



CH-3003 Bern, PUE, stl

Eidgenössisches Departement
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 579/19-311-1
Kontakt: Lukas Stoffel, Simon Pfister
Bern, 18.12.2019

Gebührenfinanzierung des ESTI: Empfehlungen des Preisüberwachers

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Gebühren des Eidgenössischen Starkstrominspektorats ESTI sind regelmässig Gegenstand von Bürgeranfragen an den Preisüberwacher. Dieser hat sich in den letzten Jahren im Rahmen von Ordnungsrevisionen zu einzelnen Anpassungen der ESTI-Gebühren geäussert und zuhanden des Departements und des Bundesrats gestützt auf Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz formelle Empfehlungen abgegeben. Im Hinblick auf künftige Prüfungen und Empfehlungen an den Bundesrat hat der Preisüberwacher im Frühjahr 2019 eine Abklärung eröffnet, um die ESTI-Gebühren *insgesamt* und deren Systematik besser zu verstehen.

Vorgehen und Grundlagen

Der Preisüberwacher hat in einem ersten Schritt eine Analyse der ESTI-Gebühren vorgenommen. Er hat sich dabei auf die folgenden Dokumente gestützt:

- normative Grundlagen, insbesondere Elektrizitätsgesetz (EleG; SR 734.0) und Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI-Verordnung; SR 734.24);
- Website des ESTI, insbesondere die Factsheets zu den Gebühren (Stand: 1. Januar 2019);
- «Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und Electrosuisse, Verband für Elektro-, Energie und Informationstechnik betreffend die Führung des Eidgenössischen Starkstrominspektorates (ESTI)» vom Juni 2018;



- «Jahresrechnung 2018 ESTI» in dem Detaillierungsgrad, welcher der Koordinationskommission Starkstrominspektorat (KKS) zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht (zwei Seiten).

Teil dieser Analysephase waren auch ein Gespräch mit Herrn Daniel Otti, Geschäftsführer ESTI, in Fehraltorf (wo die Zeit allerdings nicht reichte, die spezifischen Fragen des Preisüberwachers zu erörtern) sowie Kontakte per Mail und Telefon mit den Herren Daniel Otti und Marc Kenzelmann, Präsident der KKS.

In einem zweiten Schritt hat der Preisüberwacher einen Fragebogen (siehe Beilage) erstellt und das ESTI bzw. die KKS gebeten, diesen auszufüllen. Sowohl Herr Kenzelmann, wie auch Herr Revaz (Direktor Bundesamt für Energie BFE) haben die Zuständigkeit des Preisüberwachers in Zweifel gezogen und den Fragebogen unbeantwortet gelassen.

Der Preisüberwacher hielt und hält an seiner Zuständigkeit fest. Er bedauert, dass das ESTI bzw. das BFE die Fragen nicht beantwortet hat; er ist vor diesem Hintergrund gezwungen, sich in der vorliegenden Stellungnahme einzig auf seine Analyse der genannten Dokumente zu stützen.

Ergebnisse der Analyse

Die Analyse des Preisüberwachers hat im Wesentlichen zu den folgenden Ergebnissen und offenen Fragen geführt. Detailliertere Fragen sind im Fragebogen (Beilage) zu finden.

- a) Genehmigung von Planvorlagen (Art. 8 ESTI-Verordnung): Die Gebühren sollen im Verhältnis zum Aufwand des ESTI stehen (vgl. Art. 8 Abs. 2 ESTI-Verordnung). Vor diesem Hintergrund scheint die Art und Weise der Berechnung schwer nachvollziehbar. Insbesondere stellt sich die Frage, warum die Gebühr nicht stärker nach Aufwand berechnet wird.
- b) Andere Verfügungen und Entscheide (Art. 9 ESTI-Verordnung): In den analysierten Quellen konnte der Preisüberwacher keine Gebührenansätze finden. Folglich kann er auch nicht abschätzen, ob diese – wie für «übrige Tätigkeiten» – an die Privatwirtschaft angelehnt sind und ein Zuschlag erhoben wird. So lässt sich nicht beurteilen, wie weit der tatsächliche Aufwand als Bemessungsgrundlage dient (Art. 9 Abs. 2 ESTI-Verordnung).
- c) Übrige Tätigkeiten (Art. 10 ESTI-Verordnung): Es stellt sich die Frage, warum «die in der Privatwirtschaft üblichen Ansätze» angewendet werden statt Ansätze, die sich nachweislich am effektiven Aufwand des ESTI orientieren, allenfalls ergänzt um einen angemessenen Gemeinkostenzuschlag. Fraglich ist zudem, warum nur bei den «übrigen Tätigkeiten» explizit ein Zuschlag zur Finanzierung der Tätigkeiten, für die keine Gebühren vorgesehen sind, erhoben wird.
- d) Öffentlich-rechtliche Tätigkeiten des ESTI (Art. 2 ESTI-Verordnung): Artikel 2 ESTI-Verordnung listet die öffentlich-rechtlichen Aufgaben des ESTI auf. Darunter sind «allgemeine» Dienstleistungen für das UVEK bzw. die Öffentlichkeit (Bst g, h und i), für die keine Gebühren erhoben werden (Art. 6 Abs. 1 ESTI-Verordnung). Hinzu kommen Aufgaben gemäss den Absätzen 2 und 3 von Artikel 2 ESTI-Verordnung, für die ebenfalls keine Gebühren erhoben werden. Das ESTI wird jedoch ausschliesslich über Gebühren finanziert. Aus den analysierten Unterlagen (insb. aus der Jahresrechnung 2018) ist nicht ersichtlich, welche Kosten diese Aufgaben verursachen und in welchem Verhältnis diese Kosten zu den Einnahmen aus den Zuschlägen auf «übrige Tätigkeiten» stehen. Es stellen sich verschiedene Fragen, insbesondere: Warum werden – vor dem Hintergrund von Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip (Art. 3b Abs. 2 EleG) – Dienstleistungen für das UVEK bzw. für die Öffentlichkeit über Gebühren finanziert? Warum werden nur auf «übrige Tätigkeiten» gemäss Art. 10 ESTI-Verordnung Zuschläge zur Finanzierung dieser allgemeinen Dienstleistungen erhoben?



- e) Weitere nicht-öffentlich-rechtliche Tätigkeiten des ESTI (gemäss Vertrag UVEK – Electrosuisse): Der Vertrag zwischen UVEK und Electrosuisse hat zwar nur die öffentlich-rechtlichen Aufgaben gemäss Gesetzgebung zum Gegenstand (Ziff. 2 Abs. 2), doch er öffnet die Tür für weitere Tätigkeiten (Ziff. 2 Abs. 3). Es stellen sich in diesem Zusammenhang zahlreiche Fragen, insbesondere: Was ist die gesetzliche Grundlage dieser Tätigkeiten? Um welche Tätigkeiten handelt es sich? Welchen Umfang haben sie? Welchen Aufwand und welche Einnahmen generieren sie? Welche Preise wendet das ESTI an? Wie weist das ESTI Aufwand und Ertrag dieser Tätigkeiten aus (in der Jahresrechnung sind sie nicht separat ausgewiesen)? Wie verwendet das ESTI allfälligen Gewinn aus diesen Tätigkeiten? Wie setzt das ESTI die Anforderung um, dass es diese Aufgaben nicht in derselben Funktion ausübt wie die öffentlich-rechtlichen Aufgaben (Ziff. 2 Abs. 3)? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen ESTI, Electrosuisse und KKS/UVEK bezüglich dieser Tätigkeiten? Wie nimmt das UVEK die Aufsicht wahr?
- f) Regelung Aufsicht und Kontrolle: Trotz mehrmaligen Nachfragens ist der Preisüberwacher nicht auf Dokumente oder Regelwerke gestossen, die eine saubere Aufteilung der Ausführung, Kontrolle und Aufsicht dokumentieren würden. Die weitreichende Delegation von Staatsaufgaben (inkl. Vertretung der Eidgenossenschaft und Auftreten in deren Namen, z. B. auf Visitenkarten) an eine private Organisation mit eigenen Interessen erfordert jedoch ein Steuerungs-, Aufsichts- und Kontrollsystem, das internationalen Standards genügt. Die jährliche und periodische interne und externe Revision darf sich deshalb nicht auf die Prüfung der Jahresrechnung beschränken, sondern muss auch die Abläufe und Kontrollmechanismen regelmässig auditieren, um sicherzustellen, dass es zu keiner Vermischung der erwähnten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten kommt. Wie die Kontroll- und Aufsichtstätigkeit im Falle des ESTI konkret wahrgenommen wird, ist dem Preisüberwacher nicht bekannt.

