



MICHAEL MERKER: «UNTER DEM DRUCK EINES KOMPETITIVEN UMFELDS ENTWICKELT SICH NUN EIN GASMARKT»

Nach der Teilliberalisierung des Schweizer Strommarktes kommt es nun auch zu einer schrittweisen Öffnung des Gasmarktes. «Wie verlief der Prozess der Gasmarktöffnung bisher, wohin werden die Entwicklungen in Zukunft gehen und wo gibt es Konfliktpotenzial?», zu diesen Fragen gibt Dr. Michael Merker im nachfolgenden Interview Auskunft. Merker ist Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen und Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Er bearbeitet seit über zehn Jahren energiewirtschaftliche Fragestellungen und war unter anderem Präsident der vom UVEK eingesetzten Arbeitsgruppe Leitungen und Versorgungssicherheit Schweiz.

Margarete Bucheli (Fotos: S. Wittich und J. Guran)

Herr Merker, was sind die rechtlichen Grundlagen für die Gasmarktöffnung in der Schweiz und wie verlief der Prozess bisher?

Interessanterweise ist der schweizerische Gasmarkt ja bereits seit dem 1. Januar 1964 geöffnet, ohne dass dies zu grossen Aktivitäten auf Verbraucherseite geführt hätte. Damals trat das Rohrleitungsgesetz in Kraft und verpflichtete die Unternehmen mit eigenen Rohrleitungsanlagen, vertraglich Erdgastransporte für Dritte zu übernehmen. Voraussetzung war und ist, dass der Transport technisch möglich und den Versorgungsunternehmen wirtschaftlich zumutbar ist sowie dass der Dritte eine angemessene Gegenleistung anbietet.

«Im Fokus des Rohrleitungsgesetzes von 1964 stand unter anderem auch die Überlegung, Wettbewerb für die Warenlieferung Gas zu schaffen.»

Der Gesetzgeber hat bereits damals vorausschauend erkannt, dass Rohrleitungssysteme für den Erdgastransport Monopolcharakter haben und deshalb sichergestellt werden muss, dass auch Dritte – und nicht nur die Eigentümer oder Betreiber der Rohrleitungsanlagen selbst – Erdgas durch dieses System transportieren können. Dies wollte er mit der Formulierung in Art. 13 des Rohrleitungsgesetzes erreichen.

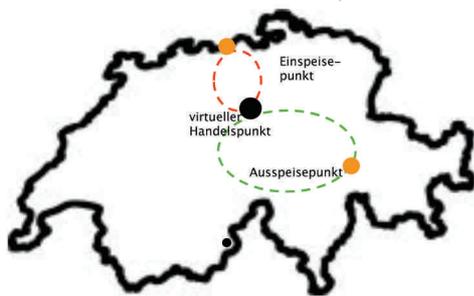
Die Erdgaswirtschaft ist zu über 90% in öffentlicher Hand. Diese frühe Marktliberalisierung ist deshalb schon eher erstaunlich. Gab es Gründe hierfür?

Es haben verschiedene Gründe zu dieser frühen Marktöffnungsklausel geführt. Mit dem Rohrleitungsgesetz werden den Betreibern von Rohrleitungsanlagen Privilegien gewährt – unter anderem die Möglichkeit der Enteignung von Durchleitungsrechten. Der *Third-Party-Access* wurde als Gegengewicht zu diesen Privilegien verstanden. Der Bundesgesetzgeber wollte aber auch verhindern – dies aus sicherheitspolitischen und raumplanerischen Gründen –, dass Parallelleitungen gebaut werden, und dies glaubte er am besten durch die Transportpflicht zulasten der Rohrleitungsnetzbetreiber zu erreichen, ohne explizit ein Verbot des Parallelleitungsbaus aussprechen zu müssen. Im Fokus stand aber auch die Überlegung, Wettbewerb für die Warenlieferung Gas zu schaffen.

Dennoch kam offenbar während Jahrzehnten kein Gasmarkt zustande?

Das trifft zu. Das Umfeld muss stimmen – und offenbar waren die Endverbraucher über Jahrzehnte mit den Leistungen der Gaswirtschaft zufrieden.

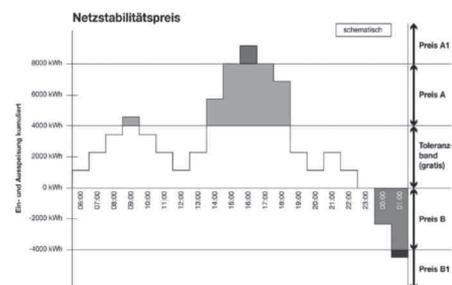
Dies änderte sich unter dem Druck eines kompetitiven Umfelds. Für einen industriellen Grossverbraucher von Erdgas ist der absolute Preis des Erdgases (Transport und Commodity) zwar von



Entry-Exit-Modell



Gaszähler



Toleranzbänder

erheblicher Bedeutung, aber dann nicht ganz so wichtig, wenn er tiefer, jedenfalls aber nicht höher ist als im Ausland. Das ermöglicht ihm, international konkurrenzfähig zu produzieren, wenn die Energiekosten einen wesentlichen Teil der Gestehungskosten seines Produktes ausmachen. Der Druck auf die produzierende Wirtschaft hat in der Schweiz erheblich zugenommen. Die Unternehmen sind internationaler ausgerichtet, auch mit ausländischen Unternehmen verbunden und stellten über Gruppenvergleiche fest, dass die Erdgaspreise im Ausland deutlich tiefer waren als in der Schweiz. Davon konnten ihre Konkurrenten profitieren. Diese Entwicklung traf zu Beginn vor allem die Papier- und Stahlindustrie; heute interessieren sich aber auch die Produzenten von chemischen Produkten und Lebensmitteln für den Gasmarkt.

Welches waren die Ursachen dieser Preisdifferenzen?

Ich gehe davon aus, dass die schweizerische Erdgaswirtschaft von der Politik angehalten war, in erster Linie eine sichere Versorgung mit Erdgas zu garantieren und erst in zweiter Linie auf die Preisgünstigkeit zu achten. Dies hat in Verbindung mit der Struktur der schweizerischen Erdgaswirtschaft dazu geführt, dass sich die Versorgungsunternehmen in Langfristverträgen gebunden haben und die in diesen Verträgen vereinbarten Preise in den letzten Jahren im Vergleich zu Marktpreisen eher hoch waren.

Und dies setzte die Liberalisierung Jahrzehnte nach Erlass der Gasmarktklausel in Art. 13 Rohrleitungsgesetz in Gang?

Ja. Zwei Grossverbraucher haben im Jahr 2008 beim Bundesamt für Energie (BFE) ein Verfahren eingeleitet, um Erleichterungen für den Transport von Erdgas durch das schweizerische Rohrleitungssystem zu erreichen. Dieses Verfahren hat auf beiden Seiten einen intensiven Prozess ausgelöst, der letztlich Mitte 2012 im Abschluss einer Verbändevereinbarung endete, worin sich die erdgasintensive Industrie und die schweizerische Gaswirtschaft über Eckdaten des Netzzugangs einigten. Das beim BFE angehebene Verfahren konnte in der Folge durch diese einvernehmliche Regelung beendet werden.

Und diese Verbändevereinbarung ersetzt nun ein schweizerisches Gasmarktgesetz?

Davon gehe ich, zumindest auf die Länge, nicht aus. Die Verbändevereinbarung leistet aber gute Dienste, um Erfahrungen zu sammeln, welche dereinst in eine gesetzliche Regelung Eingang finden können. Die Verbändevereinbarung bleibt ein bilaterales Vertragswerk, das nicht für alle Endverbraucher von Erdgas gilt und deshalb notwendigerweise unvollständig ist. Ich bin überzeugt, dass sowohl das europäische Umfeld (wo die Gasmarktöffnung formell vollzogen ist) wie auch ordnungspolitische

Überlegungen dazu führen werden, dass die Schweiz ein Erdgasmarktgesetz erlassen muss. Nur schon die Frage, wer über die Einhaltung der Regeln wacht und wem letztlich Entscheidungskompetenzen – für eine einheitliche Regulierung – zukommen, ist durch die vorliegende Vereinbarung nur ungenügend geregelt. Das heisst aber nicht, dass die Verbändevereinbarung in den nächsten Jahren nicht wertvolle Dienste leisten wird – für die Gasmarktöffnung einerseits und für die Entwicklung eines funktionsfähigen Gasmarktgesetzes andererseits. Denn auch das hat die Strommarktliberalisierung gezeigt: Wer auf der grünen Wiese startet und nie üben konnte, hat wesentlich grössere Probleme als derjenige, der bereits im Versuchsmodus erste Erfahrungen sammeln kann. Die Verbändevereinbarung ist so ein Versuchsmodus.

«Die Verbändevereinbarung leistet gute Dienste, um Erfahrungen zu sammeln, die dereinst in eine gesetzliche Regelung (Gasmarktgesetz) Eingang finden können.»

Welche zentralen Regelungen wurden Ihrer Auffassung nach in der Verbändevereinbarung getroffen?

Zentral ist sicher der Grundsatz, dass Rechtsgleichheit herrschen soll im schweizerischen Erdgastransport. Was die Rechtsgleichheit ausmacht, kann in Einzelfällen dann allerdings zu Diskussionen Anlass geben. Wichtig ist auch die Verpflichtung der Gaswirtschaft auf Transparenz, mit Auswirkungen auf die Netznutzungsentgelte, die technischen und betrieblichen Mindestanforderungen für den Netzzugang und die freie Netzkapazität. Zielgerichtet ist auch der Ansatz, dass, wenn immer möglich, eine buchhalterische Trennung von Beschaffung und Transport und Vertrieb von Erdgas vorgenommen wird – das Bundesamt für Energie sieht diese Trennung übrigens als zwingend an. Auch die Verpflichtung, dass in allernächster Zeit ein Marktgebiet Schweiz institutionalisiert werden soll sowie die Möglichkeit der drittversorgten Kunden, Bilanzgruppen zu bilden, ist sicher positiv zu werten.

Bei welchen Punkten der Verbändevereinbarung gibt es Konfliktpotenzial?

Konfliktpotenzial ist dort zu orten, wo die Rechtsgleichheit in Frage gestellt ist. Kritisch ist hier die vereinbarte Netzzugangsgrenze von 200 Nm³/h. Wer weniger braucht, präziser, wer vertraglich weniger bucht, hat keinen Anspruch auf Netzzugang. Dies schliesst den grössten Teil der Endverbraucher vom Gasmarkt aus. Die Frage der Zulässigkeit dieser Einschränkung wird zurzeit von der Wettbewerbskommission (WEKO) geprüft, das Ergebnis der Vorabklärung bleibt abzuwarten. Kritisch dürfte,

ebenfalls aus Rechtsgleichheitsgründen, die in den Allgemeinen Netznutzungsbedingungen (ANB) vorgesehene Differenzierung sein, dass drittversorgte Industriekunden ihren Lastgang nominieren müssen und bei Abweichung vom prognostizierten Lastgang pönalisiert werden können. Kunden, die nach wie vor beim lokalen Endverbraucher ihr Erdgas beziehen, müssen weder Lastgänge prognostizieren und nominieren noch mit Pönalisierungen rechnen, wenn sie vom nominierten Lastgang abweichen. Auch diese Frage ist (von der Erdgaswirtschaft) der WEKO zur Prüfung vorgelegt worden. Das Ergebnis der Vorabklärung bleibt auch hier abzuwarten.

Wann ist mit einer Stellungnahme oder einem Entscheid der WEKO zu rechnen?

Das Ergebnis wird im Herbst dieses Jahres vorliegen.

«Die Beseitigung von Rechtsungleichheiten und die Einführung eines Entry-Exit-Modells, das sind Punkte, bei denen aus Sicht der industriellen Grossverbraucher vorwärts gemacht werden sollte.»

Inwiefern kann sich auch der schweizerische Preisüberwacher in den Gasmarkt einschalten und Vorschriften machen?

Gestützt auf das Rohrleitungsgesetz ist das BFE für Rohrleitungen > 5 bar Druck zuständig, der Preisüberwacher verfügt hier über ein Empfehlungsrecht, Entscheidkompetenzen hat er keine. Im Bereich des Niederdrucknetzes besteht keine Zuständigkeit des BFE. Die Preisüberwachung ist berechtigt, Preise von marktmächtigen Unternehmen zu überprüfen und herabzusetzen. Wurden die Preise (Netznutzungsentgelte) behördlich festgesetzt oder genehmigt, kommt der Preisüberwachung nur ein Empfehlungsrecht zu. Bei der Netzentgeltgestaltung dürfte es sich des Öfteren um behördlich festgesetzte oder genehmigte Tarife handeln.

Die Zuständigkeit der WEKO und der Preisüberwachung schliessen sich nicht aus, die WEKO kann Untersuchungen gegen marktmächtige Unternehmen einleiten, auch wenn die Preisüberwachung den Preis herabgesetzt hat. Der Preisüberwachung bleibt die Prüfung von Preisen marktmächtiger Unternehmen vorbehalten.

Aus Sicht der Erdgasbranche ist die Verbändevereinbarung ein Erfolg. Wie ist die Vereinbarung aus Kundensicht zu bewerten?

Wenn die Erdgaswirtschaft die Verbändevereinbarung als vollen Erfolg bezeichnet, muss dies die Endverbraucher natürlich misstrauisch machen. Es dürfte so sein, dass beide Seiten ein wenig gelitten haben und die plötzlich aktuell werdende Gasmarktliberalisierung der Erdgaswirtschaft schon einige Probleme bereitet hat. Dafür haben sicher auch die Endverbraucher ein gewisses Verständnis. Wer über Jahrzehnte verpflichtet wurde, um die sichere Erdgasversorgung bemüht zu sein, von dem kann letztlich nicht verlangt werden, dass er innert Monaten sein gesamtes System umstellt. Allerdings muss eine Entwicklung erkennbar sein, die in zeitlich angemessenem Tempo vorgenommen wird. Aus Sicht der industriellen Grossverbraucher (Kleinbezüger haben gestützt auf die Verbändevereinbarung ohnehin keinen Netzzugang) gibt es Punkte, wo schneller vorwärts gemacht werden müsste. Dies sind einerseits die Beseitigung von Rechtsungleichheiten, andererseits die Einführung eines *Entry-Exit*-Modells in der

Schweiz, das erstmals richtigen Erdgashandel und damit Markt ermöglichen wird. Aber auch die Endverbraucher untereinander haben natürlich nicht dieselben Interessen. Industrielle Grossverbraucher, die ohne Mühe die Zugangsgrenze von 200 Nm³/h erreichen, dürften mit der Regelung im Grundsatz zufrieden sein, da gerade diese Unternehmen ihren Lastgang durch eine Professionalisierung gut im Griff haben. Andere Grossverbraucher mit vielen Standorten, aber eher kleinen Verbräuchen an diesen einzelnen Standorten, vermissen den Netzzugang und die Möglichkeit der Bündelung der Bezüge. Hier ist sicher mit erheblichem Druck zu rechnen.

Wird es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen?

Das kann ich letztlich nicht beurteilen, glaube ich aber nicht in erster Linie. In der Verbändevereinbarung wurden Streitbeilegungsmechanismen vorgesehen, die genutzt werden. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die lokalen Erdgasversorgungsunternehmen durchaus bereit sind, für die Lösung individueller Problemstellungen Hand zu bieten.

Was hätte es für Folgen für die Zukunft der Verbändevereinbarung, wenn beispielsweise eine Gasversorgung, die nicht Mitglied beim VSG ist, andere Regelungen für die Netznutzung verlangt?

