



Beschluss des Stadtrats

vom 28. Februar 2024

GR Nr. 2024/31

Nr. 581/2024

Dringliche Schriftliche Anfrage von Barbara Wiesmann, Dr. Florian Blättler und 34 Mitunterzeichnenden betreffend Vorschlag für eine weitere Liberalisierung des Strommarkts, Beurteilung des vorgelegten Modells in den Handlungsleitlinien, Folgen einer vollständigen Marktöffnung und des Verbots staatlicher Beihilfen für ewz, mögliche Entwicklung des Markts und Einbindung der Stadt in die Diskussionen über das geplante Abkommen mit der EU

Am 24. Januar 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Barbara Wiesmann, Dr. Florian Blättler (beide SP) und 34 Mitunterzeichnende die folgende dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/31, ein:

Aktuell werden neue Abkommen mit der EU verhandelt. Im aktuellen Vorschlag ist eine weitere Liberalisierung des Strommarktes vorgesehen. In der Kommunikation betont der Bundesrat, dass Haushalte und Unternehmen weiterhin auf eine Grundversorgung zählen können und nicht den Strom auf dem freien Markt beziehen müssen. Es liegt auf der Hand, dass die Haushalte nicht sofort den etablierten Anbieter wechseln müssen. Wie unter den neuen Voraussetzungen die Grundversorgung gestaltet werden kann, und welche Auswirkungen es auf Kund:innen hat, welche weiterhin in einer Grundversorgung bleiben möchten, steht auf einem anderen Blatt. In unseren Nachbarländern waren die Verbraucher:innen beispielsweise viel grösseren Preisschwankungen als in der Schweiz ausgesetzt, da ihr Strompreis durch den Markt festgelegt wird und nicht an die Gestehungskosten gekoppelt ist.

Die Stromliberalisierung hätte mit Sicherheit grössere Auswirkungen auf ewz und die Kund:innen. Beispielsweise wird im «Entwurf Verhandlungsleitlinien» unter Buchstabe f im Teil «Entwurf ergänzende Verhandlungsleitlinien zum Stromabkommen» aufgeführt, dass «eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Entflechtung für Betreiber eines Verteilnetzes» angestrebt werden soll. Davon wäre das ewz ganz direkt betroffen. Zudem stellen sich auch Fragen, der Auswirkung dieses Abkommen auf die Förderung von erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz. Sind Systeme wie der Netzzuschlag für die Endverbraucher:innen weiterhin möglich, um das in der Gemeindeverordnung verankerte Netto-Null-Ziel auch erreichen zu können?

In Frankreich wurden der quasistaatliche Energiekonzern EDF aufgrund der Liberalisierung gezwungen, Atomstrom zum Selbstkostenpreis den Konkurrent:innen zu verkaufen, statt ihn selbst zu vermarkten konnten (Accès régulé à l'énergie nucléaire historique, ARENH). Nach der gleichen Logik könnte auch auf die zum Teil bereits amortisierte Schweizer Atom- und Wasserkraft angewendet werden, an der die Stadt indirekt beteiligt ist.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat das vom Bundesrat vorgelegte Modell in den Verhandlungsleitlinien?
2. Welche Folgen hätte eine vollständige Marktöffnung für ewz
 - a. in Bezug auf die Förderung von erneuerbaren Energien?
 - b. in Bezug auf Arbeitsplätze, Investitionsfähigkeit und Gewinnspanne?
3. Gemäss Buchstaben h der Verhandlungsleitlinien wird «eine angemessene Absicherung der wichtigsten bestehenden staatlichen Beihilfen im Strombereich» angestrebt. Was für Auswirkungen hätte die Übernahme des weitgefassten Verbots staatlicher Beihilfen auf die Geschäftstätigkeit von ewz und dessen Steuerbefreiung?



2/6

4. Was für Auswirkungen hätte die Übernahme der marktorientierten EU-Strommarktregulierungen auf die Vereinbarungen zum Bezug von Strom von Partnerwerken zu Gestehungskosten?
5. Was für Auswirkungen hätte die Übernahme der marktorientierten EU-Strommarktregulierungen auf die Neukonzessionierung und Konzessionserneuerung von Wasserkraftwerken? Kämen hier Wettbewerbsverfahren zum Zug?
6. Wie versteht der Stadtrat die in den Leitlinien verankerte "Entflechtung" für Netzbetreiber? Welche Auswirkungen könnte eine solche Entflechtung haben? Wäre eine organisatorische Ausgliederung des Netzbereichs erforderlich, die über die heutige Entflechtung hinausgeht?
7. Sie würde sich der Markt nach Ansicht des Stadtrates im Falle einer Liberalisierung entwickeln? Wie entwickelt sich der Preis für die Endverbraucher:innen und wie verändern sich die Margen in Produktion, Handel und Verteilung und wem fallen diese zu?
8. Wie ist die Stadt in die Diskussionen über das geplant Abkommen mit der EU eingebunden?
 - a. Als Stadt über den Schweizerischen Städteverband?
 - b. Als Energieerzeuger, Netzbetreiber und Stromversorger?
9. Wie schätzt die Stadtverwaltung das Risiko eines Zwangsverkaufs von Strom an Konkurrent:innen zu Selbstkostenpreisen nach dem Modell der ARENH ein?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frage 1

«Wie beurteilt der Stadtrat das vom Bundesrat vorgelegte Modell in den Verhandlungsleitlinien?»

Der Stadtrat begrüsst die erneute Aufnahme von Verhandlungen zu einem möglichen Stromabkommen mit der europäischen Union (EU). Die Stossrichtung des Entwurfs für ein Verhandlungsmandats geht aus Sicht des Stadtrats grundsätzlich in die richtige Richtung und die wesentlichen Punkte sind adressiert. Mit dem Stromabkommen wird die Versorgungssicherheit und die Netzstabilität in der Schweiz erhöht, der Stromhandel mit den europäischen Ländern ermöglicht und die Schweiz kann insbesondere bei der Ausgestaltung der Regeln für den Betrieb des Höchstspannungsnetzes aktiv mitarbeiten. Ohne geregelte Zusammenarbeit mit der EU kann die Schweiz nicht mehr gleichberechtigt an verschiedenen Marktplattformen teilnehmen und wird von gewissen Handelsmärkten sowie Gremien sogar ganz ausgeschlossen.

Frage 2a

«Welche Folgen hätte eine vollständige Marktöffnung für ewz in Bezug auf die Förderung von erneuerbaren Energien?»

Bei Investitionen in erneuerbare Energien dürfen weiterhin Förderbeiträge durch den Bund festgelegt werden. Diese Praxis wird in mehreren Ländern umgesetzt, damit die Energiewende, der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Dekarbonisierung realisiert und somit die Ziele des Übereinkommens von Paris erreicht werden.

Einschränkungen bestünden bei einer vollständigen Marktöffnung bei den Fördermodellen, die bei der produzierten Energie ansetzen (z. B. der Rückspeisevergütung oder dem Einsatz der Wasserkraft zu Gestehungskosten in der Grundversorgung). Da bei einer vollständigen Marktöffnung alle Energieverkäufe letztlich Marktpreisen folgen, wären die Möglichkeiten hier eingeschränkt, denn es könnten keine durch Förderung entstehenden Mehrkosten mehr an die Endkundinnen und Endkunden weitergegeben werden, stattdessen müssten hier alternative



3/6

Finanzierungsmodelle gefunden werden, wie zum Beispiel die Finanzierung über den Netzzuschlagsfonds.

Frage 2b

«Welche Folgen hätte eine vollständige Marktöffnung für ewz in Bezug auf Arbeitsplätze, Investitionsfähigkeit und Gewinnspanne?»

Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) ist bereits heute mit einigen seiner Geschäftsaktivitäten am Markt tätig. Es produziert derzeit etwa 5 TWh elektrische Energie pro Jahr, davon werden etwa 70 Prozent zu Marktbedingungen verkauft und etwa 30 Prozent in der regulierten Grundversorgung abgesetzt. Zudem bewegt sich das ewz mit Energie- und Telekom-Dienstleistungen im Markt und steht auch bei Investitionen von Produktionsanlagen, die erneuerbare Energien nutzen, in Konkurrenz zu Dritten. Im regulierten Monopolbereich (Verteilnetz) hat das ewz die Vorgaben der Regulierungsbehörde einzuhalten. Das ewz muss bereits heute attraktive Arbeitsplätze und Anstellungsbedingungen anbieten, damit die notwendigen Fachkräfte rekrutiert werden können. Im Zuge der Energiewende erwartet das ewz einen zunehmenden Bedarf an Fachkräften, unabhängig von einer allfälligen Strommarktöffnung.

Die Investitionsfähigkeit des ewz hängt vom langfristig erzielbaren Gewinn und den selbst erwirtschafteten Finanzmitteln ab. Bei der regulierten Grundversorgung und im Verteilnetz kann heute ein planbarer Gewinn erwirtschaftet werden. Bei den übrigen Geschäftsaktivitäten ist das ewz heute schon am volatileren Markt tätig und hat die Investitionen nach wirtschaftlichen Aspekten zu tätigen. Der Investitionsbedarf des ewz wird unabhängig von der vollständigen Marktöffnung steigen, da in erneuerbare Energien, thermische Netze, Energieverbände und die Verteilnetze in Zürich und Graubünden investiert werden muss. Eine vollständige Marktöffnung würde dazu führen, dass die gesamte produzierte Energie zu Marktbedingungen abgesetzt wird, damit würde das Ergebnis insgesamt etwas volatil.

Ob die Auswirkungen auf Investitionsfähigkeit und Gewinnspanne langfristig positiv oder negativ sind, hängt von der Entwicklung der Marktpreise ab. Weil bei der Marktentwicklung eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle spielen, deren Vorhersagbarkeit kaum gegeben ist, lassen sich die Auswirkungen nicht zuverlässig abschätzen.

Frage 3

«Gemäss Buchstaben h der Verhandlungsleitlinien wird «eine angemessene Absicherung der wichtigsten bestehenden staatlichen Beihilfen im Strombereich» angestrebt. Was für Auswirkungen hätte die Übernahme des weitgefassten Verbots staatlicher Beihilfen auf die Geschäftstätigkeit von ewz und dessen Steuerbefreiung?»

Die Auswirkungen hängen davon ab, wie weit das Verbot staatlicher Beihilfen im Stromabkommen gefasst wird. Innerhalb der EU gibt es bei den Beihilfen grosszügige Ausnahmeregelungen, so dass eine Sonderregelung für die Schweiz vorstellbar ist, wie das die Verhandlungsleitlinien auch vorsehen.

Frage 4

«Was für Auswirkungen hätte die Übernahme der marktorientierten EU-Strommarktregulierungen auf die Vereinbarungen zum Bezug von Strom von Partnerkraftwerken zu Gestehungskosten?»



4/6

Der Strom aus eigenen Kraftwerken und Partnerwerken kann weiterhin zu Gestehungskosten bezogen werden. Je nachdem wie die Strommarktöffnung für Haushalte und kleinere Unternehmen ausgestaltet wird, können die Gestehungskosten weiterverrechnet werden. Die Preise haben sich jedoch an den Marktpreisen zu orientieren und die Endkundinnen und Endkunden können auch unterjährig den Stromanbieter oder die Stromanbieterin wechseln. Der Stadtrat wird sich in den verschiedenen Gremien dahingehend in die Diskussion einbringen, dass der Stadtzürcher Bevölkerung weiterhin ein beständigerer Strompreis angeboten werden kann, der auf Eigenproduktion und Produktion aus Partnerwerken basiert. Das ewz ist dann davon abhängig, dass die Kundinnen und Kunden in der Stadt dieses Produkt auch beziehen.

Frage 5

«Was für Auswirkungen hätte die Übernahme der marktorientierten EU-Strommarkt-regulierungen auf die Neukonzessionierung und Konzessionserneuerung von Wasserkraftwerken? Kämen hier Wettbewerbsverfahren zum Zug?»

Die Frage, ob Konzessionen zur Wasserkraftnutzung in der EU generell ausgeschrieben werden müssen und falls ja, in welchem Umfang, wird innerhalb der EU von den Mitgliedstaaten unterschiedlich aufgefasst. Die EU-Kommission hat zu dieser Frage eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten geführt. Inwiefern zukünftig die EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen, muss im Rahmen der Verhandlungen zum Stromabkommen geklärt werden.

Frage 6

«Wie versteht der Stadtrat die in den Leitlinien verankerte "Entflechtung" für Netzbetreiber? Welche Auswirkungen könnte eine solche Entflechtung haben? Wäre eine organisatorische Ausgliederung des Netzbereichs erforderlich, die über die heutige Entflechtung hinausgeht?»

Der Stadtrat versteht unter «verhältnismässige Entflechtung der Verteilnetzbetreiber» (Buchstabe f der Leitlinie zum Stromabkommen), dass der Bundesrat eine für die Schweiz adaptierte Lösung bezüglich Entflechtung sucht. In der Schweiz gilt gemäss Art. 10 Stromversorgungsgesetz (StromVG, AS 734.7) die informatorische und buchhalterische Entflechtung (Unbundling). Die EU verlangt die rechtliche Entflechtung für Netzbetreiberinnen und Netzbetreiber mit mehr als 100 000 Endkundinnen und Endkunden. Das ewz wäre somit von dieser Regelung ebenfalls betroffen, zusammen mit aktuell 13 anderen Netzbetreiberinnen und Netzbetreibern. Eine Umsetzung der rechtlichen Entflechtung bedingt aus heutiger Sicht die organisatorische Trennung des Netzbereichs und aller anderen Geschäftsaktivitäten des ewz. Der Stadtrat geht davon aus, dass eine einzelne Dienstabteilung für beide Bereiche nicht mehr möglich ist. Wie die Konzernstruktur jedoch im Detail gestaltet sein kann ist in den Verhandlungen im Rahmen des Stromabkommens zu klären.

Frage 7

«Wie würde sich der Markt nach Ansicht des Stadtrates im Falle einer Liberalisierung entwickeln? Wie entwickelt sich der Preis für die Endverbraucher:innen und wie verändern sich die Margen in Produktion, Handel und Verteilung und wem fallen diese zu?»

Eine Vielzahl von Faktoren beeinflussen einen Markt und spielen eine Rolle für dessen Entwicklung. Wie rasch sich Einflussfaktoren im Energiemarkt niederschlagen können, zeigte sich im Jahr



5/6

2022 mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sehr deutlich. Solche Entwicklungen sind kaum vorhersehbar. Aus diesem Grund ist der Stadtrat nicht in der Lage, eine Einschätzung zur mittel- bzw. längerfristigen Marktentwicklung abzugeben.

Die Preise für Endverbraucherinnen und Endverbraucher bestehen aus den Komponenten Netz, Abgaben und Energie. Bei einer Liberalisierung des Strommarkts wäre ausschliesslich der Energieanteil dem Markt ausgesetzt, so dass sich eventuelle Schwankungen bei den Marktpreisen nicht eins zu eins auf die Endkundenpreise auswirken würden. Wie in der Antwort auf Frage 4 ausgeführt, hat die Ausgestaltung der Grundversorgung Auswirkungen auf den Strompreis. Eine Liberalisierung würde dazu führen, dass auch die heute bei festen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern (Grundversorgung) abgesetzte Energiemenge Marktbedingungen unterliegen würde.

Der Strommarkt ist seit 2008 in der Schweiz für Kundinnen und Kunden mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh pro Verbrauchsstätte liberalisiert, was dazu führt, dass der grösste Teil der produzierten und gehandelten Energiemengen bereits heute Marktbedingungen unterliegt. Grundsätzlich bestünde neu für die gesamte produzierte und gehandelte Energiemenge ein Marktpreisrisiko, dem auch eine Ertragschance gegenübersteht. In Zeiten hoher Marktpreise können also zusätzliche Margen erzielt werden, bei tiefen Marktpreisen können auch Verluste resultieren.

Die Marge bei der Verteilung der Energie über das Verteilnetz bliebe von einer Liberalisierung unberührt, weil hier weiterhin ein reguliertes Monopol bestehen bliebe.

Frage 8a

«Wie ist die Stadt in die Diskussionen über das geplante Abkommen mit der EU eingebunden; als Stadt über den Schweizerischen Städteverband?»

Die Stadt ist mit der Stadtpräsidentin – der Vizepräsidentin des Schweizerischen Städteverbands (SSV) – im Schweizerischen Städteverband vertreten. Sie bringt sich im Vorstand des SSV ein. Weiter äussert sich die Stadt über den SSV im Rahmen der Konsultation zum Verhandlungsmandat. Der Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe nimmt zudem als Vertreter des SSV am Runden Tisch zum Stromabkommen von Bundesrat Albert Rösti teil.

Frage 8b

«Wie ist die Stadt in die Diskussionen über das geplante Abkommen mit der EU eingebunden; als Energieerzeuger, Netzbetreiber und Stromversorger?»

Das ewz ist in den entscheidenden Gremien verschiedener Branchenverbände vertreten und kann sich aktiv einbringen.

Frage 9

«Wie schätzt die Stadtverwaltung das Risiko eines Zwangsverkaufs von Strom an Konkurrentinnen zu Selbstkostenpreisen nach dem Modell der ARENH ein?»

Das Modell der ARENH wurde in Frankreich eingeführt, weil bei der Stromerzeugung ein Quasi-Monopol bestand. Die Energieversorgerin Electricité de France (EDF) war alleinige Produzentin von Atomstrom, der etwa 80 Prozent der gesamten Stromerzeugung in Frankreich ausmachte. Bis zur Liberalisierung des Strommarkts war EDF zudem die alleinige Stromversorgerin. Basierend auf dieser Ausgangslage konnte sich kein Markt entwickeln, weil alterna-



6/6

tive Versorgerinnen und Versorger nur bei EDF Strom beziehen konnten. Durch den Zwangsverkauf zu Gestehungskosten konnten alternative Versorger von vergleichbaren wirtschaftlichen Bedingungen profitieren wie EDF.

Da in der Schweiz keine vergleichbare Ausgangssituation besteht, also weder die Stromerzeugung noch die Stromversorgung durch ein einzelnes Unternehmen beherrscht wird, schätzt der Stadtrat das Risiko eines Zwangsverkaufs nach dem französischen Modell als äusserst gering ein.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti