

**Die Elektrizitätspolitik
und ihre Akteure von 1998 bis 2009 –
Eine strategische Politikfeldanalyse**

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von
Dipl.-Pol. Kai Roger Lobo
Berlin, 2011

Erstgutachter: Priv.-Doz. Dr. Rudolf Speth

Zweitgutachter: Priv.-Doz. Dr. Lutz Mez

Tag der Disputation: 7. Februar 2011

Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist eine leicht gekürzte und aktualisierte Version meiner im August 2010 vom Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin angenommenen Dissertationsschrift.

Für das Gelingen des so komplexen und über eine lange Zeitstrecke zu verfolgenden Projekts eines Promotionsvorhabens bedarf es stets der Mitwirkung und Unterstützung einer Vielzahl von Menschen und Institutionen. Ohne sie an dieser Stelle vollständig und namentlich aufzuführen zu können, empfinde ich ihnen allen gegenüber große Dankbarkeit. Namentlich möchte an dieser Stelle zunächst Herrn PD Dr. Rudolf Speth als meinem Betreuer und Erstgutachter danken, der mich in den sehr unterschiedlichen Phasen der Entstehung der Arbeit sehr fundiert und konstant unterstützte und mir das notwendige Vertrauen entgegen brachte. Des Weiteren danke ich Herrn PD Dr. Lutz Mez für die Übernahme des Zweitgutachtens und seine fachlichen Ratschläge. Für die freundliche Bereitschaft, mir ausführlich Rede und Antwort zu stehen, danke ich ebenfalls meinen 20 Interviewpartnern. Ohne sie wäre es nicht möglich gewesen, die Arbeit mit einer fachlich so gehaltvollen Empirie zu unterfüttern. Für die ideelle und materielle Unterstützung danke ich zudem der Friedrich-Ebert-Stiftung. Das gewährte Promotionsstipendium war nicht nur die existenzsichernde Grundlage für meine Studien, sondern für mich zugleich auch innerer Ansporn und Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit, mein Promotionsvorhaben zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Stellvertretend für viele persönliche Freundschaften, die mich begleitet haben, danke ich darüber hinaus Herrn Constantin Schubart für viele gemeinsame Stunden in der Bibliothek und die notwendige Abwechslung.

Mein abschließender und herausgehobener Dank gilt meiner liebevollen Familie, die mich in allen Lebenssituationen immer vorbehaltlos unterstützt hat. Ohne sie wäre ich nicht an diesen Punkt gelangt.

Meiner Familie ist diese Arbeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 17 |
| 1.1 | Ausgangslage und Zielsetzung der Arbeit | 17 |
| 1.2 | Der Forschungsstand | 20 |
| 1.3 | Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit | 23 |
| 2 | Der politikwissenschaftliche Analyserahmen | 27 |
| 2.1 | Politikfeldanalyse | 27 |
| 2.2 | Politische Strategieanalyse | 32 |
| 2.3 | Der Ansatz der strategischen Politikfeldanalyse | 38 |
| 3 | Das Politikfeld der Elektrizitätspolitik | 39 |
| 3.1 | Elektrizitätspolitik als Teilbereich der Energiepolitik | 39 |
| 3.2 | Das Zieldreieck der Energiepolitik | 41 |
| 3.2.1 | Versorgungssicherheit | 43 |
| 3.2.2 | Wirtschaftlichkeit | 46 |
| 3.2.2.1 | Entwicklung der Strompreise seit der Liberalisierung 1998 | 50 |
| 3.2.3 | Umweltverträglichkeit und Strommix | 52 |
| 3.3 | Zielkonflikte im energiepolitischen Zieldreieck | 57 |
| 3.4 | Pfadabhängigkeit in der Elektrizitätspolitik | 60 |
| 3.5 | Technisch-ökonomische Rahmenbedingungen | 62 |
| 3.5.1 | Besonderheiten der Stromversorgung und „natürliches Monopol“ | 62 |
| 3.5.2 | Regulierung der Elektrizitätswirtschaft | 66 |
