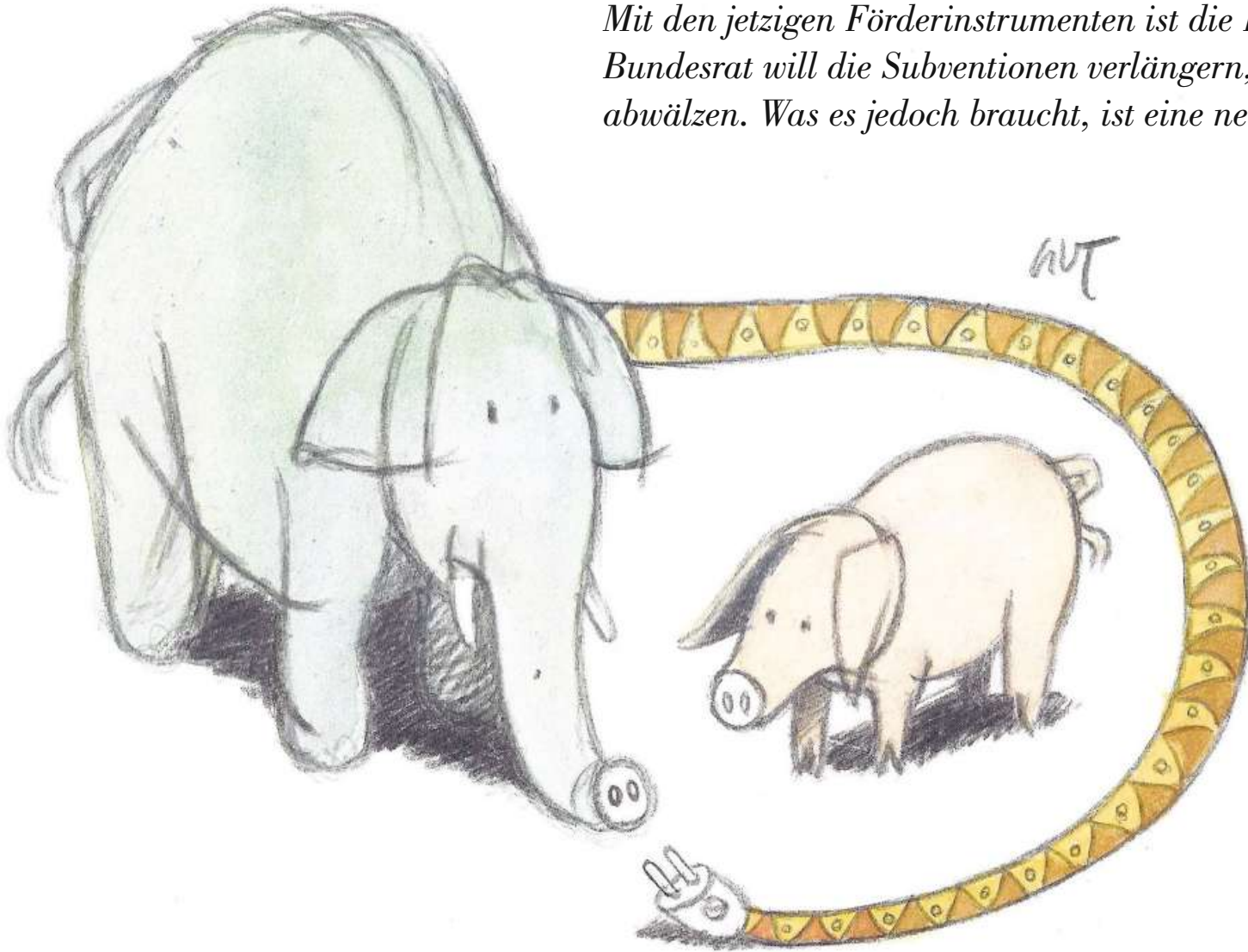


Gefangen in der Subventionsspirale

Mit den jetzigen Förderinstrumenten ist die Energiewende nicht zu schaffen. Der Bundesrat will die Subventionen verlängern, die Strombranche will alle Risiken abwälzen. Was es jedoch braucht, ist eine neue Marktordnung. Von Helmut Stalder



Mit der Energiestrategie 2050 hat sich die Schweiz vor drei Jahren aufgemacht, ihr Energiesystem mit dem Ausbau von Photovoltaik, Wind- und Wasserkraft erneuerbarer zu machen und zugleich die Versorgungssicherheit beim Strom zu erhalten. Damit reagierte sie darauf, dass ihre Kernkraftwerke altershalber vom Netz gehen und Ersatzneubauten schon lange vor Fukushima illusorisch geworden waren. So muss das Land bis in etwa 25 Jahren ohne Atomstrom auskommen. Doch jetzt zeigt sich, dass der Start des Generationenprojekts von Hoffnung, Zweckoptimismus und Vorschussvertrauen in die Strombranche geprägt war – und von geringen Kenntnissen des Strommarktes. Trotz Millionen von Fördermitteln kommt der Ausbau der neuen erneuerbaren Energie nicht im nötigen Tempo voran. Bei der Photovoltaik sind die Zubauraten zwar beachtlich, und auch die Stromproduktion aus der Verbrennung von Abfall, Holz und Biogas steigt. Beim Wind jedoch ist der Ausbau gering und bei der Geothermie inexistent. Auch bei der Wasserkraft zeigte sich, dass das Potenzial geringer ist als angenommen und die Betreiber kaum zu Investitionen im grossen Stil bereit sind.

Naiv und unvollständig

Besonders im Winter, wenn die Wasserkraft wenig hergibt und die Photovoltaik auch nicht gross einspringen kann, zeichnet sich nach dem Wegfall der AKW eine Knappheit ab, so dass mehr Strom importiert werden muss und die Eidgenössische Elektrizitätskommission (Elcom) immer dringender auf mehr Produktion im Inland pocht. Zudem sind Photovoltaik und Windkraft wetterabhängig und nicht steuerbar. Mit zunehmendem Ausbau fallen grosse Strommengen nicht dann an, wenn es sie braucht. Speicher im grossen Stil, mit denen überschüssiger Strom vom Sommer in den Winter umgelagert werden könnte, fehlen jedoch. Verschärft wird die Lage auch dadurch, dass mit der weiteren Dekarbonisierung durch Elektrofahrzeuge und Wärmepumpen der Strombedarf steigen dürfte.

«Die bisher beschlossenen Massnahmen reichen nicht aus, um die längerfristigen Ziele zu erreichen. Weitere Anstrengungen sind nötig», schreibt der Bundesrat zur Begründung, weshalb es nach zwei Jahren bereits eine Revision des Energiegesetzes braucht. Dieser lapidare Satz ist das Eingeständnis, dass die von Energieministerin Doris Leuthard aufgegleiste Strategie naiv und unvollständig war. Die Schweiz schüttelte mit der kostendeckenden

Einspeisevergütung, Einmalvergütungen und Prämien für notleidende Grosswasserkraftwerke Subventionen ins System, bezahlt von den Konsumenten über den auf 2,3 Rappen pro Kilowattstunde erhöhten Netzzuschlag. Die ordnungspolitisch schädlichen Förderungen wurden immerhin befristet und sollten durch ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes Klima- und Energielenkungs-system (KELS) abgelöst werden. Der Bundesrat betonte stets, dass es das KELS als zweites Paket langfristig brauche. Doch diesen Plan wischte das Parlament vom Tisch. In Vergessenheit geriet auch das «neue Marktde-sign», das Investitionen in erneuerbare Energien und in die Versorgungssicherheit rentabel machen sollte. Das revidierte CO₂-Gesetz, das danach als Alternative angepriesen wurde, bietet auch keine Lösung für den Ausbau der Stromproduktion.

Leuthards Nachfolgerin Simonetta Sommaruga fällt die Aufgabe zu, den Karren aus dem Dreck zu ziehen. Das geht nicht, ohne sich die Hände schmutzig zu machen. Sommaruga hat in der Not eine Re-

Der Start in die Energiewende war von Hoffnung, Zweckoptimismus und Vorschussvertrauen in die Strombranche geprägt – und von geringen Kenntnissen der Marktmechanismen.

vision vorgelegt, die vor allem eines tut: die Subventionen perpetuieren und stellenweise noch stärken. Neue Wind-, Biogas- und Kleinwasserkraftanlagen werden ab 2022 nicht mehr ins System der Einspeisevergütungen aufgenommen; dieses läuft aus. Stattdessen erhalten sie neu einmalige Investitionsbeiträge. Bei grösseren Solaranlagen soll es wettbewerbliche Auktionen geben, so dass jener Produzent die Beihilfe erhält, der den Strom am günstigsten produziert. Die Vergabe von Investitionsbeiträgen an Solar-, Biomasse- und Wasserkraftanlagen soll um fünf Jahre bis 2035 verlängert werden. Und die Mittel für neue Grosswasserkraftwerke sollen von 50 auf 100 Millionen Franken im Jahr erhöht werden. Dies kostet 215 Millionen Franken pro Jahr, bezahlt von den Stromkonsumenten.

Die Befristung des Förderregimes war bei der Abstimmung 2017 ein entscheidender Punkt. Man verstand die Mittel als Anschubfinanzierung, die den Umbau in Gang bringen sollte. Jetzt bewahrt sich die Befürchtung, dass einmal beschlossene Subventionen nicht wieder verschwinden. Mit ihren Marktverzerrungen und Mitnahmeeffekten sind sie ein teurer und ineffizienter Weg zur Erreichung eines Ziels, ihre jetzige Verlängerung ist ein politischer Sündenfall. Doch nachdem die KELS beerdigt war, sah Sommaruga kaum mehr andere Möglichkeiten. Immerhin sind es nicht mehr Einspeisevergütungen, bei denen für den Staat jahrelange Zahlungsverpflichtungen entstehen. Und wenigstens sollen die Investitionsbeiträge durch Ausschreibungen vergeben werden, so dass mehr Wettbewerb Einzug hält. Dies ist jedenfalls noch das kleinere Übel als die Forderung, welche die «Allianz Schweizer Energiewirtschaft» aus grossen Stromkonzernen, Stadtwerken und Branchenverbänden nun stellt: die gleitende Marktprämie.

Die «gleitende Marktprämie» ist eine verschärfte Neuauflage der Einspeisevergütung. Sie ist nichts anderes als eine auf Dauer angelegte Preisstützung für die Stromproduzenten. An Auktionen sollen Produktionskapazitäten ausgeschrieben werden. Wer die Kilowattstunde am billigsten anbietet, erhält den Anspruch auf eine «Vergütungsgarantie» während 20 bis 25 Jahren. Die Differenz zwischen dem variierenden Marktpreis und dem Gebotspreis in der Ausschreibung wird aus dem Netzzuschlag bezahlt. Damit, so argumentiert die Allianz, erhalte der Investor abgesicherte Erlöse über längere Zeit und sei bereit, neue Anlagen zu bauen.

Die «gleitende Marktprämie» ist jedoch ein schlaumeierischer Trick der Strombarone, um jedes Marktrisiko dauerhaft auszuschalten. Steigen die

Preise an der Börse, verdienen sie Geld, sinken sie, bezahlt der Konsument die Differenz. Weil die Vergütung fix ist, maximieren die Betreiber ihre Produktion, losgelöst davon, ob gerade viel Strom auf dem Markt ist oder Knappheit herrscht. Zudem muss die Allgemeinheit langfristige Verpflichtungen eingehen, was auf eine teure Dauersubventionierung hinausläuft. Anders ist dies beim System mit Investitionsbeiträgen, das der Bundesrat stärken will. Diese Anschubfinanzierungen senken die Kosten der Anfangsinvestition, lassen danach jedoch Risiken und Chancen des Marktes beim Investor. So ist dieser interessiert, seine Anlage effizient und nach der Marktlage zu betreiben, also möglichst viel Strom zu den Verbrauchsspitzen und im Winter zu produzieren.

Zerrütteter Markt

Der Grund, weshalb der Umbau des Stromsystems in der Schweiz stockt, ist der zerrüttete europäische Strommarkt. Die Grosshandelspreise werden durch Überkapazitäten mit billigem Strom aus Kohle- und Gaskraftwerken bestimmt und durch massive Subventionen der schwankenden Energie aus Sonne und Wind. Dies führt zu einem Überangebot und dazu, dass Strom zu Grenzkosten gehandelt wird. Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit haben in diesem Markt keinen Preis und werden deshalb auch nicht honoriert. Damit fehlen in der Schweiz ökonomische Anreize, um in neue Anlagen und Speicher zu investieren. Nur schon Geld für Kapitalkosten, Unterhalt und Erneuerungsinvestitionen in bestehende Anlagen am Markt zu lösen, ist schwierig – geschweige denn, Geld für Ausbauten zu verdienen. Investiert wird europaweit deshalb nur, wo Fördergelder fließen. Um Anreize für Investitionen in inländische Anlagen und die Versorgungssicherheit zu schaffen, will Energieministerin Sommaruga – gefangen im europäischen Subventionswettbewerb – das Förderregime verlängern. Doch gegen die Marktgegebenheiten lässt sich die Energiewende nicht herbeisubventionieren.

Deshalb ist es nötig, dass der Bund die Revision des Energiegesetzes nachbessert. Ziel muss es sein, möglichst rasch von den Subventionen wegzukommen und einen marktwirtschaftlichen Rahmen zu etablieren, in dem sich der Ausbau der Erneuerbaren und die Investitionen in die Versorgungssicherheit betriebswirtschaftlich lohnen.

Zum einen braucht es ein umfassendes Lenkungs-system. Es sollte Strom aus ausländischen fossilen Quellen belasten, einheimischen, erneuerbaren Strom begünstigen sowie der flexiblen Produktion und der Speicherung einen höheren Wert beimessen. Zudem sollten die Pumpspeicher von den Netznutzungsgebühren befreit werden, weil sie den volatilen Solar- und Windstrom ins System integrieren und speichern. Schliesslich sollte der Wasserzins flexibilisiert werden, um die Wasserkraft zu entlasten. Und nicht zuletzt muss die kleinteilige, ineffiziente Strombranche sich konsolidieren.

Auf der andern Seite sollte der Bund auf die Versorgungssicherheit im Winter fokussieren. Die vorgesehene strategische Reserve, deren Kosten auf den Preis umgelegt werden, ist ein richtiger Schritt, der jedoch nicht reichen wird. Da die Reservehaltung von Energie heute am Markt nicht finanzierbar, aber volkswirtschaftlich enorm wichtig ist, sollte sie mit geänderten Marktbedingungen zum Geschäft gemacht werden. Der Staat sollte Reservekraftwerke und Saisonspeicher wettbewerblich und technologie-neutral ausschreiben. Wer am günstigsten Energie bereithält, erhält den Zuschlag. Dabei sollte die schnell zuschaltbare Gaskraft als Backup für den Notfall nicht ausgeschlossen werden und die Umwandlung von Strom in lagerfähigen Wasserstoff einbezogen werden.

Der Umbau der Energieversorgung ist im Gang. Damit die Strombranche die Bremse löst und investiert, muss sie jedoch die Bedingungen kennen. Dazu gehört auch, dass der Bundesrat klarmacht, unter welchen Bedingungen er den Strommarkt vollständig liberalisieren will, denn davon hängen viele Geschäftsmodelle wesentlich ab.