

Wirtschaftlichkeit und Qualität statt Beliebigkeit

Beim geplanten Ausbau der alpinen Solarproduktion fällt die vollständige Prinzipienlosigkeit des vorgeschlagenen Förderungsmechanismus auf. Hier muss dringend nachgebessert werden.

Gastkommentar von Markus Kern

09.01.2023

In grosser Geschwindigkeit hat die Bundesversammlung eine gesetzliche Grundlage für Photovoltaik-Grossanlagen verabschiedet. Vor dem Hintergrund einer drohenden Strommangellage in der kalten Jahreszeit soll die Vorschrift die zügige Erstellung von Solarkraftwerken im Alpenraum ermöglichen. An diesem gesetzgeberischen Kraftakt scheiden sich jedoch die Geister. Was die einen als Zeichen entschlossenen Handelns oder gar als visionäre Grosstat loben, verurteilen andere als nutzlosen oder verfassungswidrigen Schnellschuss. Weitgehende Einigkeit dürfte immerhin dahingehend bestehen, dass die Gesetzesbestimmung – insbesondere aufgrund des hastigen Vorgehens – nicht makellos gelungen ist. Umso wichtiger sind die ausführenden Verordnungsbestimmungen.

Doch auch bei den nun vorgeschlagenen Verordnungen ist die Liste der Unzulänglichkeiten lang. Sie reicht von einer unzulässigen Ausweitung des sachlichen und zeitlichen Geltungsbereiches des Gesetzes bis hin zu problematischen Konsequenzen für bereits bewilligte Projekte, wenn die Grenze des Förderungskontingents überschritten wurde. Letzteres steht im Widerspruch zur Rechts- und Investitionssicherheit.

Besonders schwerwiegend ist aber ein anderer Punkt: die vollständige Prinzipienlosigkeit des vorgeschlagenen Förderungsmechanismus. Dazu muss man wissen, dass die verabschiedete Gesetzesbestimmung an zwei Stellen ansetzt: Zum einen wird ein privilegierter Regelungsrahmen errichtet. Dabei profitieren die Photovoltaik-Grossanlagen von einem Bündel planungsrechtlicher Vorteile – einer Ausnahme von der Planungspflicht, einem grundsätzlichen Vorrang gegenüber entgegenstehenden Interessen, der Annahme der Standortgebundenheit usw. Diese Vorkehrungen zielen darauf ab, die juristischen Hürden bei der Errichtung solcher Anlagen zu senken. Zum anderen will das Parlament die Anlagen auch finanziell massgeblich unterstützen. Sie sollen eine Einmalvergütung im Umfang von maximal 60 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten erhalten.

In den Genuss der rechtlichen Privilegierung gelangen Projekte bis zum Erreichen der Schwelle von 2 Terawattstunden Jahresproduktion nach dem Windhundverfahren

– wer zuerst kommt, mahlt zuerst. Ob die Ziellinie dieses Rennens – wie in den Verordnungsentwürfen vorgeschlagen – die Inbetriebnahme der jeweiligen Anlagenteile sein soll oder vielleicht eher die rechtskräftige Bewilligungserteilung, bleibt zu diskutieren. Im Prinzip kommt dieser «first come, first serve»-Ansatz auch bei der Subventionierung zur Anwendung. In diesem Fall schreibt das Gesetz die finanzielle Förderung aber lediglich dem Grundsatz nach vor, lässt den exakten Umfang hingegen offen. Hier braucht es eine tragfähige und kohärente Regelung. Im aktuellen Verordnungsentwurf wird jedoch lediglich ein einziges Förderungskriterium genannt: die mangelnde Profitabilität der Anlage. Vorausgesetzt sind also einzig ungedeckte Kosten. An dieser Stelle gilt es in zweierlei Hinsicht nachzubessern.

Erstens sind finanzielle Unterstützungen durch den Bund – wie im Subventionsgesetz festgehalten – nur statthaft, wenn sie «ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen». Dieser Grundsatz gilt auch für Photovoltaik-Grossanlagen. Als Wirtschaftlichkeitsstandard würden sich die durchschnittlichen Kosten der Produktion von Solarstrom im Winterhalbjahr in der gesamten Schweiz anbieten. Wird dieses Richtmass nicht erreicht, sollte die Höhe der Einmalvergütung reduziert werden, denn die Förderungsmittel wären andernorts besser investiert.

Zweitens verzichtet der vorliegende Vorschlag gänzlich auf Qualitätsanforderungen. Eine Anlage wird auch dann finanziell unterstützt, wenn beispielsweise keinerlei vorbestehende Erschliessungsanlagen da sind, wenn ein überaus hoher Flächenverbrauch pro Kilowattstunde zu erwarten ist, wenn schwere Eingriffe in Schutzobjekte resultieren oder wenn wertvolle Lebensräume, Landschaften oder Kulturland beeinträchtigt werden – ja sogar wenn die Anschlussleitungen zur Weiterleitung der produzierten Elektrizität nicht ausreichen.

Diese Qualitätsblindheit gilt es zu korrigieren. Jene Anlagen, die auf ausreichende Anschlussleitungen und bereits bestehende Erschliessungen zurückgreifen können, sowie solche, die an ohnehin bereits belasteten Standorten zu stehen kommen und keine Schutzobjekte beeinträchtigen, sollten weiter gehende finanzielle Unterstützung erfahren als weniger vorbildliche Projekte. Überdies wäre es zentral, bei der Bemessung der finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand auch Mass und Intensität der Beeinträchtigung von Kulturland, Landschaft, Natur und Biodiversität zu berücksichtigen. Eine gezielte und differenzierte Ausschüttung staatlicher Mittel würde damit jene Leuchtturmprojekte stärker fördern, welche für die Legitimation dieser Technologie in der Bevölkerung so dringend notwendig sind. Sonst droht die geplante Förderungsoffensive der alpinen Solarproduktion einen Bärendienst zu erweisen.

Markus Kern ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Bern.