dass EVU nur unter Wahrung des Heimfallrechts teilweise oder vollständig verkauft werden dürfen.

Weil schon heute nicht alle Netze im Eigentum der öffentlichen Hand sind, wäre konsequenterweise auch zu überlegen, wie private EVU in die öffentliche Hand überführt werden könnten. Hier wären die folgenden Massnahmen denkbar:

- die Verankerung eines Vorkaufrechtes zu Gunsten der politischen Gemeinde;
- die Verankerung eines Vorkaufrechtes zu Gunsten eines öffentlich-rechtlichen EVU wie beispielsweise die SAK;
- das Enteignungsrecht zu Gunsten der politischen Gemeinde.

⁸ Nach Art. 200bis GG kann die Gemeinde ihre Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen veräussern (Abs. 1). Die Veräusserung bedarf der Bewilligung des zuständigen Departementes, wenn die Gemeinde die Mehrheitsbeteiligung am privatrechtlichen Unternehmen abgibt (Abs. 2).

Würde eine kantonale Regelung zum Verbleib der Stromnetze in öffentlicher Hand getroffen, wäre unter den vielen denkbaren Massnahmen sorgfältig auszuwählen. Es wäre jedoch kaum möglich, allen heutigen Rechtsverhältnissen, insbesondere den Rechtsformen der EVU und den tatsächlichen Eigentumsverhältnissen, gerecht zu werden. Es bestünde namentlich die Gefahr, das Prinzip der Gleichbehandlung sowie die Eigentumsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit zu verletzen.

Die heutige Regelung überlässt es zur Hauptsache den Gemeinden, über eine Änderung der Rechtsform und einen Verkauf des eigenen EVU mit den dazugehörigen Anlagen zu entscheiden. Die Kompetenz liegt regelmässig bei der Bürgerschaft. Nur der Verkauf der Mehrheit an einer Beteiligung bedarf der Bewilligung des Kantons, der so einen gewissen – aber wahrscheinlich in den wenigsten Fällen einen entscheidenden – Einfluss hat. Die Gemeindeautonomie bleibt damit hinreichend gewahrt. Die Regierung ist der Auffassung, dass sich eine weitergehende Regelung mit Blick auf den Verbleib der Stromnetze in öffentlicher Hand nicht rechtfertigt. Die Hürden, die sich aus dem Gemeindegesetz ergeben, reichen aus, um Privatisierungen nötigenfalls zu verhindern. Der Entscheid darüber soll letztlich beim Stimmbürger liegen.

Einer besonderen Betrachtung bedarf die Sachlage in Bezug auf die Beteiligung des Kantons St.Gallen an der SAK. Wie ausgeführt, dürfen nach den Bestimmungen des Gründungsvertrags Aktien grundsätzlich nicht an Dritte veräussert werden (§ 7 Abs. 5 des SAK-Gründungsvertrags). Ein allfälliger Verkauf der Aktien bedürfte somit einer Änderung des Gründungsvertrags. Weil es sich bei diesem um einen interkantonalen Vertrag handelt, fällt dessen Änderung wie seinerzeit die Zustimmung zum Beitritt⁹ nach Art. 65 Bst. c KV grundsätzlich in die Zuständigkeit des Kantonsrates. Im Zusammenhang mit den Beratungen zum Bericht vom 23. März 1999 (44.09.01) ermächtigte der Kantonsrat jedoch die Regierung, Änderungen allenfalls der Aufhebung des SAK-Gründungsvertrags zuzustimmen (ProtGR 1996/2000 Nr. 526/14). Der Präsident der vorberatenden Kommission führte dazu aus, dies beinhalte auch Tausch, Aufstockungen, Reduktionen und Verkäufe der Aktien. Auch ein Gesamtverkauf sei möglich (ProtGR 1996/2000 Nr. 526/3).

Die Stromversorgung ist – wenigstens soweit sie der Grundversorgung dient – eine öffentliche Aufgabe. Bei der kantonalen Beteiligung an der SAK handelt es sich insoweit um Verwaltungsvermögen. Nach Art. 65 Abs. 1 Bst. f des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte über Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Lediglich die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, mit der keine Ausgabe verbunden ist, fällt in die Zuständigkeit der Regierung (Art. 66 Abs. 1 Bst. c StVG). Die Delegation von Finanzkompetenzen des Kantonsrates an die Regierung ist nur in einem referendumspflichtigen Erlass (Gesetz oder Ausgabenbeschluss) möglich (D. Buser, Kantonales Staatsrecht, Basel usw. 2004, S. 118). Der Beschluss, den der Kantonsrat im Zusammenhang mit den Beratungen des Berichts 44.99.01 gefasst hat, erfüllt dieses Erfordernis nicht. Zudem bleibt das obligatorische Finanzreferendum vorbehalten (Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1; abgekürzt RIB). Der Entscheid über die teilweise oder vollständige Veräusserung der SAK-Beteiligung verbleibt somit grundsätzlich in der Zuständigkeit des Kantonsrates bzw. des Stimmbürgers.

Unter diesen Umständen sieht die Regierung auch in Bezug auf die Beteiligung des Kantons an den SAK keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die Regierung hat im Übrigen bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich unterstrichen, dass die Versorgungssicherheit vorrangiges Ziel ist. Aus diesem Grund steht aus heutiger Sicht ein Verkauf der SAK-Aktien an Private ohnehin nicht zur Diskussion.

⁹ Vgl. Grossratsbeschluss betreffend die Fusion des Elektrizitätswerkes des Kantons St.Gallen, des Elektrizitätswerkes Kubel und der Rheintalischen Binnenkanalwerke sowie die Gründung der Aktiengesellschaft «St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke» vom 15. September 1914 (sGS 862.12)

4.2.2. *Nutzung von öffentlichem Grund*

In Art. 21 Abs. 1 Bst. f des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) wird die Beanspruchung der Kantons- und Gemeindestrassen durch Leitungen und Kabel als gesteigerter Gemeingebrauch bezeichnet und der Bewilligungspflicht unterstellt. Die Inhaber der Strassenhoheit können eine Abgabe verlangen (Art. 29 StrG). Nach heutiger Praxis erhebt der Kanton für die Nutzung seiner Strassen für Stromleitungen keine Abgabe. Er verlangt lediglich die Instandstellung der Strassen auf Kosten des Werkes, das Kabelrohre usw. darin verlegt. Ausnahmen gibt es bei der Nutzung von Strassentunnels als Leitungstrasse. Dort wird die Entschädigung vertraglich geregelt.

Nach Art. 35 des eidgenössischen Fernmeldegesetzes (SR 784.10) können die Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch den Anbietern von Fernmeldediensten keine Entschädigung für die Inanspruchnahme von Grund und Boden abverlangen. Es wäre somit denkbar, diese Regelung auch im Strombereich zu übernehmen, um eine einheitliche Lösung zu erreichen.

Mehrere EVU zahlen heute den Gemeinden Abgaben zur Nutzung von öffentlichem Grund. Eine Abschaffung der Abgabe durch eine Regelung wie sie im Fernmeldegesetz besteht, ist nicht gerechtfertigt. Aber auch eine Pflicht, eine solche Abgabe zu erheben, gar verbunden mit einer einheitlichen Regelung der Abgabenhöhe, erscheint problematisch. Zwar wären einheitliche Entschädigungen der Nutzung von öffentlichem Grund durch die Festlegung geeigneter Berechnungsgrundlagen durchaus vorteilhaft. Insbesondere Gemeinden, in denen private EVU als Netzbetreiber tätig sind, könnten so auf einer angemessenen Entschädigung der Nutzung ihres Eigentums bestehen. Andererseits wurden gerade in diesen Gemeinden die Leitungen vermehrt in privatem Boden verlegt. Die Abgaben müssten sich somit in erster Linie nach der Länge der in öffentlichem Grund verlegten Leitungen richten. Sie sollten aber den Stromtarif nicht übermässig belasten. Die Festlegung eines geeigneten Ansatzes wäre schwierig. Die Beeinträchtigung der Strassen durch die Leitungstrasse ist in einer Stadt sicher höher als auf dem Land, weil in Städten der Platz zur Unterbringung der verschiedenen Werkleitungen (Strom, Wasser, Abwasser usw.) knapper ist. Aus diesen Gründen soll auf eine Festlegung der Berechnungsgrundlagen verzichtet werden.

