

Anforderungen an einen liberalisierten Strommarkt

Von Dr. Rudolf Rechsteiner, Nationalrat (sp./BS) ¹

Der Strommarkt leidet unter grossen ordnungspolitischen Defekten. Echte Marktwirtschaft würde heissen, dass jeder die Kosten trägt, die er erzeugt. "Saubere" und "schmutzige" Anbieter stehen heute jedoch mit ungleichen Spiessen im Wettbewerb. Kostenminimierung um jeden Preis bedroht die Zukunft der erneuerbaren Energien. Eine Marktöffnung ist nur erwünscht, wenn Qualität und Sicherheit der Stromversorgung gewahrt bleiben.

Der schweizerische Strommarkt ist durch Gebiets- und Uebertragungsmonopole, grosse, im Ausland zugekaufte Ueberkapazitäten und hohe externe Kosten (vor allem Atomrisiken und -abfälle) gekennzeichnet. Die alpinen Speicherseen haben zu einer hohen Exportorientierung geführt, die auch ursächlich ist für den Erwerb umfangreicher Bezugsrechte in Frankreich (rund 40% des einheimischen Verbrauchs), deren Absatz heute erschwert ist.

Das Auslandsgeschäft mit Spitzenenergie hat unrationelle Stromanwendungen im Inland begünstigt. Um nämlich den bewilligungspflichtigen Export von teurem Tagstrom auszugleichen, wird Nachtstrom importiert und - mangels anderweitiger Verwendung - verheizt oder mit hohen Verlusten gepumpt. Als Folge der in- und ausländischen Fehlplanungen sind die Margen im Exportgeschäft auf 0,1 bis 0,5 Rappen/kWh geschrumpft und stehen in keinem Verhältnis mehr zu den ökologischen und wirtschaftlichen Kosten des Auslandengagements.

Chancen...

Eine Strommarktöffnung setzt die bestehenden Gebietsmonopole dem Wettbewerb aus, woraus ein neues Kostenbewusstsein, eine Gleichstellung aller Stromanbieter (mit und ohne eigenes Netz) und ein restriktiverer Bau neuer Kraftwerke resultieren kann. Der internationale Stromhandel verkleinert den Bedarf nach nationaler Reservehaltung, selbst wenn eine angemessene Eigenversorgung nicht einfach preiszugeben ist.

...und Risiken

Die schweizerische Elektrizitätswirtschaft ist heute wenig motiviert, in neue, ökologisch verbesserte Produktionsanlagen oder in Stromeffizienz zu investieren. Die grossen Ueberkapazitäten auf der Angebotsseite gehen Hand in Hand mit einem schlechten Nutzungsgrad auf der Verwendungsseite. Wissenschaftliche Studien (z.B. "Ravel") beziffern das *wirtschaftlich erschliessbare Stromsparerpotential* "hinter dem Stecker" auf rund 30 % des Verbrauchs. Strom war jedoch stets zu *billig*, um genügend Anreize für die Erschliessung dieses Potentials zu liefern. Nur vereinzelte Grosskonsumenten (z.B. Ciba, SBG) haben die Effizienzverbesserungen systematisch angepackt - mit beachtlichen Resultaten!

Eine Marktöffnung wird kaum zu Effizienzverbesserungen führen. Im Gegenteil vermindern sinkende Strompreise die Rentabilität von Effizienzinvestitionen, und der entstehende Preisdruck wird die Bemühungen der Stromverteiler in Richtung Beratung, Effizienz und Umweltschutz stark herabsetzen. Ein solches Szenario ist aber nicht zwangsläufig, und Pessimismus wäre verfrüht. *Unbundling* (Entflechtung) der verschiedenen Marktstufen könnte nämlich auch bewirken, dass die vom Absatzdruck befreiten Verteilergesellschaften den rationellen Stromeinsatz (Energieanalysen, Beratung, Contracting) als neuen Dienst am Kunden entdecken und - versehen mit einem gesetzlichen Leistungsauftrag und der nötigen finanziellen Ausstattung neue

Märkte erschliessen ("Energiedienstleistungen statt Energieverkauf").

Oekodumping

Eine Marktöffnung beeinflusst die Anbieterseite weit stärker als die Verwendung. Elektrizität ist *kein homogenes Gut*. Je nach Herkunft, Typ und Grösse einer Produktionsanlage entstehen mehr oder minder grosse Umweltschäden. In Analogie zur Landwirtschaft muss eine *klare Produktedeklaration* erfolgen. Die Liberalisierung birgt zweierlei Gefahren eines "Oekodumpings":

- Oekodumping im Ausland: Konsumenten beschaffen Strom aus zweit- und drittklassigen "Energiekolonien" mit schwachen Sicherheits- und Umweltvorschriften (Osteuropa, Frankreich); die Europäische Energiecharta ist ganz auf dieses Szenario ausgerichtet. Heute schon werden Rheinkraftwerke nicht mehr modernisiert, weil Atomstromüberschüsse im internationalen Netz billiger angeboten werden. Mit Schweizer Entwicklungshilfegeld werden in direkter Konkurrenz zum eigenen Kraftwerkpark höchst fragwürdige "Sanierungen" in Osteuropa finanziert.
- Oekodumping im Inland: Eine Abwanderung der Produktion ruft unweigerlich die inländischen Produzenten auf den Plan, die darauf dringen, die einheimischen Umweltvorschriften dem internationalen Niveau *nach unten* anzupassen.

