



Versorgungssicherheit aus regulatorischer Sicht

Referat von Werner Luginbühl am ECom-Forum 2021 Luzern

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrter Herr Nationalrat, sehr geehrter Herr Direktor, meine Damen und Herren.

Das Thema Versorgungssicherheit steht seit einigen Jahren weit oben auf der Agenda der ECom. Die Kommission hat, auch schon unter meinem Vorgänger Carlo Schmid, am ECom-Forum regelmässig auf den Handlungsbedarf aus regulatorischer Sicht aufmerksam gemacht.

Das Thema hat unterdessen an Aktualität und Brisanz zugelegt. Ich möchte daher auch heute darauf eingehen. Die ECom hat einiges dazu publiziert, über vieles wurde in den Medien berichtet. Deshalb halte ich dieses Update kurz.

Etwas ausführlicher möchte ich mich dann dem zweiten Thema, das im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit steht widmen: der Frage zur Verantwortlichkeit.

Zunächst nun das Update zur Versorgungssicherheit: Hier möchte ich auf drei Punkte eingehen.

Erstens auf die Entwicklung der Importrisiken. Dazu hat die EICom Anfang Jahr einen kurzen Bericht verfasst. Der wesentliche Befund unterstreicht die bisherigen Appelle der EICom an die Politik: Sich auf immer mehr Importe zu verlassen, ist aufgrund der abnehmenden Exportfähigkeit der Nachbarstaaten im Winter und auch mit Blick auf die offenen Baustellen zwischen der Schweiz und der EU keine gute Strategie.

Mit dem Verhandlungsabbruch zum Rahmenabkommen im Mai hat sich die Situation noch deutlich verschärft. Die EICom hat darum im Juni den Bundesrat auf die zunehmenden Risiken hingewiesen.

Der Bundesrat hat in der Folge die EICom ersucht, mit Blick auf die potenziell angespannte Situation 2025 kurz- und mittelfristige Massnahmen zur Stärkung der Netz- und Versorgungssicherheit zu prüfen und vorzuschlagen.

Wir haben den ersten Bericht zu den Kurzfristmassnahmen Ende August dem UVEK zuhanden des Bundesrates vorgelegt und auch publiziert. Lassen Sie mich **zweitens** kurz **auf die wichtigste** der sechs priorisierten Massnahmen eingehen:

Diese Massnahme ist auch gleich der eigentliche Plan B zu einem Stromabkommen: der **Abschluss von privatrechtlichen Vereinbarungen** mit den europäischen TSO. Diese Massnahme wäre hochwirksam, denn

dadurch könnte zumindest eine minimale Importkapazität garantiert werden.

Allerdings hängt der Abschluss dieser Verträge nicht nur von rationalen technischen Faktoren ab. Diese Verträge brauchen auch die Zustimmung der betroffenen Regulatoren.

Und das ist nicht so einfach. Dies zeigt sich aktuell am Abschluss des Vertrags für die italienische Nordgrenze: Dieser bildet lediglich den Status Quo ab (NTC-basierte Kapazitätsvergabe): Das Gezerre um den Abschluss dauert nun aber schon zwei Jahre.

Wenn das Flow-based Market Coupling dereinst auf Italien ausgedehnt wird, wird die Auseinandersetzung unter sehr viel schwierigeren Voraussetzungen erneut losgehen.

Die von der EICom zusammen mit Swissgrid definierten und priorisierten Kurzfristmassnahmen werden weiter vorangetrieben. Aber, und darauf hat die EICom im Bericht explizit hingewiesen: Diese Massnahmen hängen stark auch von exogenen Faktoren ab.

Dass technische Fragen zunehmen politisiert werden und die EU mittlerweile auch bereit scheint, bewusst lose-lose-Situationen in Kauf zu nehmen, macht die Situation nicht besser.

Im Sinne des Vorsichtsprinzips braucht es nach unserer Einschätzung daher zusätzliche Vorkehrungen per 2025. Dies führt mich zum zweiten Auftrag, den der Bundesrat im Sommer der EICom erteilt hat: Die EICom ist daran, ein Konzept Gas-Spitzenlast-Kraftwerke zu erstellen.

Daran arbeiten wir aktuell mit Hochdruck. Es ist noch zu früh, um inhaltlich dazu etwas sagen zu können. In den Abklärungen geht es nicht nur um mögliche Standorte.

Wir prüfen auch die vorzuhaltende Leistung, die möglichen Technologien, die Anforderungen von Seiten Swissgrid sowie die Vor- und Nachteile der Brennstoffe. Und vor allem auch, wann die Reserven abgerufen werden können und zu welchem Preis.

Die ElCom wird diesen Bericht Ende November dem Bundesrat abliefern, zusammen mit einer Empfehlung für das weitere Vorgehen für die kritische Situation, die bei ungünstiger Entwicklung bereits per 2025 auftreten könnte.

Damit komme ich zum **dritten Punkt** meines Updates: Es ist offensichtlich, dass zu wenig in die inländische Winterproduktion investiert wird. Mit Blick auf die Beratung des Mantelerlasses ist unser Appell, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die inländische Winterproduktion nachhaltig zu verbessern, weiterhin gültig.

Um welche Hindernisse geht es?

a. Umwelthürden bei der Wasser- und Windkraft

Der runde Tisch und vor allem die vom UVEK geplante Beschleunigung, Vereinfachung und Koordination der unglaublich komplizierten Verfahren sind wichtige Schritte.

Wir glauben allerdings nicht, dass dies genügt. Es zeigt sich deutlich, dass das damals ins Energiegesetz aufgenommene generelle Bauverbot von Produktionsanlagen in Biotopen in der Praxis zu enormen Problemen führt.

Und ob die Umweltauflagen bei Neukonzessionierungen wirklich – wie geplant – verschärft werden sollen, muss angesichts der neuen Situation zwingend noch einmal diskutiert werden.

Ansonsten wird sich das im Mantelerlass vorgesehene Ziel, bis 2040 die Winterproduktion mit Wasserkraft um 2 TWh zu erhöhen, nicht realisieren lassen.

Im Gegenteil, die Minderproduktion aufgrund der Restwasserbestimmungen dürfte dazu führen, dass wir froh sein können, wenn die heutige Produktion gehalten werden kann.

b. Generelles Marktdesign (wirtschaftliche Anreize)

Heute investiert die CH-Stromwirtschaft primär im Ausland in erneuerbare Produktion. Mit den im Mantelerlass vorgesehenen Massnahmen wird die bisherige Förderpolitik plus/minus weitergeführt. Das bisherige Tempo beim Zubau von erneuerbaren Energien stimmt jedoch wenig zuversichtlich, dass sich dies nun mit dem Mantelerlass markant ändern könnte.

Die Frage der wirtschaftlichen Anreize ist somit in der parlamentarischen Debatte nochmals zu diskutieren.

So viel zum Update.

Im zweiten Teil meines Referates möchte ich mich auf die Frage der Verantwortlichkeiten konzentrieren.

Diese Frage hat mich schon als Ständerat umgetrieben – ich habe dazu einen politischen Vorstoss eingereicht. In der ECom beschäftigt mich diese Frage weiter und sie poppt in regelmässigen Abständen wieder auf.

Um etwas Struktur in dieses Thema zu bringen, möchte ich diese Frage auch in drei Bereiche unterteilen:

- 1) Erstens: die operative Verantwortung für den Systembetrieb
- 2) Zweitens: die Verantwortung, damit genügend investiert wird
- 3) Drittens: die Verantwortung für die Stabilität im internationalen Verbundbetrieb

Zuerst zur **operativen Verantwortung**. Dabei geht es um die Frage, wie die Akteure im tagtäglichen Geschäft zusammenarbeiten. Haben die einzelnen Akteure die richtigen Anreize, um sich stabilisierend zu verhalten?

Diese Frage war 2003 nach dem Blackout in Italien und kurz nach dem Referendum zum EMG mit ein wesentlicher Grund, das StromVG zu erlassen:

Die Politik kam damals zum Schluss, dass der Netzbetrieb unabhängig von Handelsinteressen sichergestellt werden muss. Deswegen gibt es das StromVG, deswegen gibt es die Entflechtung, deswegen wurde Swissgrid gegründet, deswegen gibt es auch die ECom.

Kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes hat der Gesetzgeber, auf Antrag der ElCom, eine kleine, aber wichtige, Justierung vorgenommen: Swissgrid bekam eine explizitere Rechtsgrundlage, die Kosten für Ausgleichsenergie den Bilanzgruppen in Rechnung zu stellen.

Ohne diese Kostenanlastung optimiert jeder Akteur auf Kosten der Allgemeinheit. Einen solchen «Konstruktionsfehler» hatte Deutschland vor zwei Jahren auch bei der Regelenergie. Dies führte dazu, dass auf einmal 10'000 MW an Produktion fehlte. Dies kann also heikel sein.

Dann acht Jahre später, im Winter 2015/16, poppte die Frage wieder auf. In diesem Winter ging es darum, ob Swissgrid eine Verantwortung für die Speicherbewirtschaftung hat. Die Frage ist inzwischen hinlänglich beantwortet: Das hat sie nicht. Swissgrid ist nur für das Netz zuständig.

Seither äussert sich Swissgrid nicht mehr zur Speicherbewirtschaftung, beschafft jedoch die Energie, welche sie als Systemdienstleistung benötigt, nicht mehr nur kurzfristig, sondern rund ein halbes Jahr im Voraus.

Aktuell scheint die operative Verantwortung für den Systembetrieb klar. Es kann aber durchaus sein, dass weitere Fragen geklärt werden müssen.

Ich denke da zum Beispiel an die Umsetzung des Transmission Codes. Wie gut funktioniert da die Subsidiarität? Gelingt es der Branche, die dazu notwendige Umsetzung ausreichend verbindlich zu regeln? Oder müssen einzelne Fragen per Gesetz geklärt werden?

Aus regulatorischer Sicht hat sich eine schlanke Rahmengesetzgebung bislang bewährt. Diese gewährt den notwendigen operativen Spielraum, um auf neue Entwicklungen rasch und pragmatisch reagieren zu können.

Die Branche organisiert sich, bei Bedarf entscheidet die ElCom.

Die Frage, ob die operative Verantwortung klar ist, würde ich mit einem vorsichtigen «ja» beantworten.

Nun zur zweiten Frage: **Wer ist verantwortlich, dass genügend investiert wird?**

Hier haben wir meines Erachtens eine grössere Baustelle. Im Energiegesetz ist der Grundsatz festgehalten: *«Die Energieversorgung ist Sache der Energiewirtschaft. Bund und Kantone sorgen für die Rahmenbedingungen, die erforderlich sind, damit die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann.»*

Nun stellen wir fest, dass die Stromwirtschaft in den letzten Jahren primär im Ausland investiert hat. Daraus leiten sich ordnungspolitische Fragen ab: Reicht es, wenn die Politik einen Appell an die grossen Stromproduzenten richtet, mehr in der Schweiz zu investieren? Für wen sind die im Gesetz vorgesehenen «verbindlichen» Zielwerte verbindlich, oder was passiert, wenn sie nicht erreicht werden?

Reicht es umgekehrt, wenn die Produzenten darauf verweisen, dass sie keinen gesetzlichen Versorgungsauftrag haben? Wäre es sinnvoll, wenn der Gesetzgeber die Bilanzgruppen verpflichtet, ihre Lieferungen zu «versichern»? Ginge eine solche Versicherung dann auch noch mit einer vollen Marktöffnung?

Die Frage stellt sich leider nicht nur für die Produktion, sondern auch für den Import: Wer ist verantwortlich, dass 2025 ausreichend Importkapazität verfügbar ist? Ist es die Energiewirtschaft, wie es im Energiegesetz steht?

Oder werden, wie man gemäss StromVG mutmassen könnte, allfällige Importausfälle mit hohen Zuschlägen auf der Ausgleichsenergie den betroffenen Bilanzgruppen in Rechnung gestellt?

Oder ist es der Bund, der gemäss Energiegesetz eigentlich für die «erforderlichen Rahmenbedingungen» – in diesem Fall für ein Stromabkommen – sorgen sollte? Oder ist es Swissgrid, die gemäss StromVG für ein leistungsfähiges Netz zu sorgen hat?

Diese überlappenden Verantwortlichkeiten sind zugegebenermassen schwer verständlich. Wir konnten aber in der Vergangenheit damit umgehen. Sie sind auch nicht Ursache dafür, dass nicht genügend im Inland investiert wird.

Die Ursache liegt primär darin, dass der Zielkonflikt zwischen Versorgungssicherheit und Umweltschutz nicht aufgelöst ist. Wir sehen es denn auch als unsere Aufgabe, die Politik auf die Risiken hinzuweisen, wenn man einfach zuwartet und hofft, dass der fehlende Strom dann schon irgendwoher importiert werden kann.

Der in der Botschaft zum Mantelerlass enthaltene Ansatz, das Problem mit weiteren Zuschüssen zu lösen, reicht unseres Erachtens nicht. Es braucht EU-kompatible, wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für den Zubau inländischer Winterproduktion. Punkt.

Damit komme ich zum dritten Punkt: **Wie sieht es eigentlich bei der Verantwortung für die Stabilität im internationalen Verbundbetrieb aus?**

Dazu lässt sich zunächst nüchtern feststellen, dass der kontinentaleuropäische Verbundbetrieb seit 1958 – als Deutschland, Frankreich und die Schweiz in Laufenburg zusammengeschaltet wurden – unglaublich stabil ist. Wer auch immer da die Verantwortung hatte, es funktionierte bislang ausgezeichnet.

Nun, die EU hat den Rechtsrahmen weiterentwickelt. Und auch die Schweiz hat nach dem Blackout 2003 einen vergleichbaren Rahmen geschaffen. Dennoch gelingt es nicht, die Verantwortlichkeiten staatsvertraglich explizit zu regeln.

Die privatrechtlichen Verträge sind für die Schweiz wie auch für die betroffenen EU-Länder suboptimal: sie sind kompliziert und im Grunde destruktiv – denn sie sollen der Schweiz als Nichtmitglied der Union explizit keinen wirtschaftlichen Nutzen bringen.

Warum verhält sich die EU so? Was ist aus Sicht der EU wichtig?

Auch für die EU sind die Verfügbarkeit und die Stabilität des Übertragungsnetzes ein sehr wichtiges Gut. Sonst hätte sie schon längst alle Verbindungen zur Schweiz gekappt.

An zweiter Stelle will die EU ein «Level Playing Field», für gleich lange Spiesse sorgen. Sie spricht in diesem Zusammenhang jeweils auch von «enforceability». Hier hat sie die grössten Probleme mit der Schweiz.

Swissgrid ist deshalb bei ENTSO-E nur noch geduldet, wir sind bei ACER vor kurzem ganz rausgeflogen, von den Vorbehalten der Schweiz zum EuGH ganz zu schweigen.

Ein EU-Regulator hat es mal auf den Punkt gebracht: Mieter, die sich weigern, die Hausordnung zu unterschreiben, sind nicht willkommen.

Der sichtbare Nutzen für die Volkswirtschaft und Bürger der einzelnen Länder spielt für die EU erst dann eine Rolle, wenn diese sich verpflichtet haben, die für unser Empfinden oftmals sehr zentralistischen Spielregeln auch einzuhalten.

Wenn man diese Reihenfolge der Werte und Prioritäten vor Augen hat, dann verhält sich die EU durchaus rational.

Die EU wird aber mit diesem Ansatz den Schweizer Besonderheiten nicht gerecht. Die EU erkennt,

- dass die Schweiz beim Aufbau des Verbundbetriebs und des internationalen Handels lange vor dem Erlass der EU-Regularien wesentliche Vorleistungen erbracht hat (40 Verbindungen, 6000 km vermaschtes Netz, auf Europa ausgerichteter KW-Park),
- dass die Schweiz bei der Weiterentwicklung des europäischen Marktes stets konstruktiv ihre Verantwortung wahrgenommen hat (UCTE, ETSO, Gründung EEX/EPEX, ENTSO-E, TSC, XBID, Imbalanced Netting, Terre usw. – *siehe Folie*),

- in einer direkten Demokratie der konkrete Nutzen und die Erklärbarkeit dieses Nutzens kein «nice to have» ist, sondern im Zentrum stehen muss,
- dass das bestehende internationale Regelwerk wie das Freihandelsabkommen und die sektorielle Integration der Schweiz nicht einfach negiert werden kann.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen führen dazu, dass sich die Frage der Verantwortung demnächst häufiger stellen wird:

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die EU die Schweiz aus einer der internationalen Plattformen ausschliessen will. In der Praxis geht es bei diesen Plattformen nicht nur um den Marktzugang. Im Rahmen dieser Plattformen werden auch die notwendigen Prozesse etabliert, damit die Sicherheit des Verbundbetriebs gewährleistet werden kann.

Wenn die EU die EU-TSO oder die EU-Regulatoren anweist, die Schweiz aus einer Plattform auszuschliessen, dann stellt sich gleichzeitig die Frage, wer dann verantwortlich ist, dass die trotzdem notwendigen Prozeduren tatsächlich etabliert werden.

Ohne kommerziellen Mehrwert ist die Priorität für die Etablierung solcher Prozeduren erfahrungsgemäss gering. Dies gilt besonders für geografisch entfernte Regulatoren und TSO. Und dies gilt auch besonders dann, wenn die Schweizer Netzsicherheit die Optimierungen im EU-Raum negativ beeinträchtigt.

Hier tut sich potenziell eine Verantwortungslücke auf: Einerseits verweisen die TSO und Regulatoren beim Abbau der Koordination auf die politische Direktive aus Brüssel. Andererseits sieht sich die EU nicht in der Verantwortung für den operativen Netzbetrieb.

Leider geht es hier nicht nur um die blosser Optimierung des Marktes wie beim Market Coupling. Sondern zunehmend auch um sehr operative Prozesse, die in Echtzeit funktionieren sollten.

Die Stichworte dazu sind die Kapazitätsrechnungen für den untertäglichen Handel, Balancing-Plattformen wie Terre, Mari, Picasso oder die überregionalen Koordinationscenter wie TSC und Coreso.

Bei Plattformen und Prozessen, die Swissgrid mitinitiiert, mit aufgebaut, mitfinanziert oder betrieben hat, wird die ElCom sehr genau darauf achten, dass jene Entität, welche die Koordination untersagt, verunmöglicht oder de facto einstellt, auch die Verantwortung für die potenziell gravierenden Konsequenzen zu tragen hat.

Gerade mit Blick auf die gesetzliche Verantwortung von Swissgrid, die internationale Koordination und die Stabilität des Netzbetriebs zu gewährleisten, ist diese Klärung entscheidend.

Es bleibt zu hoffen, dass dies innert nützlicher Frist gelingt, so dass man sich im Anschluss wieder auf das Wesentliche fokussieren kann.

Die Herausforderungen der Dekarbonisierung und des damit verbundenen Komplettumbaus von Energieerzeugung und Versorgung sind gross genug;

Auf wenig ergiebige Grabenkriege könnte eigentlich gut verzichtet werden. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass auch die Schweiz hierzu ihren Beitrag leisten muss.