Schlussfolgerung

Aus der Analyse ergibt sich, dass die einzelnen Gebühren sowie die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Tätigkeiten und deren Finanzierung intransparent und kaum nachzuvollziehen sind. Beispielsweise kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit den Gebühreneinnahmen aus Planvorlagen nicht nur die Genehmigungstätigkeit und damit zusammenhängende Gemeinkosten gedeckt, sondern auch andere Tätigkeiten finanziert werden. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist, konnte anhand der Daten, die dem Preisüberwacher zur Verfügung gestellt wurden, nicht genauer analysiert werden.

Daraus folgt, dass letztlich die Gebührenfinanzierung des ESTI insgesamt auf dem Prüfstand steht.

Fragwürdig ist insbesondere, dass das ESTI einem privaten Verband angeschlossen ist (der seinerseits eigene Interessen verfolgt), sowie der Grad der Integration in die Bundesverwaltung.

Der Preisüberwacher erkennt deshalb dringlichen Handlungsbedarf.

Empfehlungen des Preisüberwachers

Der Preisüberwacher empfiehlt dem UVEK:

- Die aufgeworfenen Fragen zur Gebührenfinanzierung des ESTI sind zu analysieren.
- Der Vertrag zwischen UVEK und Electrosuisse ist zu revidieren. Nicht-öffentlich-rechtliche Tätigkeiten sind auszuschliessen; eventualiter ist zumindest deren klare Trennung von den öffentlich-rechtlichen Aufgaben in jeder Hinsicht zu gewährleisten, auszuweisen und zu kontrollieren.



- Die Jahresrechnung ist im Sinne der Analyse und der aufgeworfenen Fragen des Preisüberwachers mit der Systematik der Aufgaben gemäss Artikel 2 ESTI-Verordnung in Übereinstimmung zu bringen und substantiell auszudifferenzieren. Es ist eine Kostenrechnung nach Tätigkeitsbereichen mit einem angemessenen Detaillierungsgrad zu führen, die eine korrekte Festsetzung der Gebühren im Sinne des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sowie der Verursachergerechtigkeit erlaubt und dem Departement und den Aufsichtsbehörden als hinreichende Prüf- und Entscheidungsgrundlage dient.
- Die Kontroll- und Aufsichtstätigkeit durch das UVEK ist kritisch zu durchleuchten und gegebenenfalls anzupassen, damit sie den Standards genügt.

Der Preisüberwacher empfiehlt dem UVEK, dem *Bundesrat* die Verankerung der folgenden Grundsätze auf Verordnungs- und allenfalls Gesetzesebene zu beantragen:

- Die Gebühren für die einzelnen Tätigkeiten des ESTI sind im Sinne der Analyse und der aufgeworfenen Fragen anzupassen und zu präzisieren. Insbesondere ist besser zu gewährleisten, dass die Gebühren im Verhältnis zum entsprechenden Aufwand des ESTI stehen. Der Preisüberwacher ist dazu gemäss Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz anzuhören.
- Öffentlich-rechtliche Aufgaben des ESTI, die der Allgemeinheit zugutekommen, sollen nicht über Gebühren, sondern aus Steuergeldern finanziert werden.
- Die Organisationsstruktur des ESTI und von dessen Aufsicht ist den allgemein anerkannten Standards entsprechend anzupassen.

Der guten Ordnung halber weisen wir Sie darauf hin, dass die entscheidende Behörde gemäss Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz ihren Entscheid in Kenntnis der vorliegenden Empfehlung zu fällen und einen allfällig abweichenden Entscheid zu begründen hat. Wir bitten Sie höflich um Zustellung des entsprechenden Entscheids.

Freundliche Grüsse

Stefan Meiermans
Preisüberwacher

Beilage: Fragebogen der Preisüberwachung an das ESTI vom September 2019