

Einleitung

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union stehen unter Strom. Das ist eigentlich nichts Neues und war spätestens nach dem Referendum vom 6. Dezember 1992, als die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum mit 50,3 % der Stimmen abgelehnt wurde, klar. Neu ist hingegen die Tatsache, dass die schweizerisch-europäischen Beziehungen auch in Sachen Elektrizität geladen sind. Dies zeichnete sich seit der Ablehnung (52,6 %) des Elektrizitätsmarktgesetzes am 22. September 2002 ab. Die Strombeziehungen mit der EU waren aber mehr oder weniger handhabbar, bis am 9. Februar 2014 die Masseneinwanderungsinitiative vom Volk mit 50,3 % der Stimmen angenommen wurde. Seither stehen nicht nur die generellen Beziehungen der Schweiz zur EU, sondern auch die Strombeziehungen unter Strom – mit noch nicht absehbaren Konsequenzen. Hinzu kommt, dass am 21. Mai 2017 das Schweizer Volk die Energiestrategie mit einem Mehr von 58,2 % angenommen hat. Deren Umsetzung im Umfeld der EU-Elektrizitätsmarktliberalisierung kompliziert die Sache zusätzlich.

Dieses Buch befasst sich ausschliesslich mit den Beziehungen der Schweiz zur EU in Sachen Strom. Die generellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU werden nur dann angesprochen, wenn sie für die Strombeziehungen relevant sind, und das ist seit Februar 2014 der Fall. Des Weiteren wollen wir festhalten, dass wir uns auf die Elektrizität beschränken, hingegen das Gas, den inexistenten Gasmarkt, die inexistente Gasmarktliberalisierung sowie die bisher unproblematischen Beziehungen der Schweiz zur EU im Gassektor fast gänzlich beiseitelassen. Wir bedauern die Wendung, die die schweizerisch-europäischen Beziehungen im Elektrizitätssektor genommen haben, denn wir sind der Meinung, dass sie für die Schweiz, insbesondere für die schweizerische Stromwirtschaft, die Stromkonsumenten, die Stromversorgung und vor allem für die Energiewende, letztendlich schädlich ist. Gleichzeitig geben wir uns aber nicht der Illusion hin, dass unser Buch diese Ent-

wicklung auch nur ansatzweise ändern könnte. Deshalb ist es – mit Ausnahme von Kapitel 5 – auch kein Plädoyer für irgendetwas. Vielmehr sind wir Pragmatiker: Wir wollen zeigen, wie sich die europäisch-schweizerischen Beziehungen in Sachen Elektrizität mit der Zeit verändert haben, was die einzelnen Schritte waren und welche Konsequenzen sie hatten. Unsere Leserinnen und Leser sollen sich selbst eine Meinung bilden oder, so hoffen wir, nach der Lektüre des Buches zumindest in der Lage sein, dies zu tun.

Die pragmatische Herangehensweise ist schon in der von uns bevorzugten Theorie angelegt, der neuen Institutionenökonomie. Diese betrachtet komplexe soziotechnische Systeme, wie es das mit Europa eng verwobene schweizerische Elektrizitätssystem ist, unter dem Aspekt von «governance», das heisst als Resultat einer historisch gewachsenen Koordination (oder einem Mangel an Koordination) unter den für dieses System massgebenden Akteuren. Deren gibt es viele, und ihre Interessen divergieren. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass das, was bei diesen Koordinationsversuchen herauskommt, meistens, wenn nicht immer suboptimal ist. Koordinationsresultate, die im Elektrizitätssektor als wichtig erachtet werden können, betreffen zum Beispiel die Strompreise für private Endkunden/-innen und für Unternehmen, die Versorgungssicherheit des Landes, das Auftreten von und den Umgang mit Stromausfällen und Blackouts, die Höhe der Investitionen ins Übertragungs- und Verteilnetz, den Zubau von Produktionskapazitäten – vielleicht sogar Produktionskapazitäten von erneuerbaren Energien –, die Stromhandelstätigkeit oder die finanzielle Verfassung der im Stromsektor tätigen Unternehmen. Doch sind sich die involvierten Akteure keineswegs einig, wie die «Outcomes» ihrer Koordinationstätigkeit zu beurteilen sind, und noch weniger, welche Ziele wie erreicht werden sollen. Angesichts der unterschiedlichen Interessen der Akteure ist das auch nicht erstaunlich. Der Versuch einer Einigung wird immer zu einem Kompromiss führen, manchmal auch zu einer Blockade.

Zu Beginn möchten wir auf die Liste der aus unserer Sicht relevanten Akteure des schweizerischen Elektrizitätssystems im Anhang hinweisen. Die Liste ist lang, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie führt die Akteure in alphabetischer Reihenfolge auf und zeigt, wie sie organisatorisch aufgestellt sind. Wie wichtig einzelne von ihnen in

welchem Stadium waren, wird sich im Verlauf des Buches weisen. Ziel ist die Beschreibung der Koordinationstätigkeit dieser Akteure in den letzten dreissig Jahren.

Im ersten Kapitel behandeln wir die wichtigsten Etappen der schweizerisch-europäischen Beziehungen in Sachen Elektrizität. Als Ausgangspunkt wählen wir das Jahr 1990, als die EU-Elektrizitätsmarktliberalisierung begann und der Energieartikel (mit 71,1 % der Stimmen) in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Wir unterscheiden vier Etappen: die Zeit vor 1990, die Periode zwischen 1990 und dem Blackout in Italien 2003, die Zeit zwischen dem Blackout und der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 sowie die Zeit danach. Im zweiten Kapitel kristallisieren sich die kontroversen Elemente der schweizerisch-europäischen Strombeziehungen heraus. Im Fokus stehen diejenigen Elemente, die heute problematisch sind. Im dritten Kapitel präsentieren wir die aus unserer Sicht wichtigsten Herausforderungen im Schweizer Stromsektor: Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit, Digitalisierung und Energiegerechtigkeit. Wir zeigen, wie diese Themen mit den Strombeziehungen zu Europa zusammenhängen. Im vierten Kapitel zeigen wir Strategien auf, wie diese Beziehungen sich weiterentwickeln liessen. Wir plädieren für das «Energieführerszenario»: Die Schweiz übernimmt bei der Umsetzung der Energiestrategie eine Führungsrolle und kann sich so in Europa wieder behaupten. Dieses Szenario stellen wir im fünften Kapitel dar, und wir zeigen, wie es umzusetzen wäre. Im Schlusskapitel führen wir aus, was der Bundesrat aus unserer Sicht jetzt tun sollte.

Unser Buch ist das Resultat verschiedener Aktivitäten: Paul van Baal promovierte 2019 am Lehrstuhl für Management von Netzwerkindustrien (Management des industries de réseaux, MIR) der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) mit einer Arbeit zum Thema Energiewende. Er entwickelte ein Systemanalyse und Agententheorie kombinierendes Modell, das es erlaubt, die Energiewende zu simulieren. Das Modell ist praxiserprobt, es beruht auf Erfahrungen bei der Umsetzung der Energiewende bei den Stadtwerken Genf (Services industriels de Genève, SIG). In diesem Buch kommt das Modell nicht zur Anwendung, aber sein Aufbau hat uns zu einem besseren Verständnis des schweizerischen Stromsystems geführt. Matthias Finger ist seit 2002

Inhaber des Lehrstuhls für Management von Netzwerkindustrien an der EPFL und beschäftigte sich mit der Transformation des Elektrizitätssektors. Als Mitglied der Schweizerischen Elektrizitätskommission (Elcom), der unabhängigen staatlichen Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich, 2007–2019 war er selbst Akteur auf diesem Feld und erhielt so wertvolle Einblicke in dessen Realität. Zusammen mit Raphael Klein und Reiner Verhoog bauten wir 2017 das Weiterbildungsprogramm «Governing Energy Transitions» (GET) auf. GET ist eine Plattform für alle, die die Energiewende in der Schweiz vorantreiben möchten. Schliesslich führten wir 2018/19 ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds durch, das die sich verändernden Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Sachen Elektrizität untersuchte («The Swiss energy transition and the relationship with Europe», NFP 70). Das erste Kapitel dieses Buches und Teile des zweiten bauen auf dem Schlussrapport dieses Projekts auf.

Wir danken dem Schweizerischen Nationalfonds für die Anregung zu diesem Projekt. Weiter danken wir allen, die uns ihre wertvolle Zeit für Interviews zur Verfügung gestellt haben: Michael Bhend, Urs Bucher, Stefan Dörig, Jean-Christophe Füeg, Eduard Kiener, Roland Mayer, Urs Näf, Davide Orifice, Pippo Ranci, Carlo Schmid-Sutter, Jörg Spicker, Simon Steinlin, Walter Steinmann, Matti Supponen, Thomas Tillwicks und Jorge Vasconcellos. Die Zusammenarbeit in der Elcom trug viel zum Verständnis des schweizerischen und des europäischen Elektrizitätssektors bei. Wir danken insbesondere Renato Tami, dem Leiter des Fachsekretariats der Elcom, Michael Bhend, Leiter der Abteilung Netze und Europa, sowie Cornelia Kawann, Leiterin der Sektion Marktüberwachung. Ein spezieller Dank geht an den Präsidenten der Elcom, Carlo Schmid-Sutter, der, lange bevor die Kommission geschaffen wurde, alles daran gesetzt hat, ein bisschen Rationalität in die Regulierung des Stromsektors zu bringen.