

Separatum aus:

**Die
Volkswirtschaft**

Bern, Februar 1989
62. Jahrgang

PM Stephan Bieri:
Elektrizitätspolitik im
strukturellen Wandel

Elektrizitätspolitik im strukturellen Wandel*



* Dr. Stephan Bieri
Direktor des Aargauischen
Elektrizitätswerkes

Die persönliche Meinung

Die wirtschaftspolitische Bewältigung des nächsten Jahrzehnts verlangt von der schweizerischen Wirtschaft Flexibilität, Innovationskraft und eine gehörige Portion Risikobereitschaft. Die scharfe internationale Konkurrenz auf praktisch allen Märkten und weiterhin rasche technologische Veränderungen stellen besondere Herausforderungen dar. Die Elektrizitätspolitik ist von dieser Entwicklung in mancher Hinsicht betroffen, muss sich aber heute vorwiegend mit andern, mehr nach innen gerichteten Problemen auseinandersetzen. Hier scheint eine politische Kurskorrektur angezeigt.

Rasche wirtschaftliche und technologische Veränderungen

An sich spürt jeder Elektrizitätsversorger den sich in der Wirtschaft vollziehenden strukturellen Wandel. Da ist einmal der Mehr- oder Minderverbrauch von Strom bestimmter Kundengruppen, aus dem sich neben konjunkturellen durchaus auch *strukturelle Merkmale* herauslesen lassen. Man erkennt beispielsweise, dass energieintensive, wertschöpfungsarme Sparten zugunsten neuer, hoffentlich erfolgreicher Verfahren und Produkte aufgegeben werden. Vor allem aber steht die Elektrizität im Zentrum, wenn es um das Regeln und Steuern geht – wenn die Informatisierung in kleinen, mittleren und grossen Betrieben weiter Platz greift. Ob Büroautomation, CIM oder Robotik: die Schlüsselenergie Elektrizität ist dabei. Als energiepolitisch bedeutsam erscheint auch die Feststellung, dass seit der Rezession Mitte der siebziger Jahre der Gesamtenergieverbrauch der Industrie um über 20% abnahm, während sich gleichzeitig der Verbrauch an Elektrizität um deutlich mehr als 10% erhöhte. Dies ist nicht einfach eine preisbedingte Substitution oder die Folge eines gezielten Verdrängungswettbewerbs, sondern vielmehr Ausdruck für die besondere Rolle der Elektrizität im strukturellen Wandel. Am schweizerischen *Endenergiever-*

brauch ist die Elektrizität nur zu rund 20% beteiligt, während Brenn- und Treibstoffe sowie Erdgas fast 80% ausmachen. Wenn wir die Verteilung der *Nutzenergie* ansehen, fällt der hohe Wärmeanteil von rund 76% auf; hier und bei der mechanischen Arbeit (rund 22%) dürften global die entscheidenden Veränderungen Platz greifen. Im sehr kleinen Segment der chemischen Prozesse (2%) sind qualitativ ebenfalls bedeutende Verschiebungen zu erwarten. Die besondere wirtschaftliche Bedeutung der Elektrizität – obwohl nur zu einem Fünftel am Gesamtenergieverbrauch beteiligt – liegt in den günstigen Möglichkeiten der Transformierung und flexiblen Abnahme. Der nationale und internationale Verbund garantiert eine hohe Versorgungssicherheit, wobei praktisch alle Regionen unseres Landes gleich gut erschlossen sind. Über die eigentlichen Lieferbeziehungen hinaus bestehen zwischen der Elektrizitätswirtschaft und tragenden nationalen Branchen enge Know-how-Verflechtungen. Strom ist ein strategischer Standortfaktor.

Und was tut die Energiepolitik?

Die schweizerische Energiepolitik ist grundsätzlich marktwirtschaftlich, föderalistisch ausgerichtet. Die Folgen des «Ölpreisschocks» und die Diskussion über die Kernenergie brachten zwar keine grundlegende Abkehr von diesen Prinzipien, wohl aber vermehrte Versuche, durch *staatliche Interventionen* eine Angebots- und Nachfragesteuerung durchzusetzen. Ernsthaftes gesamtwirtschaftliche und ökologische Anliegen verbanden sich mit einer irrationalen «Atomangst». Diese Ausgangslage und die besondere Stellung der Elektrizitätswirtschaft als Branche (nämlich deren tatsächliche oder vermeintliche Staatsnähe) hatten zur Folge, dass die Neuausrichtung der Energiepolitik im wesentlichen auf die Elektrizitätspolitik reduziert wurde. Aktuelle Beispiele belegen, dass Energiesparen offen-

bar primär Stromsparen bedeutet ... Heute besteht zwar Einigkeit darüber, dass die knappen Energieressourcen gesamtwirtschaftlich zweckmässig eingesetzt werden müssen, aber wie dies in der Praxis geschehen soll: darüber laufen die Meinungen aus letztlich ideologischen Gründen auseinander. Während der ordnungspolitische Standpunkt noch gelegentlich markiert wird, fallen *strukturpolitische Bedenken* meist unter den Tisch. Auch gutgemeinte Elektrizitätspolitische Interventionen können indessen einzelne Branchen, Betriebsformen oder Regionen besonders hart treffen. Die schweizerische Wirtschaft rüstet sich – unterstützt durch gezielte Massnahmen des Bundes – für das Jahr 1992. Neben technologiepolitischen Avancen, Weiterbildungsoffensiven und Integrationsgesprächen sollte nun auch die Optik unserer Energiepolitik entsprechend erweitert werden.

Volker Kind, der stellvertretende Direktor des BIGA, hat in seinem Leitartikel vom Oktober 1988 Beispiele von Terrainverlusten der schweizerischen Wirtschaft aufgezeigt. Sorgen wir dafür, dass diese Liste nicht durch Positionen wie «staatlich verteuerte Strompreise» oder «reglementierte Nutzung der Energieträger» bereichert wird.

Stromversorgung als teilweise Infrastrukturleistung...

Es waren liberale Köpfe mit industriellem Hintergrund, die um die letzte Jahrhundertwende Wasserkraftwerke bauten, Beteiligungsgesellschaften gründeten oder aber in der Politik für die Errichtung wirtschaftlich selbständiger Staatsanstalten (getragen von einer allgemeinen Förderungsidee) warben. Das heutige Bild der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft ist geprägt von dieser Struktur. Private, gemischtwirtschaftliche und staatliche Elektrizitätswerke haben dabei ihren Versorgungsauftrag – bezogen auf ein bestimmtes Gebiet –

meist als Infrastrukturleistung verstanden. Dies funktionierte solange, als die Stromversorgung quasi *Kondition* der industriellen Entwicklung und unbestrittenes öffentliches Gut war. Die bereits erwähnten Folgen der energiepolitischen Diskussion der siebziger Jahre haben die durch technischen Fortschrittsglauben und Verantwortungsbewusstsein geprägte Landschaft verändert. Sterile Sparvorschläge (mit oft geradezu grotesken Frontwechseln einzelner Werke) charakterisieren eine Situation der Unsicherheit und zumindest teilweiser politischer Oberflächlichkeit.

Ähnlich wie in der Verkehrspolitik entzündet sich das Feuer in der Elektrizitätspolitik an den *Bedarfsschätzungen*. Darf eine bestimmte Infrastrukturinvestition zukünftige Nachfrage antizipieren oder nicht? Die heroischen Diskussionen um Szenarien und Nachfrageperspektiven belegen dies. Aus der Sicht der Elektrizitätswirtschaft wäre es sehr einfach, die hohe Qualität und Treffsicherheit bisheriger Prognosen (so insbesondere der jeweiligen Zehn-Werke-Berichte) zu betonen. Aber oft ist die politische Stossrichtung ja eine andere: über den *Engpasscharakter* von Infrastrukturleistungen (hier der Stromversorgung) soll eine bestimmte gesellschaftspolitisch erwünschte Steuerung erreicht werden. Gelenkter struktureller Wandel! Aus ordnungspolitischen Gründen, aber auch vor dem Hintergrund weltwirtschaftlicher Risikofaktoren sind jedoch alle Strategien als ungünstig zu beurteilen, die im voraus das Angebot beschränken. Für den Strom ist ein angebotsseitiger Spielraum deshalb wichtig, weil in vielen Anwendungsgebieten die Produktzyklen lang sind und weil im Bereich Regeln und Steuern wenig echte Substitutionsmöglichkeiten existieren. Auch in einer Phase europäischen Stromüberschusses und nationaler energiepolitischer Verunsicherung sollte diese ökonomische Wahrheit nicht vergessen werden.

Die Problematik staatlicher Energiekonzepte und Szenarien liegt also darin, dass die *Lenkbarkeit* der Ener-

giepolitik suggeriert wird. Durch «Sparen», «Substituieren» und «Forschen» will der Staat den von ihm gewünschten Modal-Split der Energieträger herbeiführen. Derart gefährdet er die Stellung der Konsumentensouveränität und dezentraler Verantwortung. Letztlich entscheidend ist ja nicht einfach, dass gespart, substituiert oder geforscht wird, sondern dass Unternehmungen und Haushalte marktkonform handeln. Heute darf sich die Kritik allerdings nicht nur gegen staatliche Preisdiktate, Rationierungen oder Kontingentierungen richten. Die Elektrizitätswirtschaft als Branche ist vielmehr gut beraten, die eigene Tarif- und Abschreibungspolitik weiter so zu modernisieren, dass die Kunden die richtigen Preissignale erhalten.

... aber institutionelle Reformen nicht ausschliessen

Der heutige institutionelle Aufbau der Elektrizitätswirtschaft in der Schweiz hat, wie bereits angedeutet, erhebliche *Vorteile*. Das Nebeneinander von privaten, gemischtwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmungen kann sich auch in Zukunft belebend auswirken. Kommunale Detailversorgungen, kantonale orientierte Verteilwerke sowie interkantonal abgestützte Übertragungs- und Produktionsgesellschaften reflektieren das bewährte föderalistische Prinzip; sie garantieren, trotz des Gebietsschutzes, auch einen nicht zu unterschätzenden Leistungswettbewerb. Im Einzelfall gestaltet sich das Angebotsmonopol durchaus unterschiedlich, ebenso haben die einzelnen Gesellschaften unterschiedliche Auflagen («gemeinwirtschaftliche Leistungen») zu erfüllen.

Betriebs- und volkswirtschaftlich liegt in der skizzierten horizontalen Schichtung der Branche insofern ein Nachteil, als die Verbindung von der Produktion bis zum letzten Konsumenten etwas lang und institutionell immer wieder «unterbrochen» ist (vertikal in-

Die persönliche Meinung

tegierte Gesellschaften bestätigen als Ausnahme die Regel). Der unter den Werken breitgestreute Besitz an Partnerwerken differenziert weiter das Bild. Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht im Interesse einer konsequenten Kundenorientierung, eines flexiblen Marketings und einer griffigen Kostenrechnung vermehrt zur *Vertikalisierung der Branche* übergegangen werden sollte. Es ist sicher klar, dass in unserem Land ein solcher Prozess nur schrittweise, wahrscheinlich bei den Gemeindewerken beginnend durchzuführen wäre.

In verschiedenen Industriestaaten werden heute Programme zur Deregulierung und Privatisierung staatlicher Unternehmungen realisiert. Zu denken ist etwa an die Bereiche des öffentlichen Verkehrs und der Telekommunikation, aber auch an vielversprechende Verselbständigungen von Versorgungsunternehmungen. Für die Elektrizitätswirtschaft kann es hier nicht um Experimente gehen, die technisch-organisatorische Gegebenheiten (Verbund, hoher Fixkostenanteil usw.) ignorieren. Hingegen gibt es eine Reihe staatsrechtlich und wirtschaftspolitisch erprobter Rezepte, um den *unternehmerischen Spielraum* zu vergrössern und den *Wettbewerb* in der Branche zu fördern. Solche Ansätze würden der liberalen, marktwirtschaftlichen Tradition der Schweiz unbedingt entsprechen. Die Entwicklung bei den Kantonalbanken zeigt schliesslich auch, dass es gesetzgebend und institutionell verschiedene Wege gibt, um sich den Herausforderungen der Zeit zu stellen; die zunehmende Konzentration im Bankensektor – verbunden mit einer Internationalisierung der Konkurrenz – dürfte im übrigen zu weiteren Anpassungen führen, die auch für die Elektrizitätswirtschaft lehrreich sein könnten. In diesem Sinne bedingen sich Vertikalisierungsmassnahmen, Deregulierung und Privatisierung gegenseitig. Produktivitätsgewinne der Elektrizitätswirtschaft als Ganzes können auch dazu dienen, zukünftige Wettbewerbsnachteile (z. B. durch eine erhöhte Auslandsabhängigkeit) zu mildern.

Ein paar praktische Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der bisherigen Überlegung war der sich in der Wirtschaft vollziehende strukturelle Wandel. Dem Strom kommt hier – als Schlüsselenergie – eine besondere Bedeutung zu. Die Elektrizitätswirtschaft ist als Branche durch den strukturellen Wandel herausgefordert; nur wenn sie begreift, was bei ihren Kunden passiert, kann sie ihre volkswirtschaftlich wichtige Rolle spielen. Heute müssen Zweifel aufkommen, ob die aktuelle energiepolitische Stossrichtung dieser Problematik gerecht wird. Durch eine Neuorientierung sollte es nun in den nächsten Jahren gelingen, die Elektrizitätspolitik wieder vermehrt als *Teil der nationalen Wirtschaftspolitik* zu verstehen:

- a Erstes Anliegen der Elektrizitätswirtschaft muss eine kunden- und marktorientierte Energieanwendung sein.
- b Ein rationeller, wesensgerechter Einsatz der Schlüsselenergie Elektrizität liegt im ureigenen Interesse der Branche, aber Stromsparen kann niemals ein Selbstzweck sein.
- c In einer Zeit des sich beschleunigenden strukturellen Wandels darf Strom nicht zum volkswirtschaftlichen Engpassfaktor werden.
- d Das aus der Verkehrspolitik stammende «Modal-Split-Denken» ist über Bord zu werfen: der Anteil der einzelnen Energieträger am Gesamtenergieverbrauch kann nicht bürokratisch bestimmt werden, sondern muss sich in erster Linie durch Marktkräfte einpendeln.
- e Eine positive Alternative zu vermehrten staatlichen Eingriffen in die Elektrizitätswirtschaft sind massvolle Schritte der Deregulierung und Privatisierung; diese Anstrengungen könnten und sollten mit einer stärkern Vertikalisierung der Branche (Eliminierung von Zwischenstufen) gekoppelt werden. ♦