Der Eingriff in bestehende Strukturen und Regelungen ist stets mit zusätzlichen Problemen verbunden. Zudem würden die Hoheitsrechte der Gemeinden über die Gemeindestrassen auf nicht gerechtfertigte Weise beschnitten. Die Gemeinden sollen selbst entscheiden können, ob sie ihre Stromtarife durch solche Abgaben verteuern wollen oder nicht. Der Entscheid ist im Rahmen des Standortwettbewerbs, also im Zusammenhang mit den Steuern und anderen Abgaben (beispielsweise für Wasser und Abwasser usw.) zu fällen.

4.2.3. *Begrenzung von Abgaben und Gewinnausschüttungen*

Unter einer guten Grundversorgung mit Elektrizität ist die ausreichende und sichere Stromlieferung zu angemessenen Preisen zu verstehen. Die Gemeinwesen als hauptsächliche Eigentümer der EVU erheben teilweise beträchtliche Abgaben, sei es als Abgabe zur Erfüllung eines Leistungsauftrags, als Entgelt zur Nutzung des öffentlichen Grundes oder einfach als Gewinnausschüttung (so genannte Bonifikation). Dies läuft den volkswirtschaftlichen Interessen nach günstigen Strompreisen entgegen. Es stellt sich demzufolge die Frage, ob diese Abgaben und Bonifikationen begrenzt werden sollen.

Nach Art. 196 und 198 GG sind sowohl unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen als auch selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen verpflichtet, den Reingewinn nach Abschreibungen und Rückstellungen dem allgemeinen Gemeindehaushalt zuzuweisen.

Die Stromversorgungsgesetzgebung lässt die Erzielung eines angemessenen Betriebsgewinns im Netzgeschäft ausdrücklich zu (Art. 15 Abs. 1 StromVG). Allerdings wird der erzielbare Ge-

winn dadurch eingeschränkt, dass der Zinssatz für die betriebsnotwendigen Vermögenswerte vorgegeben¹⁰ und durch die EICom definitiv festgelegt wird¹¹. Im Energiegeschäft und in allenfalls weiteren Geschäftsbereichen eines EVU, wie im Elektroinstallationsgeschäft, wird der Gewinn durch die Marktverhältnisse bestimmt. Die Ausschüttung von Gewinn an die Eigentümer ist insgesamt also zulässig, aber im Bereich der Durchleitung und der Grundversorgung begrenzt.

Die Abgaben an Gemeinwesen wie für die Nutzung erneuerbarer Energien nach dem eidgenössischen Energiegesetz (Förderabgabe für die Kosten deckende Einspeisevergütung, KEV), für die Erfüllung eines kommunalen oder kantonalen Leistungsauftrags oder für die Nutzung von öffentlichem Grund müssen nach Art. 12 Abs. 2 StromVG auf der Stromrechnung gesondert ausgewiesen werden. Dadurch entsteht für die Stromkundinnen und -kunden Transparenz. Die Netznutzungs- und Elektrizitätstarife verschiedener EVU können ohne und mit Einbezug dieser Abgaben verglichen werden. Die Höhe der Abgaben kann somit auf politischem Weg und letztlich durch die Stimmbürgerschaft des Gemeinwesens beeinflusst werden. Eine Begrenzung der kommunalen Abgaben durch den Kanton ist deshalb nicht nötig. Die Gemeindeautonomie soll nicht eingeschränkt werden.

4.2.4. Aufsicht der Gemeinde über EVU

Aufgrund des Stromversorgungsgesetzes unterliegen alle Netzbetreiber und EVU, ungeachtet ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert sind, einer Bundesaufsicht. Im Wesentlichen sind folgende Regelungen zu nennen:

Überprüfung von Qualität, Betrieb und Versorgungssicherheit:

- die Netzbetreiber orientieren die EICom jährlich über den Betrieb und die Belastung der Netze sowie über ausserordentliche Ereignisse (Art. 8 Abs. 3 StromVG; Art. 6 Abs. 2 StromVV).
- der Bundesrat sieht für Pflichtverletzungen Sanktionen einschliesslich Ersatzvornahmen vor (Art. 8 Abs. 5 StromVG).

Überprüfung der Kosten- und Jahresrechnung und der Tarife:

- die Netzbetreiber legen der EICom jährlich ihre Kostenrechnung vor (Art. 11 Abs. 1 StromVG; Art. 7 StromVV).
- die Netzbetreiber veröffentlichen die Netznutzungstarife, die Jahressumme der Netznutzungsentgelte, die Elektrizitätstarife, die technischen und betrieblichen Mindestanforderungen sowie die Jahresrechnungen (Art. 12 StromVG).
- die EICom überprüft die Netznutzungstarife und –entgelte sowie die Elektrizitätstarife (Art. 22 Abs. 2 Bst. b StromVG).

Alle Gemeinden und damit auch die gemeindeeigenen Werke, alle öffentlich-rechtlichen Unternehmen, Zweckverbände, Gemeindeverbände und Korporationen, die der Stromversorgung oder anderen Zwecken dienen, unterstehen der Staatsaufsicht nach dem Gemeindegesetz (Art. 26 und Art. 228 GG). Das zuständige Departement hat in Bezug auf diese Werke Befugnisse wie Kontroll-, Verfügungs-, Weisungs- und Genehmigungsrechte (Art. 232 GG). Die Regierung hat die Oberaufsicht (Art. 231 GG). Die Gemeinden haben die Möglichkeit, eine öffent-

¹⁰ Nach Art. 13 Abs. 3 Bst. b erstem Satz StromVV entspricht der Zinssatz für die betriebsnotwendigen Vermögenswerte der durchschnittlichen Rendite von Bundesobligationen mit einer Laufzeit von 10 Jahren während der letzten 60 Monate in Prozent zuzüglich einer risikogerechten Entschädigung. Diese beträgt im Jahr 2009 1,93 Prozentpunkte.

¹¹ Mit Weisung vom 29. Mai 2008 und vom 8. Mai 2009 hat die EICom den Zinssatz (WACC) auf 4,55 Prozent festgelegt. Gemäss StromVV in der Fassung vom 12. Dezember 2008 (Art. 31a StromVV) ist der Zinssatz für die Verzinsung von Anlagen, die vor dem 1. Januar 2004 in Betrieb genommen wurden, ein Prozentpunkt tiefer, also 3,55 Prozent.

liche Aufgabe wie die Stromversorgung einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung zu übertragen (Art. 200ter GG¹²).

Alle EVU werden von der EICom beaufsichtigt und mit Ausnahme der heute bestehenden privaten EVU unterstehen sie der kantonalen Aufsicht. Privatisiert eine Gemeinde ihr EVU, muss sie mit diesem nach Art. 200ter GG eine Leistungsvereinbarung abschliessen. In dieser kann und soll sie die künftige Aufsicht regeln.

In Bezug auf die bestehenden privaten EVU, mit denen keine Leistungsvereinbarung abgeschlossen wurde, kann auf die Bundesaufsicht abgestützt werden. Konkret kann eine Gemeinde, deren Gebiet durch ein privates EVU versorgt wird, künftig die veröffentlichten Tarife und Jahresrechnungen einsehen und nötigenfalls Verstösse gegen die Stromversorgungsgesetzgebung bei der EICom anzeigen.

Die Regierung ist der Ansicht, dass die bestehenden aufsichtsrechtlichen Instrumente genügen. Kanton und Gemeinden sollen daher für den Bereich der Stromversorgung keine zusätzlichen Aufsichtsbefugnisse eingeräumt werden.

4.2.5. *Anreizsystem für Netzzusammenschlüsse*

Netzzusammenschlüsse können eine Massnahme zur Schaffung einheitlicher Tarife in einem grösseren Gebiet bilden. Um Netzzusammenschlüsse herbeizuführen, könnte der Staat die Enteignung von Netzanlagen anstreben, bestimmten Werken wie beispielsweise den SAK Vorkaufsrechte einräumen oder den Gemeinden mit eigenen EVU Vorschriften betreffend den Verkauf ihrer Werke machen. Es wäre auch möglich, bestimmte regional tätige Werke einer Kaufspflicht zu unterwerfen, d.h. sie zu verpflichten, zum Verkauf stehende EVU zu erwerben. Diese direkte Einflussnahme des Staates würde einen erheblichen Eingriff in die Handlungsfreiheit der Gemeinden und privater Netzeigentümer darstellen, die nach Auffassung der Regierung aus heutiger Sicht nicht verhältnismässig wäre.

Ohne Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie und ohne Ausübung von Zwang auf die Netzeigentümer sind jedoch Anreize für Netzzusammenschlüsse denkbar (indirekte Einflussnahme):

1. Der Kanton gewährt allgemeine Beratungsleistungen für EVU, die an einem Zusammenschluss interessiert sind, und bezahlt allenfalls diese Leistungen teilweise oder vollständig.
2. Der Kanton leistet an Zusammenschlüsse von EVU Förderungsbeiträge wie bei Gemeindefusionen, damit der Netznutzungstarif des günstigeren Partnerwerks für das gesamte neue Netzgebiet – zumindest über eine bestimmte Dauer – weiterhin angewendet werden kann.
3. Der Kanton führt ein kantonales Benchmarking ein, das den Druck der Öffentlichkeit auf Netzbetreiber mit hohen Netznutzungstarifen erhöht und dadurch Netzzusammenschlüsse herbeiführen soll.

Vor allem bedingt durch die neuen, hohen Anforderungen der Strommarktliberalisierung und der Stromversorgungsgesetzgebung an die EVU – zu denken ist vor allem an die Kundenbetreuung, das Energiedatenmanagement und die Finanz- und Betriebsbuchhaltung – sind mehrere Zusammenschlussprojekte in der Schweiz und auch im Kanton St.Gallen durchgeführt oder in Angriff genommen worden. Somit bestehen schon heute Treiber für Kooperationen und Zusammenschlüsse, sodass ein staatliches Eingreifen nicht erforderlich ist.

Sodann ist zu berücksichtigen, dass auf Bundesebene bereits geprüft wird, die kostenorientierte Berechnung der Netznutzungstarife durch ein Benchmark-Modell oder sogar durch ein System mit Anreizregulierung zu ersetzen. Falls das Stromversorgungsgesetz entsprechend

¹² Nach Art. 200ter GG kann die Gemeinde öffentliche Aufgaben mit Leistungsvereinbarung einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung übertragen (Abs. 1). Überträgt die Gemeinde hoheitliche Befugnisse, erlässt sie hierfür ein Reglement (Abs. 2).

geändert werden sollte, würde das einen erheblichen Druck auf die Netznutzungstarife auslösen und voraussichtlich zu weiteren Netzzusammenschlüssen führen. Unter diesen Umständen erübrigen sich kantonale Anreize für Netzzusammenschlüsse. Finanzielle Beiträge würden nur zu Mitnahmeeffekten führen.

Die Regierung ist der Auffassung, dass unter den Gemeinden auch bezüglich der Netznutzungspreise durchaus ein gewisser Standort-Wettbewerb bestehen darf und deshalb zurzeit keine Massnahmen zur Förderung von Zusammenschlüssen vorzukehren sind.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1: Mit der Bestimmung wird der politischen Gemeinde die Pflicht zur Gewährleistung der Versorgung mit Strom verbunden mit einer subsidiären Erfüllungsverantwortung überbunden. Diese umfasst jedoch nur die Erstellung und den Betrieb des Netzes sowie die Belieferung der Endkunden mit Grundversorgung.

Aus der Bestimmung kann umgekehrt keine Pflicht zur Privatisierung der EVU, die sich heute in öffentlicher Hand befinden, abgeleitet werden.

Art. 2: Sowohl die erstmalige Zuteilung der Netzgebiete als auch spätere Anpassungen erfolgen in Form einer Verfügung. Dagegen können die Betroffenen die nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und dem Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110) zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergreifen.

Die betroffenen EVU sollen sich zur Netzgebietszuteilung vorgängig äussern können (Abs. 2). Damit ist sichergestellt, dass auch EVU, die nicht im Eigentum der Gemeinden stehen, ihre Interessen geltend machen können.

Art. 5: Im Internet soll eine Karte veröffentlicht werden, aus der die jeweils aktuell gültige Netzzuteilung ersichtlich ist. Diese Karte enthält Personendaten (Netzbetreiber) im Sinn der Datenschutzgesetzgebung. In der Rechtslehre wird teilweise die Meinung vertreten, dass es für die Errichtung eines Abrufverfahrens für Personendaten im Internet einer besonderen formell-gesetzlichen Grundlage im Recht des Bundes oder der Kantone bedarf. Mit der vorliegenden Bestimmung wird diesem Erfordernis Rechnung getragen und eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen.

Art. 6: Die Befreiung des Netzbetreibers von der Anschlusspflicht hat grundsätzlich in der gleichen Verfügung zu erfolgen, mit der ein anderer Netzbetreiber zum Anschluss verpflichtet wird.

Art. 7 Abs. 2: In einem Gemeindereglement oder einem Anschlussvertrag kann von der grundsätzlichen Kostentragungsregelung nach Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs abgewichen werden.

Art. 10: Die politische Gemeinde darf einen Leistungsauftrag nur jenen EVU erteilen, über die sie rechtlich verfügen kann. Die Rechtsform des EVU ist dabei unerheblich.

Mit *Art. 11* wird für den Fall der inhaltlichen Kollision zwischen kantonalem und gemeindlichem Leistungsauftrag Klarheit geschaffen. Auf eine Genehmigung der kommunalen Leistungsaufträge durch den Kanton soll verzichtet werden. Der administrative Aufwand wäre unverhältnismässig gross.

Art. 13 und 14: So wie das Stromversorgungsgesetz bei Pflichtverletzungen des Netzbetreibers Sanktionen vorsieht, müssen mit Blick auf die Erfüllung von Anschlusspflicht und Leistungsaufträgen auch im kantonalen Recht entsprechende Strafbestimmungen erlassen werden. Der Strafrahmen entspricht jenem des Stromversorgungsgesetzes.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der zusätzliche Personal- und Sachaufwand für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften ist mit dem Erlass der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung und der dazugehörigen kantonalen Verordnung, die auf dem Dringlichkeitsweg erlassen werden musste, entstanden. U.a. für die Erfüllung der entsprechenden Aufgaben wurde eine Personalstelle im Amt für Umwelt und Energie geschaffen. Hinzu kamen die Kosten für eine informatikgestützte Lösung zur Erstellung der Anträge der Gemeinden sowie eine GIS-Applikation für die Erfassung und Darstellung der Netzgebiete in der Höhe von insgesamt etwa 40'000 Franken. Mit dem Erlass des Einführungsgesetzes entsteht kein weitergehender Personal- und Sachaufwand.

7. Referendum

Mit dem vorliegenden Erlass entstehen keine zusätzlichen Ausgaben. Das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung untersteht nach Art. 5 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung

Entwurf der Baudepartementes vom

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom Datum nur durch SK Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 30 Abs. 1 des eidgenössischen Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007¹ und Art. 21 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001²

als Gesetz:

I. Versorgungspflicht

Grundsatz

Art. 1. Die politische Gemeinde sorgt für die Versorgung des Gemeindegebietes mit Elektrizität, soweit die Aufgabe nicht durch Dritte angemessen erfüllt wird.

II. Netzgebiete und Netzanschluss

Zuteilung³ a) Zuständigkeit

Art. 2. Das zuständige Departement teilt die Netzgebiete für die regionalen und lokalen Netze und, soweit erforderlich, für die überregionalen Netze zu.

Die betroffenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen werden vorgängig angehört.

b) Antrag der politischen Gemeinde

Art. 3. Die politische Gemeinde stellt Antrag an das zuständige Departement.

Das zuständige Departement kann Richtlinien über die formellen und inhaltlichen Anforderungen an den Antrag erlassen.

c) Grundsätze

Art. 4. Die Zuteilung der Netzgebiete erfolgt flächendeckend und grundsätzlich nach den Eigentumsverhältnissen an den Elektrizitätsnetzen.

Insbesondere wo keine Netzanlagen bestehen, werden bei der Zuteilung berücksichtigt:

- a) Sicherheit und Effizienz der Stromversorgung;
- b) die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Anlagen;
- c) die Gemeindegrenzen.

¹ StromVG, SR 734.7.

² sGS 111.1.

³ Art. 5 Abs. 1 StromVG, SR 734.7.

Bestehende Netzgebiete werden grundsätzlich nicht aufgeteilt.

d) Veröffentlichung

Art. 5. Das zuständige Departement kann die Zuteilung der Netzgebiete im Internet veröffentlichen.

Abweichungen im Einzelfall

Art. 6. Das zuständige Departement kann Netzbetreiber und Netzbetreiberinnen verpflichten, Endverbraucher und Endverbraucherinnen ausserhalb ihres Netzgebiets an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen, wenn es aufgrund einer umfassenden Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen gerechtfertigt ist.¹

In diesen Fällen befreit es den Netzbetreiber oder die Netzbetreiberin, in dessen Netzgebiet sich der Endverbraucher oder die Endverbraucherin befindet, von der Anschlusspflicht.

Kostentragung für Anschlüsse ausserhalb der Bauzone²

Art. 7. Werden Endverbraucher und Endverbraucherinnen oder Elektrizitätserzeuger und Elektrizitätserzeugerinnen ausserhalb der Bauzone angeschlossen, tragen sie die Kosten für:

- a) Erstellung und Ersatz der Anschlussleitung ab bestehendem Elektrizitätsnetz;
- b) Beanspruchung des vorgelagerten Netzes.

Von der Regelung der Kostentragung kann abgewichen werden, soweit die Beiträge von Endverbraucher und Endverbraucherinnen oder Elektrizitätserzeuger und Elektrizitätserzeugerinnen die nach Abs. 1 berechneten Kosten nicht übersteigen.

Streitigkeiten betreffend Anschlusspflicht

Art. 8. Wird die Anschlusspflicht bestritten, entscheidet das zuständige Departement.

III. Leistungsaufträge

Leistungsauftrag³ des Kantons

Art. 9. Die Regierung kann allen Netzbetreibern und Netzbetreiberinnen einen gleich lautenden Leistungsauftrag erteilen.

Leistungsauftrag⁴ der politischen Gemeinde

Art. 10. Die politische Gemeinde kann Netzbetreibern und Netzbetreiberinnen, die von ihr beherrscht werden, einen Leistungsauftrag erteilen.

Vorrang des kantonalen Leistungsauftrags

Art. 11. Der Leistungsauftrag der Regierung geht jenem der Gemeinde vor.

¹ Art. 5 Abs. 3 StromVG, SR 734.7.

² Art. 5 Abs. 4 StromVG, SR 734.7.

³ Art. 5 Abs. 1 StromVG, SR 734.7.

⁴ Art. 5 Abs. 1 StromVG, SR 734.7.

Inhalt

Art. 12. Der Leistungsauftrag kann erteilt werden für:

- a) die Sicherstellung der Grundversorgung;
- b) die Sicherstellung der Versorgungssicherheit im Netzbereich, insbesondere von Massnahmen zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen;
- c) die Steigerung der Energieeffizienz;
- d) die Nutzung erneuerbarer Energie;
- e) das Erbringen von Energiedienstleistungen.

IV. Strafbestimmungen

Busse

Art. 13. Mit Busse bis zu 100'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a) verfügte Anschlusspflichten verletzt;
- b) Leistungsaufträge nicht befolgt.

Wird die Tat fahrlässig begangen, ist die Strafe Busse bis 20'000 Franken.

Juristische Personen

Art. 14. Werden die Widerhandlungen mit Wirkung für eine juristische Person begangen, wird die juristische Person gebüsst.

Die Bestrafung der handelnden Organe oder Vertreter bleibt vorbehalten.

V. Schlussbestimmung

Vollzugsbeginn

Art. 15. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.