Die Verbändevereinbarung dürfte nicht direkt betroffen sein. Der VSG hat sich ja lediglich verpflichtet, auf seine Mitglieder mit verbandsrechtlichen Sanktionen einzuwirken (Ziff. 1 der Verbändevereinbarung), wenn sich diese nicht an die Absprachen halten. Wenn jemand ausserhalb des VSG dies anders sieht, ist ihm das unbenommen. Allerdings wird er mit Widerstand von beiden Seiten rechnen müssen, sowohl von der Erdgaswirtschaft wie auch vom betroffenen Endverbraucher. Letzterer ist dann frei, gegen den betreffenden Netzbetreiber auch ohne Einhaltung der in der Verbändevereinbarung vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismen vorzugehen, sei es über das BFE bei Problemen im Rohrleitungssystem > 5 bar Druck oder über die WEKO im Fall eines verweigerten Netzzugangs zu Rohrleitungen < 5 bar Druck. Der Fall, den sie mit Ihrer Frage möglicherweise ansprechen, hat sich allerdings – ich gehe einmal davon aus, auf Zureden der Erdgaswirtschaft hin – ohne formelle Auseinandersetzung vor den genannten Behörden erledigt.

Wer Netzzugang will, muss ein Messsystem installieren. Welche Anforderungen werden an diese Messgeräte gestellt, gibt es Konfliktpotenzial und werden alle gleich behandelt?

Die Verbändevereinbarung verpflichtet die Endverbraucher, die Netzzugang verlangen, zur Installation einer Lastgangmessung. Industriekunden, die nicht drittversorgt werden, müssen über keine Lastgangmessung verfügen. Damit ist klar, dass Konfliktpotenzial gegeben ist. Ein weiterer Punkt sind die Kosten dieses Messsystems; sie wirken sich teilweise als Netzzugangshindernis aus, wenn sie CHF 30 000 und mehr betragen und vom Endverbraucher, der Netzzugang verlangt, bezahlt werden müssen. Diese Kosten fallen vor allem dann an, wenn eine Lastgangmessung mit teurer Fernauslesungstechnologie installiert werden soll. Das hat bereits bei einigen Industriekunden für einen gewissen Unmut gesorgt. Das Problem dürfte sich (abgesehen von der Frage der Rechtsgleichheit) allerdings lösen. Die Erdgaswirtschaft hat Hand geboten, bei den Messkosten einen einheitlichen schweizerischen Standard auszuarbeiten, der im Wesentlichen

sicherstellen soll, dass Geräte mit einheitlichem Standard beschafft und kostenbasiert über ein monatliches oder jährliches Entgelt zulasten des Endverbrauchers amortisiert werden. In Deutschland gibt es hierzu durchaus vergleichbare Kennzahlen, die im Wesentlichen von der prognostizierten Lebensdauer solcher Messsysteme abhängen.

Die Frage der Messkosten ist auch Thema der zurzeit wieder geführten Gesprächen zwischen den Parteien der Verbändevereinbarung.

Historisch gewachsen gibt es viele Gasverteiler in der Schweiz, d.h. ein industrieller Endkunde muss mit mehreren Verteilern (Swissgas, regionaler Verteiler, lokaler Verteiler) über die zu zahlenden Netznutzungsentgelte verhandeln. Ist das wirklich so oder sieht die Verbändevereinbarung ein einfacheres System vor? Welches sind die zuständigen Stellen?

Art. 13 Rohrleitungsgesetz beinhaltet die Pflicht zum Vertragsabschluss und zur Etablierung korrekter Vertragsbedingungen – wie diese Verträge abgeschlossen werden müssen, darüber schweigt sich das Gesetz und auch die Rohrleitungsverordnung aus. Die Betreiber der regionalen Erdgasnetze haben in Zusammenarbeit mit Swissgas im Sinn des Subsidiaritätsprinzips und in Ausführung von Art. 13 Rohrleitungsgesetz Regelungen getroffen, um den Netzzugang Dritter nach einheitlichen Grundsätzen zu ermöglichen – und auch das Vertragshandling zu vereinfachen. Hierfür wurden zwischen Swissgas und den Regionalgesellschaften sogenannte Transportkoordinationsvereinbarungen abgeschlossen und bei Swissgas eine Koordinationsstelle Durchleitung (KSDL) eingerichtet. Alle Gesuche um Zugang zum schweizerischen Erdgasnetz mit einer Ausspeisestelle in der Schweiz sind danach an die KSDL zu richten. Die KSDL koordiniert die Durchleitungsgesuche auf dem Schweizer Erdgasnetz (Transitgasleitung, Regionalnetz, lokales Netz) zwischen dem Gesuchsteller und den jeweiligen Netzbetreibern.

Die KSDL hat des Weiteren Grundlagen zur Abwicklung von Transportgeschäften (Formulare, Offerten, Netznutzungsverträge, Bilanzgruppenvertrag Kapazitätsberechnung) erstellt und die relevanten Unterlagen auf der Website der KSDL publiziert. Für diese Tätigkeit werden bei Begehren um Netzzugang Gebühren erhoben; die Offerte für die Transportkosten (inkl. einer Aussage über die zur Verfügung stehende Kapazität) ist zunächst kostenfrei, der definitive Vertragsabschluss wird dann mit CHF

1200 pro Netzebene (erstmalig) und CHF 430 pro Netzebene (erneute Gesuche) belastet. Vertragspartner waren bis anhin (vor dem bevorstehenden Abschluss der Verbändevereinbarung) die jeweils betroffenen Netzbetreiber, also in der Regel deren drei; heute wird der Vertragsabschluss koordiniert, Vertragspartner ist nur noch der Ausspeisenezbetreiber (in der Regel damit das lokale Versorgungsunternehmen).

Die KSDL arbeitet zuverlässig und ist interessiert, die Netzzugangsgesuche schnell und korrekt zu bearbeiten. Ich gehe davon aus, dass dies von der Verbraucherseite sehr geschätzt wird.

«Die Frage der Messkosten ist auch Thema der zurzeit wieder geführten Gespräche zwischen den Parteien der Verbändevereinbarung.»

Die Axpo hat kürzlich auf Anfrage einer Zeitung hin erklärt, sich auch am schweizerischen Erdgasmarkt beteiligen zu wollen. Es wurde dabei verlangt, dass die Verbändevereinbarung weiterentwickelt wird, wohl um bessere Netzzugangsbedingungen zu erwirken. Tut sich etwas in dieser Richtung?

Ja. Die Verhandlungen sind wieder aufgenommen worden. Das ist nicht überraschend, da bereits in der (ersten) Verbändevereinbarung so vorgesehen. Es sind, ebenfalls in der Verbändevereinbarung, bereits verschiedene Themen angesprochen worden, die entwicklungsfähig und entwicklungsbedürftig sind. So haben sich die Netzbetreiber verpflichtet, gemeinsam mit den industriellen Erdgasbezüglern einen Kostenvergleich mit vergleichbaren Netzen (Benchmark) zu unternehmen. Auch die Schaffung einer schweizweiten Bilanzzone sowie die Reduktion der Netzzugangsgrenze (vertragliche Transportkapazität von 200 Nm³/h) wurden oder sind abgesprochen. Neben diesen zentralen Themen sind weitere denkbar wie Anpassbarkeit der gebuchten Kapazität, Tagesbilanzierung mit Regelenergie, Gebührenfragen und Sicherheitsleistungen. Eine erste Verhandlungsrunde hat Mitte dieses Jahres bereits stattgefunden, weitere werden folgen.

Wer ist in dieser Verhandlungsrunde vertreten?

Der VSG ASIG, die IG Erdgas mit ihrem Präsidenten *Fulvio Pelli* und die IGEB mit ihrem Präsidenten *Frank R. Ruepp*. Neben der Verhandlungsdelegation gibt es zudem eine Fachgruppe, die sich mit den Details einzelner Fragestellungen auseinandersetzt.