Kostenminimierung um jeden Preis bedroht die vielversprechende Zukunft der erneuerbaren Energien; eine Internalisierung externer Kosten wurde auf europäischer Ebene zwar diskutiert, aber zugunsten "nationaler Strategien" auf Eis gelegt. Deshalb leidet der freie Markt an schweren *ordnungspolitischen Defekten*. Marktwirtschaft würde heissen, dass jeder die Kosten trägt, die er erzeugt. "Saubere" und "schmutzige" Anbieter stehen heute jedoch mit gänzlich ungleichen Spiessen im Wettbewerb. Eine Marktöffnung auf Kosten von Qualität und Sicherheit ist nicht erwünscht. Wettbewerb soll sich analog zur internationalen CO₂-Politik innerhalb eines definierten *Modal splits* einspielen, wobei es *nationaler Regeln* bedarf, bis internationale Lösungen greifen.

Die Einführung von Lenkungsabgaben in Verbindung mit einer Reduktion von Soziallasten sollte die Marktöffnung in ökologischer Sicht ergänzen. Verschiedene EU-Länder (Schweden, Dänemark, Holland) haben solche Massnahmen bereits ergriffen. Für die schweizerische Wirtschaft sind nicht die Energiepreise allein, sondern die *Nettobelastung durch Abgaben* entscheidend. Eine *innovative* Energiepolitik wird die Energiepreise hoch ansetzen, die Energiekosten *netto* dank hoher Effizienz langfristig senken und die Lohnnebenkosten mit Erträgen aus Lenkungsabgaben herabsetzen. Eine solche Politik verspricht eine *triple dividend* in Form kleinerer Umweltschäden, einheimischer Technologieentwicklung und - dank tieferer Lohnnebenkosten - sinkende Kosten der Arbeit und geringerer Arbeitslosigkeit.

Differenzierte Einspeisevergütungen

Die Preisbildung auf dem Strommarkt erfolgt heute auf Basis von Gestehungs- und Uebertragungs *kosten* der Anlageneigner, während später *Märkte* über die Preisbildung entscheiden werden. In Zukunft werden auch Endverbraucher von einer Preisdifferenzierung nach Fristigkeit der Lieferungen (Langzeitverträge und Spotmärkte) profitieren können. Wegen der Ueberkapazitäten (derzeit 30 000 MW = 30mal "Gösgen" innerhalb der UCPT-Länder) sind derzeit *tiefe Spotmarktpreise* üblich, und grössere Neuinvestitionen deshalb unwahrscheinlich. Man lässt die Atomkraftwerke anstelle der Kohlekraftwerke laufen, denn ihre *laufenden* Kosten sind - anders als die bereits verausgabten Kapitalkosten und die unbezifferbaren Kosten der Nachsorge - am tiefsten. Erst wenn das Angebot knapp wird oder Atomkraftwerke ausser Betrieb gehen, werden die Anbieter Neubeschaffungen in Betracht ziehen. Zwei Szenarien sind für diesen Fall denkbar:

- ohne flankierende Massnahmen werden billige Stromimporte oder inländische Gasturbinen-Anlagen das Rennen machen (siehe England).
- Gelingt es jedoch, in einem wettbewerblich und ökologisch kohärenten Rahmen

Vorrangregeln für Effizienz und erneuerbare Energien zu verankern, werden die neueren Technologien (WKK, Energieeffizienz) zum Zuge kommen und die Umweltbilanz kann sich verbessern.

Die marktwirtschaftliche Theorie gebietet die Internalisierung dieser externen Kosten in den Stromtarifen. *Kostenwahrheit* im Energiebereich findet sich in der Praxis bisher nur selten. *Bisher* erlaubte die Monopolstellung der Elektrizitätswerke immerhin *kostenorientierte Einspeisevergütungen*, die den betriebswirtschaftlichen Aufwand dezentraler Anlagen deckte. In diesem Rahmen konnte manche nur marginal rentierende oder sogar unrentable Anlage mitgetragen oder durch vorteilhafte Einspeisetarife abgegolten werden. Die EU-Richtlinie erlaubt solche Vorrangregeln *ausdrücklich*, und die Förderung oder Weiterexistenz einer Reihe von Technologien ist nur in diesem Rahmen denkbar. Kleinwasser-, Wind-, und Biomasse-Kraftwerke, Photovoltaik, Solarthermik, Geothermik, Wärmekraft-Kopplung, Brennstoffzellen weisen alle eine bessere Umweltbilanz, aber auch höhere Kosten auf.

Keine selektive Marktöffnung

Stromhandel ist für die Schweiz nichts Neues.

Ueberkapazitäten haben die Spotmarktpreise schon bisher gedrückt. Die Konsumenten spürten davon aber wenig, denn ihnen wurden nicht *Marktpreise*, sondern *Kosten*, auch die Defizite für den überschüssigen Kernkraftpark in Frankreich, verrechnet. Störend an der Marktöffnung ist, dass nach EU-Modell nur die Grossbezüger mit mehr als 40 GWh Jahresverbrauch *zwingend* zur freien Wahl der Anbieter gelangen. Erfolgt die Marktöffnung selektiv, werden die Kosten der Ueberkapazitäten den im Monopolgebiet verbleibenden *Kleinkonsumenten* und dem *Gewerbe* aufgebürdet. Bei einem konstanten Kostenvolumen kann man nämlich nicht einem Käufersegment Rabatte geben, ohne dem anderen Aufschläge zu verrechnen. Eine einseitige "Sozialisierung der Verluste" ist unter diesen Bedingungen *unvermeidlich und unakzeptabel*.

Alternativen sind denkbar. *Entweder* kommt von Anfang an eine Marktöffnung für alle (norwegisches Modell). *Alle* Verbraucher haben dann das Recht, ihren Lieferanten selbst zu wählen und bezahlen den Verteilgesellschaften kostenorientierte Uebertragungs- und Verteilzuschläge. Die Kosten der (unverkäuflichen) Ueberkapazitäten bleiben dann bei den heutigen Kraftwerksbesitzern (Ueberlandwerken, Kantonen, Städten). *Oder* es wird eine nationale Auffangeinrichtung für unrentable Anlagen geschaffen, die jene Stilllegungen und Verluste von "stranded investments" allen Konsumsegmenten gleichmässig aufbürdet.

Energieartikel umsetzen

Die Bundesverfassung postuliert erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Wettbewerb wird die Leistungsfähigkeit der Energiewirtschaft zweifellos steigern, birgt aber die aufgezeigten ökologischen Risiken. Wenn es der Industrie mit ihrer Erklärung ernst ist, der Umweltschutz solle nicht unter der Liberalisierung leiden, dann ist es jetzt Zeit für einen offenen Dialog und eine Revision festgefahrener Positionen. Zusammenfassend folgende zehn Vorschläge:

1. Die Marktöffnung ist so einzubetten, dass der hohe Anteil erneuerbarer Energien in der Stromversorgung nicht absinkt, sondern mittelfristig ansteigt.
2. Parallel zur Marktöffnung ist eine Produktedeklaration nach Herkunft des Stroms (erneuerbar/nicht-erneuerbar, Umwelt- und Sicherheitsbestimmungen) sowie nicht-diskriminierende marktwirtschaftliche Instrumente (Zertifikate, Quoten, Lenkungsabgaben mit Rückerstattung) einzuführen. Der Stromhandel ist auf Marktpartner zu beschränken, die Umwelt- und Sicherheitsbestimmungen genügen, die den inländischen ebenbürtig sind.
3. Alle Stromproduzenten sollen Zugang zum Uebertragungs- und Verteilnetz auf Kostenbasis erhalten.
4. Es sind öffentliche oder genossenschaftliche Netzgesellschaften und ein wirksames *Unbundling* aller Marktebenen durchzusetzen (Trennung von

Produktion, Uebertragung und Verteilung).

5. Es ist eine schrittweise Internalisierung der externen Kosten der Stromproduktion und -Uebertragung (mit voller Rückerstattung) und eine umfassende Haftpflicht für alle Produktionsanlagen vorzusehen.
6. Kleine dezentrale Produktionsanlagen und erneuerbare Technologien mit langen Laufzeiten weisen meist ökologische Vorteile auf; sie bedürfen spezieller Investitionsbeihilfen und einer Einspeisevergütung mit Kostenorientierung (holländisches Modell).
7. Zur Finanzierung *der öffentlichen Lasten* im Energiesektor (Forschung, Subventionen, Effizienzförderung) ist eine zweckgebundene Abgabe vorzusehen und verursachergerecht zu verankern (englisches Modell). Auch eine Auffangrichtung für "stranded investments" wäre so zu finanzieren.
8. Der Preisüberwacher hat dafür zu sorgen, dass Kleinbezüger preislich nicht diskriminiert werden.
9. Stromtarife für Endverbraucher müssen *proportional zum Verbrauch* festgesetzt werden. Hohe Grundpreise mit degressiver Tarifwirkung (Mengenrabatte) sind unerwünscht.
10. Die Festlegung der Wasserzinsen ist den Kantonen zu übergeben und nach Marktprinzipien festzusetzen.

Für die Bergkantone wäre die Marktöffnung zweifellos attraktiv, denn die Wasserzinsen liegen bei den älteren, grossen Kraftwerken stark unter ihrem Marktwert. Ueber den Finanzausgleich könnten diese Mehreinnahmen teilweise auch den Talkantonen zugute kommen.

Anmerkungen

- ¹ Der Schreiber ist Ko-Autor der Solar-Initiative und der Energie-Umwelt-Initiative und Mitglied der Nationalratskommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK)