

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 02. Juni 2009

407

EINGANG GR			
17. Juni 2009			
GRG Nr.	08	GE 9	128

Botschaft zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung.

I. Ausgangslage

Aufgrund der weitgehenden Öffnung des europäischen Strommarktes geriet die Schweiz, welche eine wichtige Drehscheibe im europäischen Netzverbund ist, unter zunehmenden Liberalisierungsdruck. Im Bestreben, auch in der Schweiz die Voraussetzungen für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen, haben die Eidgenössischen Räte am 15. Dezember 2000 ein Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) erlassen. Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum ergriffen und das Schweizer Stimmvolk lehnte das EMG in der Abstimmung vom 22. September 2002 knapp ab.

In der Folge wurde eine Expertenkommission beauftragt, einen neuen Gesetzesentwurf unter Berücksichtigung der Gründe, die zur Ablehnung des EMG geführt hatten, auszuarbeiten. Im Sommer 2004 schickte der Bund dann die neue Vorlage, die nebst der Marktöffnung vermehrt auch der Versorgungssicherheit Rechnung trug, in die Vernehmlassung. Das Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz; StromVG [SR 734.7]) wurde von den Eidgenössischen Räten schliesslich am 23. März 2007 verabschiedet. Gleichzeitig wurde eine recht weitreichende Änderung des Energiegesetzes (SR 730.0) gutgeheissen, die unter anderem eine kostendeckende Einspeisevergütung für Elektrizität aus erneuerbaren Energien beinhaltete. Das Stromversorgungsgesetz und die Änderung des Energiegesetzes sind als Ganzes zu betrachten und bildeten Teil eines politischen Kompromisses: Die Öffnung des Strommarktes war unter der Bedingung mehrheitsfähig, dass gleichzeitig die erneuerbaren Energien verstärkt gefördert würden.

Das Stromversorgungsgesetz tritt schrittweise in Kraft. Einige Bereiche gelten bereits seit dem 15. Juli 2007 bzw. dem 1. Januar 2008. Der Bundesrat erliess am 14. März 2008 die Stromversorgungsverordnung (StromVV; SR 734.71), womit die Voraussetzungen gegeben waren, um auch die kantonale Anschlussgesetzgebung in Angriff zu nehmen.

II. Grundlagen der Öffnung des Strommarktes

1. Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG)

Das Bundesgesetz über die Stromversorgung hat die folgenden zentralen Inhalte:

- *Marktöffnung in zwei Schritten:*
 - 1. Januar 2009: Marktöffnung für Grossverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 Megawattstunden (MWh).
 - 1. Januar 2014: Marktöffnung für die kleineren Endverbraucher (Haushalte). Dieser zweite Schritt untersteht nochmals selbständig dem fakultativen Referendum.
- *Anschlussgarantie* für alle Produzenten und Endverbraucher.
- *Diskriminierungsfreier Netzzugang* zu geregelten Netznutzungskosten.
- *Entflechtung (Unbundling)* der Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Gewährleistung eines vom Stromhandel unabhängigen Netzbetriebs.
- *Nationale Netzgesellschaft (Swissgrid)* für das schweizerische Übertragungsnetz.
- *Elektrizitätskommission (ElCom)*, welche die Aufgabe hat, die Einhaltung des Gesetzes und der Ausführungsbestimmungen zu überwachen (insbesondere Netzzugang, Netznutzungsbedingungen, Netznutzungstarife und -entgelte sowie Elektrizitätstarife). Die ElCom kann in Streitfällen angerufen werden, kann bei Bedarf aber auch von Amtes wegen einschreiten.

2. Wettbewerbs- und Monopolbereiche

Die Öffnung des Strommarktes hat im Wesentlichen das Ziel, dass Bezügerinnen und Bezüger wählen können, von wem sie ihren Strom beziehen wollen. Gleichzeitig herrscht aber Einigkeit darüber, dass es ökonomisch und ökologisch nicht sinnvoll sein kann, wenn mehrere Anbieter parallele Elektrizitätsnetze aufbauen. Es gilt daher der Grundsatz: *Kein Wettbewerb im Netz, aber Wettbewerb beim Energiehandel.*

Voraussetzung für den Wettbewerb beim Energiehandel ist, dass die Monopole bei den Netzen nicht ausgenützt werden können. Die Netze müssen auch Dritten für die Durchleitung in gleicher Weise zur Verfügung stehen. Der gesetzgeberisch anspruchsvolle Teil der Liberalisierung des Strommarktes ist also nicht die eigentliche Öffnung, sondern die ausgewogene Regelung des verbleibenden Monopols beim Netz.

3. Netzebenen

Die schweizerische Stromübertragung funktioniert auf folgenden sieben Netzebenen:

1	Übertragungsnetz	220 kV / 380 kV (Höchstspannung)
2	Transformierung	
3	Überregionale Verteilnetze	> 50 kV bis < 220 kV (Hochspannung)
4	Transformierung	
5	Regionale Verteilnetze	> 1 kV bis 50 kV (Mittelspannung)
6	Transformierung	
7	Lokale Verteilnetze	0.4 kV bis 1 kV (Niederspannung)

Diese Netze bilden auch im geöffneten Strommarkt ein Monopol. So wird das Übertragungsnetz mit seinen Höchstspannungsleitungen auf der Netzebene gemäss Art. 18 StromVG von der nationalen Netzgesellschaft (Swissgrid AG) betrieben.

Auf der Netzebene 3 sind im Thurgau Axpo/NOK sowie die regionalen Verteilunternehmen EKT AG und SN Energie AG tätig.

Auf den Netzebenen 5 (Mittelspannung) und 7 (Niederspannung) ist die für den Thurgau typische dezentrale Versorgungsstruktur anzutreffen, wo neben EKT AG und SN Energie AG auch die rund 140 lokalen Endverteilunternehmen tätig sind. Die Endkunden sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, an die Netze der lokalen Endverteiler auf der Netzebene 7 angeschlossen.

4. Abschliessende bundesrechtliche Regelungen und Aufgaben der Kantone

Das Stromversorgungsgesetz trifft auf Bundesebene umfassende Regelungen für eine zuverlässige und nachhaltige Elektrizitätsversorgung in allen Landesteilen und einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt. Wo solche bundesrechtlichen Bestimmungen vorhanden sind, besteht keine zusätzliche Kompetenz für kantonale Regelungen.

Vom Stromversorgungsgesetz abschliessend geregelt sind insbesondere die Aufgaben der Netzbetreiber (Art. 8 StromVG), die Massnahmen bei Gefährdung der Versorgung durch Energieknappheit (Art. 9 StromVG), die Entflechtung innerhalb der Werke zwi-

schen Netzbetrieb und übrigen Tätigkeitsbereichen („Unbundling“; Art. 10 StromVG), der Netzzugang (Art. 13 StromVG), das Netznutzungsentgelt (Art. 14 StromVG) und die anrechenbaren Netzkosten (Art. 15 StromVG).

5. Aufgaben der Kantone

Den Kantonen werden beim Vollzug des Stromversorgungsgesetzes nur wenige Aufgaben zugewiesen, teilweise nur im Sinne von Kann-Vorschriften.

- Die Kantone bezeichnen die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber (Art. 5 Abs. 1 StromVG).
- Die Kantone können auf ihrem Gebiet tätige Netzbetreiber dazu verpflichten, Endverbraucher auch ausserhalb ihres Netzgebietes an das Netz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 3 StromVG).
- Die Kantone können Bestimmungen über Anschlüsse ausserhalb der Bauzone sowie über deren Bedingungen und Kosten erlassen (Art. 5 Abs. 4 StromVG).
- Die Kantone treffen die geeigneten Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife auf ihrem Gebiet (Art. 14 Abs. 4 StromVG).

Diese vier zugewiesenen Aufgaben definieren im Prinzip den Inhalt der kantonalen Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz. Daneben sind die zuständigen Stellen für die entsprechenden Aufgaben zu bezeichnen.

Eigenständige kantonale Regelungen dürfen zusätzlich nur dort getroffen werden, wo das Bundesrecht einen Spielraum offen lässt. Beispielsweise enthält das StromVG keine rechtliche Grundlage für Strukturverbesserungen in der kantonalen und kommunalen Energieversorgung. Wenn ein Kanton in diesem Bereich Massnahmen ergreifen oder Anreize schaffen wollte, müsste er diese im kantonalen Recht verankern.

III. Grundlagen im kantonalen Recht

1. Stromversorgung als Kantons- und Gemeindeaufgabe

Nach § 82 der Kantonsverfassung (KV) sorgen der Kanton und die Gemeinden für die Versorgung mit Energie (gemeint ist insbesondere elektrische Energie). Zur Erfüllung dieser Aufgabe können sie Versorgungs- oder Kraftwerke führen.

Nach dem Prinzip der Subsidiarität hat der Kanton die Gemeinden zu bedienen; diese wiederum bedienen die einzelnen Bezügerinnen und Bezüger auf dem jeweiligen Gemeindegebiet. Die lokale Endversorgung mit Strom ist also von der Verfassung her eine Gemeindeaufgabe. Die Gemeinden können die Aufgabe selbst erfüllen oder – wie § 29 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) festhält – durch Vertrag auf öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Unternehmen übertragen.

In der Praxis funktionierte dies traditionell so, dass der Kanton mit seinem Elektrizitätswerk die lokalen Endverteiler bediente, welche die Energieversorgung in den Gemeinden sicherstellten.

In den letzten Jahren haben sich einige Änderungen ergeben. So hat der Kanton sein Werk in eine Aktiengesellschaft mit Holdingstruktur umgewandelt (heutige EKT Holding AG) und ein anderer Netzbetreiber (die SN Energie AG) hat die Versorgung von zwei Gemeindewerken übernommen. Im Grundsatz blieben die Versorgungsstufen aber erhalten. Das Gesetz über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G; RB 954.1) schliesst nach wie vor an die verfassungsmässigen Zuständigkeiten an und bestimmt in § 1 Abs. 2, dass die EKT AG zu einer sicheren Elektrizitätsversorgung beizutragen hat, in erster Linie durch die Versorgung von Endverteilern.

Allerdings hat sich die Zahl der Endverteilunternehmen im Kanton Thurgau durch Zusammenschlüsse stetig reduziert und liegt heute bei rund 130. Bezogen auf 80 Gemeinden ist diese Zahl immer noch gross und der Strukturwandel ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Auf Stufe Endverteilung bestehen ganz unterschiedliche Lösungen: Viele Gemeinden führen eigene Werkbetriebe, viele haben die Aufgabe aber auch delegiert, sei es an öffentlich-rechtliche Korporationen oder an privatrechtliche Unternehmen wie Genossenschaften und Aktiengesellschaften.

2. Form der neuen Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz

Wenn nun die kantonale Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz des Bundes zu erlassen ist, stellt sich die formelle Frage, ob man die entsprechenden Regelungen in einem bestehenden Gesetz unterbringen kann oder ob ein neues Gesetz erlassen werden muss. Der Erlass muss jedenfalls als Gesetz im formellen Sinn ausgestaltet sein, da insbesondere bei der Zuteilung der Netzgebiete und bei der Anschlusspflicht wichtige Regelungen über die Rechte und Pflichten von Firmen und Privatpersonen getroffen werden. Eine blosse Verordnung genügt dafür nicht.

Im EKT-Gesetz wäre die Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz sachfremd, da alle Elektrizitätsversorgungswerke im Kanton betroffen sind.

In Frage käme allenfalls das kantonale Gesetz über die Energienutzung (ENG; RB 731.1). Dieses regelt aber ganz andere Bereiche (Förderung einer effizienten Energienutzung, Nutzung erneuerbarer und umweltverträglich produzierter Energien, Minderung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern). Die Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz ist nur sehr schwer in dieses Gesetz zu integrieren, da sowohl die allgemeinen Bestimmungen als auch die konkret zu regelnden Sachverhalte komplett unterschiedlich sind. Bezeichnenderweise hat auch der Bund für die Bereiche Energienutzung und Energieversorgung zwei verschiedene Gesetze erlassen.

Aus diesen Gründen wird der Erlass eines neuen und eigenständigen kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Stromversorgung vorgeschlagen.

IV. Vorarbeiten und zeitliche Verhältnisse

Die Vorarbeiten für die kantonale Anschlussgesetzgebung wurden in Angriff genommen werden, nachdem der Bundesrat im Frühjahr 2008 die Stromversorgungsverordnung verabschiedet hatte. Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) veröffentlichte am 30. Mai 2008 einen Bericht samt Mustererlass für die kantonale Anschlussgesetzgebung. Dieser Bericht stellt als Hilfs- und Harmonisierungsinstrument eine gute Arbeitsgrundlage dar; aufgrund der sehr unterschiedlichen kantonalen Versorgungsstrukturen und Gesetzgebungen muss aber jeder Kanton seine eigene Lösung finden.

Gleichzeitig mit dem Bericht der EnDK wurde im Thurgau eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der kantonalen Anschlussgesetzgebung gebildet. Unter der Leitung des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft (Rechtsdienst) waren die Abteilung Energie, das Departement für Bau und Umwelt, der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG), der Verband Thurgauischer Elektrizitätsversorgungen (VTE), die EKT AG und die SN Energie AG in der Arbeitsgruppe vertreten. Die Arbeitsgruppe hat Ende September 2008 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, auf dem die spätere Vernehmlassungsvorlage basierte.

In zeitlicher Hinsicht war von Anfang an klar, dass es den Kantonen nicht möglich sein würde, ein formelles Gesetz bis zum 1. Januar 2009 (Marktöffnung für Grosskunden) in Kraft zu setzen. Dies ist aber nicht weiter problematisch. Die Verteilnetze auf allen Ebenen sind vorhanden und die Stromversorgung funktioniert praktisch störungsfrei. Es gibt daher keinen Grund, vom normalen Gesetzgebungsprozess abzuweichen. Eine Inkraftsetzung des kantonalen Gesetzes ist somit realistischerweise frühestens auf den 1. Januar 2010 möglich.

V. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat hat am 18. November 2008 beschlossen, über den Entwurf zu diesem Gesetz ein externes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Frist lief bis zum 20. Februar 2009. Eingeladen wurden rund 240 Adressatinnen und Adressaten, insbesondere alle im Grossen Rat vertretenen Parteien, alle Politischen Gemeinden und ihr Verband, alle Elektrizitätsversorgungsunternehmen und ihr Verband sowie die Wirtschaftsverbände und einige weitere betroffene Stellen vor allem aus dem Energiesektor. Es gingen 40 Stellungnahmen ein.

Das Echo war im Grundsatz sehr positiv. Der Handlungsbedarf und das gesetzgeberische Konzept blieben praktisch unbestritten. Die Stellungnahmen bezogen sich auf einzelne konkrete Bestimmungen des Entwurfs. Auf diese Anliegen wird an der entsprechenden Stelle eingegangen.

VI. Finanzielle Auswirkungen

Die schrittweise Öffnung des Strommarktes hat diverse Auswirkungen auf die Elektrizitätswirtschaft, damit aber auch auf Kanton und Gemeinden, die gesamte Wirtschaft und letztlich auch auf die einzelnen Haushalte. Dies sind aber Auswirkungen der Bundesgesetzgebung. Die nun vorgelegte kantonale Anschlussgesetzgebung beschränkt sich auf die minimalen Erfordernisse eines effizienten Vollzuges ohne eigenständig verursachte

Kosten.

Der Aufwand für den Vollzug der Bundesgesetzgebung ist allerdings nicht zu unterschätzen. Da bei Gesetzgebung und Vollzug im Bereich Stromversorgung Neuland beschritten wird, dürfte auch nach der erstmaligen Zuteilung der Netzgebiete mit der Beurteilung von Streitigkeiten, dem Vollzug von Mutationen sowie weiteren Dienstleistungen und Auskünften ein gewisser Aufwand erhalten bleiben.

VII. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1

Der Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Stromversorgung ist der einzige Zweck des Erlasses. Dies kommt im Titel und in § 1 zum Ausdruck.

§ 2

Das zuständige Departement ist das Departement für Inneres und Volkswirtschaft, zu welchem auch die kantonale Abteilung Energie gehört.

§ 3

Aufgrund der vernetzten Zuständigkeiten im Bereich der Stromversorgung und der komplexen Versorgungsstruktur ist die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden, Branchenorganisationen und Werken besonders wichtig. Diese Bedeutung der Zusammenarbeit rechtfertigt es, dass sie in Absatz 1 ausdrücklich erwähnt wird.

Art. 3 Abs. 2 StromVG verpflichtet die Kantone, vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften freiwillige Massnahmen der Branchenorganisationen zu prüfen und diese allenfalls in das Ausführungsrecht zu übernehmen. Im Sinne der Subsidiarität wird damit festgehalten, dass private Massnahmen gegenüber jenen des Staates Vorrang haben. Werden die vom Gesetz vorgegebenen Ziele von der Wirtschaft durch eigene Vorkehrungen (Branchenlösungen) erreicht, ist auf den Erlass entsprechender staatlicher Bestimmungen zu verzichten. Allenfalls können die Branchenlösungen in das Ausführungsrecht übernommen werden. Diese Kompetenz, welche der Bund den Kantonen gibt, wird hier ausdrücklich dem Regierungsrat zugewiesen. Dies entspricht der allgemeinen Kompetenz für den Erlass von Verordnungsrecht.

§ 4

Die Bezeichnung der Netzgebiete ist in § 5 Abs. 1 StromVG geregelt und ist die zentrale Aufgabe der Kantone beim Vollzug. Im Sinne des Service public soll sichergestellt werden, dass keine „verwaisten“ Gebiete ohne elektrische Versorgung bestehen. Es darf nicht dem Ermessen eines Netzbetreibers überlassen sein, ein Netz in einem unrentablen Gebiet allenfalls aufzugeben. Dementsprechend wird in Absatz 1 festgehalten, dass das Kantonsgebiet flächendeckend mit Netzgebieten abzudecken ist.

Für die flächendeckende Abdeckung ist das Netzgebiet jedes einzelnen Netzbetreibers zu bezeichnen. Die Zuständigkeit für diese Vollzugsaufgabe muss im Gesetz festgelegt

werden. Es wäre theoretisch möglich, die Kompetenz an die Gemeinden zu delegieren. Da sich die Netzgrenzen aber nicht überall mit den Gemeindegrenzen decken und auch übergeordnete Netze (regionale Verteilnetze im Mittelspannungsbereich) zugewiesen werden müssen, soll eine kantonale Behörde die Netzgebiete zuweisen.

Die Zuteilung der Netzgebiete ist kaum politischer, sondern vorwiegend technischer und rechtlicher Natur. Sie wird in Form eines hoheitlichen, den Netzbetreiber verpflichtenden Rechtsaktes erfolgen, der gegebenenfalls beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Die Zuständigkeit für solche Entscheide ist daher beim Departement und nicht etwa beim Regierungsrat anzusiedeln.

Gemäss Abs. 2 kann das Departement die Zuteilung der Netzgebiete mit einem Leistungsauftrag an den betreffenden Netzbetreiber verbinden. Diese Bestimmung wurde im Vernehmlassungsverfahren sehr oft und kontrovers angesprochen. Die eine Seite verlangte die ersatzlose Streichung des Leistungsauftrages, die andere Seite wollte eine ausdrückliche Aufzählung von möglichen Inhalten eines Leistungsauftrages. Beides erscheint jedoch nicht als zweckmässig. Das Bundesrecht enthält in Art. 5 Abs. 1 StromVG eine Ermächtigungsnorm für Leistungsaufträge, weshalb diese Möglichkeit wahrgenommen und im kantonalen Recht verankert werden soll. Ob solche Leistungsaufträge schliesslich notwendig sind und welchen Inhalt sie gegebenenfalls haben sollen, ist momentan aber noch nicht abschätzbar. Es könnten Konkretisierungen im Bereich der Grundversorgung und der Versorgungssicherheit sein, aber auch Auflagen bezüglich Energieeffizienz oder Energiedienstleistungen.

Vereinzelte wurde im Vernehmlassungsverfahren gefordert, die Möglichkeit für Leistungsaufträge müsse auch den Politischen Gemeinden eingeräumt werden. Eine solche Regelung ist an dieser Stelle aber nicht angebracht. Gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG kann die *Zuteilung eines Netzgebietes* mit einem Leistungsauftrag verbunden werden. Logischerweise kann dies also nur jene Instanz tun, die das Netzgebiet zuteilt, hier also der Kanton. Die Gemeinden haben andere, bereits bestehende Möglichkeiten: Bei gemeindeeigenen Werken sind sie ohnehin im Erteilen von Leistungsaufträgen frei, wenn sie die Stromversorgung gemäss § 29 GemG an ein Unternehmen delegieren, können sie im entsprechenden Vertrag einen Leistungsauftrag verankern.

Das Stromversorgungsgesetz verpflichtet die Kantone, die Netzgebiete zuzuweisen, sagt aber nichts darüber aus, ob nur die unterste Netzebene oder allenfalls auch obere Netzebenen gemeint sind. Übereinstimmend mit den Empfehlungen der EnDK wird diese Unklarheit mit Blick auf den Service public so gelöst, dass jene Netzebenen zugewiesen werden müssen, an die Endverbraucher angeschlossen sind. Konkret sind dies die Netzebenen 5 bis 7. Es ist also vorgesehen, auch die Netze der auf der Mittelspannungsebene tätigen Betreiber EKT und SN Energie zuzuweisen. Damit wird auch die in den vergangenen Jahren stark diskutierte Problematik der Parallelleitungen auf dieser Stufe gelöst.

§ 5

Die Kriterien für die Zuteilung der Netzgebiete werden im Bundesrecht nicht genannt. In Art. 5 Abs. 1 StromVG wird lediglich festgehalten, dass die Zuteilung diskriminierungsfrei erfolgen muss. Es stellt sich daher die Frage, ob dazu nicht ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden müsste. Die EnDK kommt zum Schluss, dass dies nicht notwendig ist. Dies im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

Weder dem Gesetz noch den dazugehörigen Materialien lässt sich ein Hinweis darauf entnehmen, dass bezüglich der Bezeichnung der Netzgebiete ein Wettbewerb eingeführt und hierzu ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden sollte. Ausserdem hat der Bundesgesetzgeber die Bestimmung über die Zuteilung der Netzgebiete dem vom Service public geprägten Kapitel *Versorgungssicherheit* zugeordnet und nicht etwa jenem Teil, der den Wettbewerb im Elektrizitätsmarkt regelt.

Weiter würde ein Ausschreibungsverfahren bedingen, dass der Kanton im Auswahlverfahren den besten Anbieter ermitteln und frei über die Netze und deren Zuteilung verfügen könnte. Dies ist natürlich nicht der Fall. Die bestehenden Netze stehen im Eigentum der betreffenden Betreiber und müssten zunächst enteignet werden.

Daraus folgt, dass der Kanton bei der Zuteilung der Netzgebiete kaum Spielraum in Bezug auf die Auswahl der Netzbetreiber hat. Die erstmalige Bezeichnung der Netzgebiete wird sich nach den bestehenden Verhältnissen zu richten haben (vgl. die Regelung von Absatz 1). Erweiterungen der bestehenden Netzgebiete sind dort vorzunehmen, wo es für die flächendeckende Abdeckung des Kantonsgebiets notwendig ist (Absatz 2). Dabei wird man sich an die unmittelbar benachbarten Netze halten müssen. Absatz 3 soll eine gesetzliche Grundlage bieten für gewisse minimale Anpassungen im Sinne von Grenzbereinigungen, nicht aber für eigentliche Strukturbereinigungen.

§§ 6 und 7

In diesen Bestimmungen wird auf Veränderungen Bezug genommen, die sich in der Thurgauer Stromwirtschaft freiwillig – durch Netzzusammenschlüsse oder Zusammenschlüsse in der Betriebsführung – ergeben. Es wurde bereits ausgeführt, dass bei immer noch rund 130 Endverteilern nach wie vor Bedarf für Strukturbereinigungen besteht. Einvernehmlichen Lösungen der Beteiligten soll sich der Kanton nicht verwehren. Wenn die Versorgungssicherheit gewährleistet ist, hat der Kanton solche Lösungen zu respektieren und die Netzgebiete entsprechend anzupassen (§ 6).

Freiwillige Netzzusammenschlüsse oder Zusammenschlüsse im Netzbetrieb sind – wenn sie der Effizienz und der Sicherheit der Versorgung dienen – sogar erwünscht. Wenn es die Parteien wünschen, können Zusammenschlüsse vom Kanton beratend unterstützt werden (§ 7 Abs. 1). Finanzielle Leistungen werden aber nicht erbracht, auch wenn dies in der Vernehmlassung vereinzelt gefordert wurde. Als programmatische Zielvorstellung ohne rechtliche Durchsetzbarkeit wird eine effiziente Versorgungsstruktur mit nicht mehr als einem Netzbetreiber pro Gemeinde genannt.

§ 8

In dieser Bestimmung wird der Kanton verpflichtet, ein öffentlich einsehbares Verzeichnis der Netzgebiete zu führen, das flächendeckend Auskunft über Netzbetrieb und Netzeigentum gibt. Dabei ist an eine Internetlösung mit ThurGIS zu denken.

§ 9

Die Pflichten der Netzbetreiber im Hinblick auf die Sicherstellung der Versorgung sind im Bundesrecht umschrieben. Gemäss Art. 8 StromVG gehören dazu insbesondere:

- Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes;
- Organisation der Netznutzung und Regulierung des Netzes unter Berücksichtigung des Austausches mit anderen Netzen;
- Bereitstellung der benötigten Reservekapazität;
- Erarbeitung der technischen und betrieblichen Mindestanforderungen für den Netzbetrieb.

In der vorliegenden Bestimmung wird nun das Vorgehen geregelt, wenn ein Netzbetreiber seinen Betriebs- oder Unterhaltungspflichten ungenügend nachkommt. Die Lösung liegt in einem stufenweisen System nach dem Subsidiaritätsprinzip. In erster Linie liegt die Zuständigkeit bei der Gemeinde, in deren Gebiet das mangelhaft betriebene oder unterhaltene Netz liegt. Die Gemeinde hat zusammen mit dem Netzbetreiber eine einvernehmliche Lösung zu suchen, wobei sie zur Behebung oder Überbrückung der Mängel auch umliegende Netzbetreiber einbeziehen kann (Abs. 1).

Wenn diese Bemühungen nicht fruchten, kann das Departement die geeigneten Massnahmen anordnen (Abs. 2). Die letzte Möglichkeit bei ernsthafter Gefährdung der Versorgungssicherheit ist die Neuzuteilung des betreffenden Netzgebietes (Abs. 3). Sollte bei der Übertragung der Anlagen und Rechte keine Einigung erreicht werden, ist der Weg der Enteignung einzuschlagen.

§ 10

Gemäss Art. 5 Abs. 2 StromVG sind die 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.

Der Anschluss an ein Netz ist die unabdingbare physikalische Voraussetzung für die Versorgung, die Netznutzung und damit auch für die Teilnahme am Elektrizitätsmarkt. Erst dank der Anschlusspflicht lässt sich der Grundsatz kein Wettbewerb im Netz, aber Wettbewerb beim Energiehandel umsetzen. In der Vergangenheit hat aber gerade der Thurgau Erfahrungen in die gegenteilige Richtung gemacht: Es wurde mit Parallelleitungen ein Wettbewerb bei den Netzen betrieben, während auf den jeweiligen Netzen monopolistisch Strom geliefert wurde. Dieser volkswirtschaftlich unsinnige Effekt hat dazu geführt, dass auf Bundesebene eine Arbeitsgruppe Parallelleitungen gebildet wurde, die dieses Thema vertieft untersuchte und Empfehlungen abgab.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Parallelleitungen hat dazu geführt, dass eine Regelung ins Stromversorgungsgesetz eingeflossen ist, die Parallelleitungen zwar nicht verbietet, aber eine Entschädigungspflicht einführt. Konkret kann der Bundesrat die Endverbraucher und Netzbetreiber beim Wechsel von Anschlüssen zur anteilmässigen Abgeltung von Kapitalkosten nicht mehr oder nur noch teilweise genutzter Anlagen und zeitlich befristet zum Ausgleich der Beeinträchtigung der Netznutzung verpflichten (Art. 5 Abs. 5 letzter Satz StromVG).

Wie dies in der Praxis ablaufen soll, ist allerdings nicht klar. Der Bundesrat hat nämlich in der Stromversorgungsverordnung keine konkretisierenden Bestimmungen dazu erlassen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass Abgeltungsforderungen im konkreten Fall direkt gestützt auf die zitierte Gesetzesbestimmung eingeklagt werden müssten, sei es beim Bundesrat (wie die Bestimmung vermuten lässt), sei es bei der ElCom (wie es der Gesetzessystematik entsprechen würde). Allenfalls liesse sich sogar die Meinung vertreten, der Bundesrat habe mit den fehlenden Ausführungsbestimmungen auf das Instrument der Abgeltungen verzichtet.

Das Bundesrecht behandelt die Problematik der Parallelnetze jedenfalls nur halbherzig. Es drängt sich daher auf, hier eine konsequentere kantonale Lösung zu treffen. Auszugehen ist von der Netzzuteilung, bei der das ganze Kantonsgebiet flächendeckend mit Netzgebieten abgedeckt wird. Daran knüpft § 10 an, wonach innerhalb des zugeteilten Netzgebietes ausschliesslich der bezeichnete Netzbetreiber zum Anschluss berechtigt und verpflichtet ist. Mit einer solchen kantonalen Lösung auf Gesetzesstufe wird der unsinnige Wettbewerb bei den Netzen verhindert, der erwünschte Wettbewerb im Energiehandel bleibt aber unbehindert. Damit erübrigen sich Diskussionen darüber, welche Leitungen effektiv unerwünschte Parallelleitungen seien und welche aus Gründen der Versorgungssicherheit wirklich doppelt geführt werden müssten.

§ 11

Als zusätzliche Möglichkeit zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit können die Kantone die auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber dazu verpflichten, Endverbraucher auch ausserhalb ihres Netzgebietes an das Netz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 3 StromVG). Die vorliegende Bestimmung schafft diese Möglichkeit, verlangt als Voraussetzung aber, dass dies für die sichere und effiziente Versorgung einen erheblichen Vorteil bringt. Gleichzeitig wird im Gegenzug festgehalten, dass der ursprünglich verantwortliche Netzbetreiber von seiner Anschlusspflicht befreit ist.

§ 12

Nach Art. 5 Abs. 4 StromVG können die Kantone Bestimmungen über Anschlüsse ausserhalb der Bauzonen sowie über deren Bedingungen und Kosten erlassen. Davon wird hier Gebrauch gemacht. Da der Kanton flächendeckend mit Netzgebieten abgedeckt wird, gibt es für jedes Gebäude auch ausserhalb der Bauzone einen zuständigen Netzbetreiber mit Anschlusspflicht. Bezüglich der Anschlusskosten besteht der Grundsatz, dass die Kosten vom angeschlossenen Endverbraucher ausserhalb der Bauzone selbst zu tragen sind, wobei in besonderen Fällen eine verhältnismässige Beteiligung des

Netzbetreibers gerechtfertigt ist. Wenn jedoch die Selbstversorgung technisch und wirtschaftlich zumutbar sowie insgesamt effizienter ist, soll der Netzbetreiber den Anschluss an das Netz ablehnen können. In der Vernehmlassung wurde teils eine stärkere, teils aber auch gar keine Kostenbeteiligung des Netzbetreibers gefordert. Der Regierungsrat hält den vorgeschlagenen Mittelweg für richtig.

In Streitfällen zu diesen Fragen wird das Verhältnismässigkeitsprinzip anzuwenden sein, wobei die konkreten Umständen des Geländes, die technischen Erfordernisse und die beidseitigen wirtschaftlichen Möglichkeiten als Kriterien heranzuziehen sind.

§ 13

Die Regelungen bezüglich Anschlusspflicht stützen sich zwar auf Möglichkeiten, die das Bundesrecht den Kantonen bietet, sind aber letztlich kantonales Recht. Dementsprechend werden Streitigkeiten bezüglich dieser Bestimmungen auch nicht von der ElCom beurteilt. Die Zuständigkeit für die Beurteilung solcher Streitigkeiten muss also bestimmt werden. Sachgerecht ist ein erstinstanzlicher Entscheid des Departementes, gegen den nach den üblichen Regeln des verwaltungsrechtlichen Verfahrens die Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich ist.

§ 14

Gemäss Art. 4 Abs. 4 StromVG haben die Kantone die geeigneten Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife in ihrem Gebiet zu treffen. Wenn diese kantonalen Massnahmen nicht ausreichen, trifft der Bundesrat andere geeignete Massnahmen.

Welche Massnahmen dies auf kantonaler Stufe sein sollen, geht nirgends hervor. Die Kantone haben den Bund schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die in Art. 14 Abs. 4 StromVG vorgesehene Möglichkeit, dass der Bundesrat einen Ausgleichsfonds mit obligatorischer Beteiligung aller Netzbetreiber schafft, nicht erst eine subsidiäre, sondern vielmehr eine primäre Massnahme wäre. Vorangehende kantonale Massnahmen sind im Einzelfall zu prüfen. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der EnDK beschränkt sich die vorliegende Bestimmung aber auf eine Bezeichnung der Zuständigkeit. Da es konkret um Verordnungsrecht gehen würde, ist der Regierungsrat für zuständig zu erklären.

§ 15

Das Bundesrecht enthält in Art. 29 StromVG eine umfassende Strafbestimmung, welche diverse Verstösse gegen die zentralen Bestimmungen des Stromversorgungsgesetzes unter Strafe stellt (Busse bis zu 100'000 Franken).

Für Verstösse gegen kantonales Ausführungsrecht und Vollzugsentscheide bietet Art. 29 Abs. 1 Buchstabe g eine praktikable Möglichkeit, indem ebenfalls die Strafbestimmung des Bundesrechts zur Anwendung gebracht werden kann. Diese Möglichkeit wird für Verletzungen der Anschlusspflicht im Sinne der §§ 10 bis 12 wahrgenommen.

Ferner können Entscheide zum Vollzug des kantonalen Gesetzes, insbesondere im Zusammenhang mit der Erfüllung von Betriebs- und Unterhaltspflichten, mit dem Hinweis auf die Strafbestimmung von Art. 29 verbunden werden. Ein späterer Verstoss gegen einen solchen Entscheid ist dann ebenfalls mit Strafe bedroht. Eine eigenständige kantonale Strafnorm ist somit nicht notwendig.

§ 16

Die Inkraftsetzung durch den Regierungsrat entspricht dem üblichen Vorgehen. Realistisch erscheint aus heutiger Sicht frühestens der 1. Januar 2010.

VIII. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates