

Politikfeldanalyse Strompolitik in der Schweiz

Executive Summary

Delia Brändli, Christian Schäpper,
Maja Schoch & Jonas Wüthrich

22. Juni 2020



Capstone-Kurs September 2019 bis Juni 2020

Betreuung: Prof. Dr. Daniel Kübler & Palmo Brunner

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Im Auftrag von Swissolar, Schweizerischer Fachverband für Sonnenenergie

Abstract

Die vorliegende Politikfeldanalyse befasst sich mit der Schweizer Strompolitik der letzten zehn Jahre und zeigt auf, welche Akteure in diesem Zeitraum die Strompolitik aktiv beeinflusst haben, welche Koalitionen gebildet wurden und wie diese Koalitionen die Strompolitik in der Vergangenheit geprägt haben und künftige Entwicklungen beeinflussen werden. Dabei wird das von Paul A. Sabatier entwickelte *Advocacy Coalition Framework* (ACF) angewandt. Diese Analyse entstand im Rahmen eines Capstone-Kurses im Masterstudium am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, im Auftrag von Swissolar, dem Schweizerischen Fachverband für Sonnenenergie.

Die Befunde zeigen, dass die Strompolitik in den letzten zehn Jahren vor allem durch die Klimadiskussion einerseits und den Ausstieg aus der Atomenergie andererseits geprägt wurde. In der Energiestrategie 2050 wurden diese beiden Themen verknüpft. Wie bei früheren Studien wird das Politikfeld geprägt durch Parteien, Behörden, die Elektrizitätsbranche und einzelne weitere Akteure, darunter Umweltschutzorganisationen und Vertreter aus dem Bereich Cleantech. Anhand von leitfadengestützten Interviews mit den wichtigsten Akteuren und multivariaten Analyseverfahren lassen sich vier Koalitionen identifizieren, die sich auf einer Konfliktdimension verteilen von wirtschaftsliberal bis ökologisch. Im Vergleich zu früheren Analysen haben dabei die ökologische und moderat-ökologische Koalition gegenüber der wirtschaftsliberalen und moderat-liberalen leicht an Einfluss gewonnen. Als grösste Herausforderungen sehen die Akteure eine kommende Stromlücke und Importabhängigkeit, die aufgrund des Rückzugs der Atomenergie sowie der Dekarbonisierung und Elektrifizierung auf die Schweiz zukommen wird. Das Potenzial der Photovoltaik, diese Lücke zu schliessen, wird von den Akteuren völlig unterschiedlich bewertet. Dies deutet auf einen Informationsbedarf hin.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Forschungsfragen und Vorgehen	4
2	Ergebnisse	5
2.1	Akteure und Geschäfte	5
2.2	Koalitionen und Belief Systems	5
2.3	Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft	6
3	Fazit und Ausblick	8
4	Literaturverzeichnis	9

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Gemäss Kriesi und Jegen (2000: 9) wurde die Schweizer Strompolitik bis zu den frühen 1990er-Jahren von einer wirtschaftsliberalen «pro-growth»-Koalition dominiert, welche aus der Elektrizitätswirtschaft, kantonalen Regierungen und Mitte-Rechts-Parteien bestand. Mit dem Atom-Moratorium von 1990 wurde diese Koalition zunehmend infrage gestellt und Themen wie Energieeffizienz und erneuerbare Energien wurden in die Debatte aufgenommen. Deshalb verlor die wirtschaftsliberale Koalition immer mehr an Einfluss und es etablierte sich die ökologische oder «pro-ecology»-Koalition, welche bisher in einer klaren Minderheitsposition gewesen war. Sie setzte sich zusammen aus ökologischen Organisationen, links-grünen Parteien und neuen Politikexpertinnen und -experten. Damit standen sich nun zwei Koalitionen mit unterschiedlichen Interessen gegenüber.

Die 2000er- und 2010er-Jahre waren geprägt von der Energiewende, jedoch blieben die bestehenden Koalitionen trotz des Fukushima-Schocks stabil. Allerdings konnten Markard et al. (2016) aufzeigen, dass die Heterogenität der Überzeugungen innerhalb der Koalitionen weiter anstieg, sich jedoch die ökologische Koalition sowie die weiterhin dominante wirtschaftsliberale Koalition in ihren Positionierungen immer weiter annäherten. Eine Mehrheit der wichtigen Akteure aus der wirtschaftsliberalen Koalition unterstützt nun Schlüsselaspekte der Energiewende. Diese Veränderungen werden unter anderem damit erklärt, dass erneuerbare Energien mittlerweile wirtschaftliche Chancen aufweisen. Gleichzeitig hat die Atomkraft an Legitimität verloren und ist immer teurer geworden.

Aktuell wird die Strompolitik dominiert von der Klimakrise, der Dekarbonisierung und Elektrifizierung und von der Ersetzung des nächstens wegfallenden Atomstroms. Die Stromproduktion soll einerseits klima- und umweltschonend erfolgen. Andererseits entsteht eine erhöhte Nachfrage, weil zunehmend auf fossile Treibstoffe und Heizmittel verzichtet wird. Angesichts dieser drohenden Stromlücke stellen sich viele Akteure die Frage, wie sie am besten geschlossen werden soll.

1.2 Forschungsfragen und Vorgehen

In diesem Umfeld wünscht sich Swissolar ein klareres Bild über die Schweizer Strompolitik und hat deshalb diese Politikfeldanalyse angeregt. Dabei stehen drei Forschungsfragen im Zentrum der Untersuchungen:

1. Welches sind die Akteure, die sich in der Schweiz auf Bundesebene an der politischen Auseinandersetzung über die staatlichen Massnahmen im Bereich der Strompolitik aktiv und öffentlich sichtbar beteiligt haben?
2. Welche Akteure vertreten ähnliche Positionen (*policy belief systems*) im Bereich der Strompolitik? Haben diese Akteure aufgrund der Ähnlichkeit ihrer belief systems miteinander zusammengearbeitet und somit Advocacy-Koalitionen gebildet?
3. Welchen Einfluss hatten die verschiedenen Advocacy-Koalitionen auf politische Entscheidungen in der Strompolitik in den letzten zehn Jahren? Worauf geht der Einfluss dieser Advocacy-Koalitionen zurück und wie ist dieser Einfluss in zukünftigen Auseinandersetzungen zu beurteilen?

Die erste Frage wird mittels einer Inhaltsanalyse von offiziellen Dokumenten ergründet. Zentral für die Beantwortung der zweiten und dritten Frage ist das sogenannte *Advocacy Coalition Framework* (ACF) von Paul A. Sabatier (1998). Mit diesem theoretischen Ansatz werden Koalitionen identifiziert, deren Mitglieder ähnliche *Policy Belief Systems* aufweisen. Zu diesem Zweck werden Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher relevanter Akteure zu ihren strompolitischen Positionen befragt und um eine Einschätzung der anderen Organisationen gebeten. Die Antworten aus den 25 Interviews und 7 schriftlichen Antworten in Form eines Fragebogens dienen anschliessend der quantitativen (Hauptkomponenten-, Reputations- und Soziale Netzwerkanalyse) und qualitativen Untersuchung (Inhaltsanalyse).

2 Ergebnisse

In den folgenden Abschnitten werden die Resultate vorgestellt, aufgeteilt nach den drei oben beschriebenen Forschungsfragen.

2.1 Akteure und Geschäfte

Die Schweizer Strompolitik war in den letzten zehn Jahren geprägt von der Klimakrise einerseits und den Gefahren der Atomenergie andererseits. In diesem Zusammenhang entstand mit der Energiestrategie 2050 ein zentrales parlamentarisches Geschäft, das von allen Beteiligten kontrovers diskutiert wurde und noch immer weiterentwickelt wird. Zentrale Elemente sind dabei der Atomausstieg und die Förderung von erneuerbaren Energien. Im neuen CO₂-Gesetz spielt die klimafreundliche Stromproduktion ebenfalls eine Rolle, da nur so die Dekarbonisierung realistisch umgesetzt werden kann. Neben diesen beiden Schwerpunkten werden auch die Liberalisierung des Strommarktes gegen innen und die Öffnung gegen aussen thematisiert, in Form von zwei Revisionen des Stromversorgungsgesetzes. Hinzu kommen einige kleinere Revisionen.

An diesen Debatten beteiligen sich weitgehend die gleichen Akteure, wie sie in früheren Studien identifiziert werden konnten (vgl. Markard et al. 2016). Dabei handelt es sich vor allem um Parteien, Behörden und Dachverbände, die in allen Politikfeldern mitmischen, sowie die Elektrizitätsbranche, die direkt von den Entscheidungen betroffen ist und deshalb ein erhebliches Interesse hat, die entsprechenden Massnahmen in ihrem Sinne mitzugestalten. In der Folge äussern sich meist unzählige Elektrizitätsunternehmen in den Vernehmlassungen. Die Äusserungen aus dem Lager des Umwelt- und Landschaftsschutzes konzentrieren sich hingegen auf wenige Akteure mit starkem Gewicht.

2.2 Koalitionen und Belief Systems

Die Hauptkonfliktlinie in der Schweizer Strompolitik hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert: Nach wie vor steht für gewisse Akteure die ökologische Verträglichkeit von Stromproduktion und -vertrieb im Zentrum,

während andere hauptsächlich wirtschaftliche Überlegungen in Betracht ziehen. Dabei teilen sich die Akteure in vier Koalitionen auf, je eine moderate und eine stärker akzentuierte Koalition auf beiden Seiten des Konflikts. Das Politikfeld ist jedoch nicht allzu polarisiert; nur die wirtschaftsliberale Koalition hebt sich stark vom Rest der Akteure ab. Dies liegt auch daran, dass erneuerbare Energien immer effizienter und damit wirtschaftlich lukrativer werden und sich dadurch ökologische und ökonomische Interessen zusehends überschneiden. Dies führt zu einem *policy-oriented learning*, durch das auch wirtschaftsliberalere Akteure vermehrt auf diese Technologien setzen.

Aufgrund dieses *policy-oriented learnings* sowie des zunehmenden Bewusstseins gegenüber Umwelt- und Klimathemen hat das ökologische Lager in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dieser Zuwachs wird jedoch dadurch abgeschwächt, dass die Interessen der ökologischen Akteure sehr heterogen sind und sie sich deshalb untereinander in kontroversen Debatten verlieren, wie das Beispiel des Landschaftsschutzes zeigt: Gerade bei der Wind- und Sonnenenergie bekämpfen einige Umweltschutzorganisationen entsprechende Projekte, die zu einer nachhaltigeren Energieproduktion führen würden. Die wirtschaftsliberale Seite ist hingegen viel homogener und kann deswegen effektiver zusammenarbeiten.

2.3 Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft

Die derzeitige Entwicklung der Strompolitik ist geprägt von der Dekarbonisierung und Elektrifizierung der Gesellschaft; dabei scheint die Politik der tatsächlichen Entwicklung hinterherzuhinken, was sich in den Interviews in Form einer gewissen Frustration äussert. Vielen Befragten gehen die Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Strompolitik zu langsam, Massnahmen werden als zu inkrementell und wirkungslos beschrieben. Vielfach wird bemängelt, dass die wahren Probleme nicht angesprochen und an der realen Situation vorbei politisiert werde. Gerade die Energiestrategie 2050 muss hierbei einige Kritik einstecken: Obwohl sie grundsätzlich bei der grossen Mehrheit der Akteure Unterstützung findet, wird deren Umsetzung häufig bemängelt und praktisch niemand scheint vorbehaltlos zufrieden damit.

Die Akteure sind sich nicht einig, auf welche Probleme sich die Weiterentwicklung der Strompolitik fokussieren sollte: Die Ideen gehen von schärferen Vorschriften über den Abbau von bürokratischen Hürden bis hin zur ver-

mehrten Förderung von innovativen Projekten. In vielerlei Hinsicht vertiefen sich die Beteiligten eher in den Kampf um Ressourcen als ein gesamtheitliches Stromkonzept zu erarbeiten. Der Begriff «Symbolpolitik» wurde von vielen Befragten verwendet, um gegenwärtige Entscheidungsprozesse zu beschreiben.

Die befragten Akteure blicken nicht alle mit gleich viel Optimismus in die Zukunft: So wird das Potenzial von Photovoltaikanlagen unterschiedlich hoch eingeschätzt und entsprechend kommen gewisse Akteure zum Schluss, dass die Schweiz mit einem Mix aus Solar- und Wasserkraft ausreichend versorgt werden kann, während andere diese Versorgung bedroht sehen. Auch das geplante Stromabkommen mit der Europäischen Union wird unterschiedlich bewertet: Während es von einigen als dringend notwendig bezeichnet wird, weisen andere auf kritische Punkte hin und fordern eine Klärung derselben.

Allgemein sprechen die Akteure jedoch ähnliche Herausforderungen an, die in der Zukunft zu meistern sind. So Sorge die zunehmende Elektrifizierung und Dekarbonisierung für eine enorme Stromlücke, die es zu füllen gelte. Die dezentrale Produktion mache den Umbau der Verteilnetze notwendig und ohne die nötige Speichertechnologie sei die Solarenergie nicht zielführend, da sie nur tagsüber Strom liefert. Von zahlreichen Akteuren werden die Eigenverbrauchsgemeinschaften als zukunftsweisende Entwicklung gesehen, die den Strommarkt fundamental umgestalten werden.

Der Atomkraft wird hingegen kaum eine Rolle in der zukünftigen Gestaltung der Stromproduktion zugewiesen, auch nicht von den Kräften, die den Ausstieg aus der Kernenergie nicht grundsätzlich befürworten; der Aufbau und Betrieb eines neuen Kernkraftwerks lohne sich wirtschaftlich gesehen schlicht und einfach nicht, weshalb sich diese Technologie momentan weder gegen die erneuerbaren noch gegen die fossilen Energieträger durchsetzen könne. Entsprechend haben Fürsprecher der Atomkraft weiter an Einfluss verloren.

3 Fazit und Ausblick

Insgesamt lässt sich sagen, dass in der Schweizer Strompolitik ein Handlungsdruck besteht. Das Problem ist erkannt: Es ist eine Stromlücke absehbar und diese gilt es zu füllen. Der Zubau von Solaranlagen stellt dabei ein mögliches Szenario dar. Um diesen Zubau zu erreichen, bedarf es nicht nur weiterer technologischer Fortschritte bei der Produktion und Speicherung; zusätzlich besteht eine Informationslücke bei den involvierten Akteuren und in der Öffentlichkeit. So ist es zu erklären, dass das Potenzial dieser Technologie völlig unterschiedlich bewertet wird. Mit einer entsprechenden Informationskampagne, welche die Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Solarenergie hervorhebt, können in koalitionsübergreifender Zusammenarbeit die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die aktuellen Herausforderungen zu meistern.

4 Literaturverzeichnis

Kriesi, H. und Jegen, M. (2000), ‘Decision-Making in the Swiss Energy Policy Elite’, *Journal of Public Policy* **20**(1), 21–53.

Markard, J., Suter, M. und Ingold, K. (2016), ‘Socio-Technical Transitions and Policy Change’, *Environmental Innovation and Societal Transitions* **18**, 215–237.

Sabatier, P. A. (1998), ‘The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe’, *Journal of European Public Policy* **5**(1), 98–130.