| 3.5.2.1 | Ursachen und Ziele staatlicher Regulierung in marktwirtschaftlichen Systemen | 66 |
| 3.5.2.2 | Die Regulierung des natürlichen Monopols in der Stromversorgung | 69 |
| 3.5.2.2.1 | Rendite-Regulierung | 70 |
| 3.5.2.2.2 | Anreizregulierung | 71 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 4 | Das Analysegerüst: Relevante Gesetze und Verordnungen 1998-2009 | 73 |
| 5 | Internationale Ebene | 76 |
| 5.1 | Internationale Klimaschutzpolitik und Klimarahmenkonvention | 76 |
| 5.2 | Das Kyoto-Protokoll als Beginn eines internationalen Klimaschutzregimes | 77 |
| 5.3 | Die EU als entscheidender Akteur des Klimaschutzprozesses nach Kyoto | 83 |
| 5.4 | Zusammenfassung | 84 |
| 6 | Europäische Ebene | 86 |
| 6.1 | Träger und rechtliche Grundlagen europäischer Politik im Energiebereich | 86 |
| 6.2 | Politikfeldentwicklungen von 1996 bis 2009 | 90 |
| 6.2.1 | Der Weg zum Elektrizitätsbinnenmarkt | 90 |
| 6.2.1.1 | Entwicklung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1987 | 90 |
| 6.2.1.2 | Die Bestrebungen für einen europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt | 92 |
| 6.2.1.3 | Die Binnenmarktrichtlinie für Elektrizität 96/92/EG | 97 |
| 6.2.2 | Die Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG | 99 |
| 6.2.2.1 | Politikgenese | 99 |
| 6.2.2.2 | Akteurskonstellation | 101 |
| 6.2.3 | Der europäische Emissionshandel | 103 |
| 6.2.3.1 | Politikgenese | 103 |
| 6.2.3.2 | Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG | 105 |
| 6.2.3.3 | Akteurskonstellation | 107 |
| 6.2.4 | Die Richtlinie 2005/89/EG | 109 |
| 6.2.5 | Das 3. Binnenmarktpaket 2009 | 110 |
| 6.2.5.1 | Auf dem Weg zu einer europäischen Regulierungsbehörde? | 112 |
| 6.2.6 | Das Energie- und Klimapaket der EU 2009 | 114 |
| 6.2.7 | Richtlinien ohne weitreichende Auswirkungen auf Deutschland | 117 |
| 6.3 | Die Akteure der Elektrizitätspolitik und ihre Entwicklung von 1998 bis 2009 | 118 |
| 6.3.1 | Europäische Kommission | 118 |
| 6.3.1.1 | Administrative Kompetenzverteilung und Strategiefähigkeit | 121 |
| 6.3.1.2 | Erhöhung der politischen Strategiefähigkeit durch Koppelgeschäfte | 123 |
| 6.3.1.3 | Beispiele für Koppelgeschäfte zwischen der Kommission und EltVU | 126 |
| 6.3.1.3.1 | Einstieg der EdF bei der EnBW AG im Jahr 2001 | 126 |
| 6.3.1.3.2 | Erzwungener Verkauf des E.ON-Hochspannungsnetzes im Jahr 2009 | 128 |
| 6.3.1.3.2.1 | Motive für das Koppelgeschäft | 133 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.3.1.4 | Nationale Akteursebene als Verlierer von Koppelgeschäften | 135 |
| 6.3.2 | Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union | 136 |
| 6.3.3 | Europäisches Parlament | 138 |
| 6.3.3.1 | Kooperationsbeziehungen zum Ausbau politisch-strategischer Handlungsfähigkeit | 141 |
| 6.3.4 | Europäischer Gerichtshof | 142 |
| 6.3.5 | Interessenverbände | 144 |
| 6.3.6 | Elektrizitätsversorgungsunternehmen | 147 |
| 6.3.6.1 | Reaktion und Defensive als Verhaltensmuster der EltVU | 149 |
| 6.3.7 | Kommerzielle Beratungsfirmen | 152 |
| 6.3.8 | Öffentlichkeit | 154 |
| 6.4 | Zwischenfazit: Die europäische Elektrizitätspolitik von 1998 bis 2009 - vom Wettbewerb zum Klimaschutz | 154 |
| 7 | Nationale Ebene | 159 |
| 7.1 | Elektrizitätspolitik in Deutschland bis 1998 | 159 |
| 7.1.1 | Entwicklung der öffentlichen Stromversorgung bis 1935 | 159 |
| 7.1.2 | Energiewirtschaftsgesetz von 1935 als nationaler Ordnungsrahmen | 163 |
| 7.1.3 | Herausbildung der Akteursstruktur nach 1945 | 166 |
| 7.1.4 | Konstituierung des Politikfeldes und Phasen der Energiepolitik bis 1998 | 169 |
| 7.1.5 | Regulierung und Preisaufsicht im traditionellen Ordnungsrahmen bis 1998 | 172 |
| 7.1.6 | Exkurs: Elektrizitätspolitik und Stromversorgung in Ostdeutschland | 175 |
| 7.1.6.1 | Entwicklung und Akteure bis 1990 | 175 |
| 7.1.6.2 | Transformation und Privatisierung nach 1990 | 177 |
| 7.1.7 | Zusammenfassung | 179 |
| 7.2 | Der Weg zur Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft 1998 | 180 |
| 7.2.1 | Die Wende im ordnungspolitischen Diskurs in Deutschland | 180 |
| 7.2.2 | Ordnungspolitische Reformbestrebungen bis 1998 | 181 |
| 7.2.3 | Das EnWG von 1998 als neuer nationaler Ordnungsrahmen | 184 |
| 7.2.4 | Zusammenfassung | 187 |
| 7.3 | Politikfeldentwicklungen von 1998 bis 2009 | 188 |
| 7.3.1 | Die politischen Rahmenbedingungen | 188 |
| 7.3.2 | Der deutsche Sonderweg des verhandelten Netzzugangs | 190 |
| 7.3.2.1 | Motive für den deutschen Sonderweg | 190 |
| 7.3.2.2 | Die Verbändevereinbarungen und ihr Scheitern | 192 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| 7.3.2.3 | NTPA als entscheidendes Wettbewerbshemmnis | 195 |
| 7.3.3 | Marktkonzentration als Folge der Liberalisierung | 197 |
| 7.3.4 | Die 14. Wahlperiode (1998-2002) | 200 |
| 7.3.4.1 | Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarung | 200 |
| 7.3.4.2 | Das Kabinett Schröder I | 203 |
| 7.3.4.3 | Die Einführung der Stromsteuer als Teil der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) 1999 | 203 |
| 7.3.4.3.1 | Politikgenese und Entwicklung | 203 |
| 7.3.4.3.2 | Akteurskonstellation | 206 |
| 7.3.4.4 | Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2000 | 208 |
| 7.3.4.4.1 | Politikgenese und Entwicklung | 208 |
| 7.3.4.4.1.1 | Das Stromeinspeisungsgesetz als Vorläufer des EEG | 208 |
| 7.3.4.4.1.2 | Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000 | 209 |
| 7.3.4.4.1.3 | Die 1. EEG-Novelle 2004 | 211 |
| 7.3.4.4.1.4 | Die 2. EEG-Novelle 2008 | 212 |
| 7.3.4.4.2 | Akteurskonstellation | 213 |
| 7.3.4.4.3 | Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien | 216 |
| 7.3.4.5 | Der Atomkraftausstiegsbeschluss 2001 | 218 |
| 7.3.4.5.1 | Politikgenese und Entwicklung | 218 |
| 7.3.4.5.2 | Akteurskonstellation | 220 |
| 7.3.4.6 | Exkurs: Die Atomkatastrophe von Fukushima und ihre Folgen | 222 |
| 7.3.4.7 | Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) 2002 | 225 |
| 7.3.4.7.1 | Politikgenese und Entwicklung | 225 |
| 7.3.4.7.1.1 | Die 1. KWKG-Novelle 2008 | 227 |
| 7.3.4.7.2 | Akteurskonstellation | 229 |
| 7.3.5 | Die 15. Wahlperiode (2002-2005) | 230 |
| 7.3.5.1 | Wahlprogramme und Koalitionsvertrag | 230 |
| 7.3.5.2 | Das Kabinett Schröder II | 231 |
| 7.3.5.3 | Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) 2004 | 232 |
| 7.3.5.3.1 | Politikgenese und Entwicklung | 232 |
| 7.3.5.3.2 | Akteurskonstellation | 235 |
| 7.3.5.3.3 | Einpreisung der Emissionszertifikate als strategischer Fehler der EltVU? | 237 |
| 7.3.5.3.4 | Die Europäische Kommission als politischer Profiteur des Emissionshandels | 240 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 7.3.5.4 | Die 2. EnWG-Novelle 2005 | 241 |
| 7.3.5.4.1 | Politikgenese und Entwicklung | 241 |
| 7.3.5.4.1.1 | Einrichtung der Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde | 242 |
| 7.3.5.4.2 | Akteurskonstellation | 243 |
| 7.3.5.5 | Die Strategie der Nationalen Champions | 244 |
| 7.3.6 | Die 16. Wahlperiode (2005-2009) | 247 |
| 7.3.6.1 | Wahlprogramme und Koalitionsvertrag | 247 |
| 7.3.6.2 | Das Kabinett Merkel | 248 |
| 7.3.6.3 | Verordnungen auf der Grundlage des neuen EnWG | 248 |
| 7.3.6.3.1 | Die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) 2007 | 250 |
| 7.3.6.3.1.1 | Politikgenese | 250 |
| 7.3.6.3.1.2 | Akteurskonstellation | 252 |
| 7.3.6.4 | Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP) 2007 | 255 |
| 7.3.6.5 | Das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) 2009 | 256 |
| 7.4 | Die Akteure der Elektrizitätspolitik und ihre Entwicklung von 1998 bis 2009 | 258 |
| 7.4.1 | Bundesregierung | 258 |
| 7.4.1.1 | Bundeskanzler und Bundeskanzleramt | 258 |
| 7.4.1.2 | Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) | 259 |
| 7.4.1.2.1 | Bundesnetzagentur | 260 |
| 7.4.1.2 | Bundesumweltministerium (BMU) | 261 |
| 7.4.2 | Bundestag | 262 |
| 7.4.2.1 | SPD | 264 |
| 7.4.2.2 | CDU/CSU | 266 |
| 7.4.2.3 | Bündnis 90/Die Grünen | 267 |
| 7.4.2.4 | FDP | 268 |
| 7.4.2.5 | PDS/Die Linke | 268 |
| 7.4.3 | Bundesrat | 269 |
| 7.4.4 | Interessenverbände | 269 |
| 7.4.4.1 | Erosion der etablierten Verbandsstrukturen infolge der Liberalisierung | 269 |
| 7.4.4.2 | Die Verbandsfusion zum integrierten Branchenverband BDEW 2007 | 270 |
| 7.4.4.3 | Verband kommunaler Unternehmen (VKU) | 274 |
| 7.4.4.4 | Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE) | 276 |
| 7.4.4.5 | Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE) | 278 |
| 7.4.4.6 | Interessenverbände der Verbraucherseite | 280 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.4.4.6.1 | Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) | 280 |
| 7.4.4.6.2 | Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) und Bund der Energieverbraucher (BDE) | 282 |
| 7.4.4.7 | Gewerkschaftsverbände | 283 |
| 7.4.5 | Elektrizitätsversorgungsunternehmen | 284 |
| 7.4.5.1 | E.ON AG | 285 |
| 7.4.5.2 | RWE AG | 288 |
| 7.4.5.3 | Vattenfall Europe AG | 289 |
| 7.4.5.4 | Energie Baden-Württemberg (EnBW) AG | 291 |
| 7.4.5.5 | Kommunale EltVU | 293 |
| 7.4.5.6 | Personelle Verflechtungen zwischen Elektrizitätswirtschaft und Politik | 295 |
| 7.4.6 | Kommerzielle Beratungsfirmen als neue Akteure? | 297 |
| 7.4.7 | Öffentlichkeit | 301 |
| 7.4.7.1 | Niedrige Wechselquote privater Haushalte trotz Liberalisierung | 301 |
| 7.4.7.2 | Öffentliche Meinung als Determinante politischen Handelns im Politikfeld | 302 |
| 7.5 | Zwischenfazit: Die deutsche Elektrizitätspolitik von 1998 bis 2009 - vom Klimaschutz zum Wettbewerb | 307 |
| 8 | Fazit und Ausblick | 312 |
| 9 | Literaturverzeichnis | 318 |
| 9.1 | Monographien, Aufsätze, Vorträge | 318 |
| 9.2 | Offizielle Stellungnahmen, Berichte, Pressemitteilungen und sonstige Quellen | 329 |
| 9.3 | Rechtsakte auf der europäischen Ebene | 337 |
| 9.4 | Rechtsakte auf der nationalen Ebene | 339 |
| 9.5 | Presseartikel | 341 |
| 10 | Anhang | 343 |
| 10.1 | Liste der Interviews | 343 |
| 10.2 | Interviewleitfaden | 345 |
| 10.3 | Lebenslauf (der Lebenslauf ist in der Online-Version aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten) | 348 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abb. 1: Eastons Modell des politischen Systems als Black Box | 29 |
| Abb. 2: Der idealtypische Policy Cycle | 31 |
| Abb. 3: Primärenergieverbrauch in Deutschland nach Energieträgern in Petajoule | 40 |
| Abb. 4: Zieldreieck der deutschen und europäischen Energiepolitik | 42 |
| Abb. 5: Nettoimportabhängigkeit nach Energieträgern 2009 | 44 |
| Abb. 6: Aufkommen von Naturgas in Deutschland in Petajoule | 45 |
| Abb. 7: Preisentwicklung für Strom an der Leipziger EEX, Jahresmittel 2000-2009 | 47 |
| Abb. 8: Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung im Energiebereich 1974-2007 | 49 |
| Abb. 9: Strompreise der Industriekunden in Deutschland 1998-2009 | 50 |
| Abb. 10: Strompreise der privaten Haushalte in Deutschland 1998-2009 | 51 |
| Abb. 11: Energiebedingte CO ₂ -Emissionen in Deutschland 1990-2009 | 54 |
| Abb. 12: Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern 1990-2009 | 56 |
| Abb. 13: Anteil verschiedener Länder an deutschen Steinkohleimporten 1991-2009 | 58 |
| Abb. 14: Schematische Darstellung der Netzebenen in Deutschland | 63 |
| Abb. 15: Jahresvolllaststunden der deutschen Kraftwerke 2008 | 64 |
| Abb. 16: Inkrafttreten energiewirtschaftlich relevanter Gesetze und Verordnungen in Deutschland 1991-2009 | 74 |
| Abb. 17: Treibhausgasemissionen und Minderungsziele für Deutschland nach dem Kyoto-Protokoll | 78 |
| Abb. 18: Szenarien des globalen Temperaturanstiegs | 82 |
| Abb. 19: Akteurskonstellation für Koppelgeschäfte | 125 |
| Abb. 20: Regelzonen der Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland | 133 |
| Abb. 21: Verbundunternehmen in Deutschland, Entwicklung 2000-2002 | 198 |
| Abb. 22: Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen 2000-2009 | 217 |
| Abb. 23: Struktur der Strombereitstellung aus erneuerbaren Energien in Deutschland 2009 | 217 |
| Abb. 24: Entwicklung des Fördervolumens nach dem EEG 2000-2009 | 218 |
| Abb. 25: Zeitplan zur Anreizregulierung | 251 |
| Abb. 26: Entwicklung Netzentgelte Strom 2005-2010, ausgewählte Netzbetreiber | 252 |
| Abb. 27: Umsatz und Beschäftigte von Unternehmen der Elektrizitätsversorgung 1992-2007 | 283 |
| Abb. 28: Versorgerwechsel der Haushaltskunden - kumulierte Wechselquote bis 2009 | 301 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tab. 1: CO ₂ -Emissionswerte unterschiedlicher Stromerzeugungsanlagen | 55 |
| Tab. 2: Erzeugungsanteil und Erzeugungskapazitäten der vier großen EltVU inklusive Tochtergesellschaften im Jahr 2001 | 199 |
| Tab. 3: Entwicklung der Stromsteuersätze bis 2009 | 206 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|--|
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| AdR | Ausschuss der Regionen der Europäischen Union |
| ACER | Agency for the Cooperation of Energy Regulators |
| AEG | Allgemeine Electricitäts-Gesellschaft |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AGE | Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ |
| AKW | Atomkraftwerk |
| ARE | Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungsunternehmen e.V. |
| ARegV | Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze (Anreizregulierungsverordnung) |
| Art. | Artikel |
| AtG | Atomgesetz |
| AVBeltV | Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung von Tarifikunden |
| BBE | Bundesverband Bioenergie e.V. |
| BDE | Bund der Energieverbraucher e.V. |
| BDEW | Bundesverband der Deutschen Energie- und Wasserwirtschaft e.V. |
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie |
| BEE | Bundesverband Erneuerbare Energien |
| Bewag | Berliner Kraft- und Licht AG |
| BGW | Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002-2005) |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (bis 2002 und seit 2005) |
| BNE | Bundesverband Neuer Energieanbieter |
| BNetzA | Bundesnetzagentur |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BTDrs. | Bundestagsdrucksache |
| BTOElt | Bundestarifordnung Elektrizität |
| BUND | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. |
| BWE | Bundesverband Windenergie e.V. |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CCS | Carbon Capture and Storage |
| CDM | Clean Development Mechanism |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CEEP | European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services |
| CER | Certified Emission Reduction |
| COP | Conference of the Parties |
| COREPER | Comité des représentants permanents |
| CO ₂ | Kohlenstoffdioxid |
| CSU | Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. |
| ct | Cent |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| DEHSt | Deutsche Emissionshandelsstelle |
| dena | Deutsche Energie-Agentur |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |

| | |
|-------------|---|
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| DNVP | Deutschnationale Volkspartei |
| DVG | Deutsche Verbundgesellschaft |
| € | Euro |
| ebd. | ebenda |
| E.ON AG | Konzernname seit der Fusion von VEBA AG und VIAG AG |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) |
| ECCP | European Climate Change Programme |
| EdF | Electricité de France |
| EE | Erneuerbare Energien |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte |
| EEB | European Environmental Bureau |
| EEG | Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) |
| EEX | European Energy Exchange (Leipziger Strombörse) |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EltVU | Elektrizitätsversorgungsunternehmen |
| EnBW AG | Energie Baden-Württemberg AG |
| EnLAG | Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz) |
| EnWG | Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz) |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPR | European Pressurized Water Reactor |
| EREF | European Renewable Energies Federation |
| EREC | European Renewable Energy Council |
| ERGEG | European Regulators' Group for Electricity and Gas |
| ERU | Emission Reduction Unit |
| et al. | et alii (und andere) |
| ETS | Emission Trading Scheme |
| ETSO | European Transmission System Operators |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| Euratom | Europäischen Atomgemeinschaft |
| EURELECTRIC | European Grouping of the Electricity Supply Industry |
| Eurosolar | Europäische Vereinigung für Erneuerbare Energien e.V. |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) |
| EVS | Energie-Versorgung Schwaben AG |
| EVU | Energieversorgungsunternehmen |
| EWEA | European Wind Energy Association |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWSA | Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FCKW | Fluorchlorkohlenwasserstoffe |
| FDP | Freie Demokratische Partei Deutschlands |
| g | Gramm |
| GD | Generaldirektion |
| GD TREN | Generaldirektion Energie und Verkehr |
| GEODE | Europäischer Verband der unabhängigen Strom- und Gasverteilerunternehmen |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |

| | |
|-----------|--|
| ggf. | gegebenenfalls |
| GuD | Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerk |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| GWh | Gigawattstunde (1000 MWh oder 1 Million kWh) |
| HEW | Hamburgische Electricitäts-Werke AG |
| HGÜ | Höchstspannungs-Gleichstromübertragungstechnik |
| IEKP | Integriertes Energie- und Klimaprogramm |
| IER | Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung |
| IFIEC | International Federation of Industrial Energy Consumers |
| IG BCE | Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie |
| IG Metall | Industriegewerkschaft Metall |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| Iske | Interessengemeinschaft staatlicher und kommunaler Unternehmen |
| ISO | Independent System Operator |
| ITO | Independent Transmission Operator |
| IVU | Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| JI | Joint Implementation |
| KAE | Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände |
| KAV | Konzessionsabgabenverordnung |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KKW | Kernkraftwerk |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KraftNAV | Kraftwerks-Netzanschlussverordnung |
| kW | Kilowatt |
| kWh | Kilowattstunde |
| kV | Kilovolt |
| KWK | Kraft-Wärme-Kopplung |
| KWKG | Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) |
| Laubag | Lausitzer Braunkohle AG |
| LNG | liquefied natural gas (verflüssigtes Erdgas) |
| MdEP | Mitglied des Europäischen Parlaments |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| MW | Megawatt |
| MWh | Megawattstunde (1000 kWh) |
| MWV | Mineralölwirtschaftsverband e. V. |
| NABU | Naturschutzbund Deutschland e. V. |
| NAP | Nationaler Allokationsplan |
| NAV | Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Elektrizitätsversorgung in Niederspannung (Niederspannungsanschlussverordnung) |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NPÖ | Neue Politische Ökonomie |
| NSDAP | Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei |
| NTPA | Negotiated Third Party Access |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| OEW | Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke |
| OPEC | Organization of Petroleum exporting Countries |
| ÖSR | Ökologische Steuerreform |

| | |
|------------|--|
| OTC | Over-The-Counter |
| PDS | Partei des Demokratischen Sozialismus |
| Pf | Pfennig |
| PJ | Petajoule |
| REV | Reichsverband der Elektrizitätsversorgung |
| RPI | Retail Price Index |
| RTI | Retail Price Index |
| RTPA | Regulated Third Party Access |
| RWE | Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (bis 2000) |
| RWE AG | Konzernname seit der Fusion der alten RWE AG und VEW AG (ab 2000) |
| sog. | so genannt |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| StrEG | Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz (Stromeinspeisungsgesetz) |
| StromGVV | Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (Stromgrundversorgungsverordnung) |
| StromNEV | Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgelteverordnung) |
| StromNZV | Verordnung über den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzzugangsverordnung) |
| StromSTG | Stromsteuergesetz |
| StromStV | Verordnung zur Durchführung des Stromsteuergesetzes (Stromsteuer-Durchführungsverordnung) |
| t | Tonnen (1000 Kilogramm) |
| Tab. | Tabelle |
| TEHG | Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) |
| THG | Treibhausgas |
| TPA | Third Party Access |
| TWh | Terawattstunde (1000 GWh = eine Million MWh = eine Milliarde kWh) |
| u.a. | unter anderen/m |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UCPTE | Union pour la Coordination de la Production et du Transport de l'Électricité |
| UN | United Nations |
| ÜNB | Übertragungsnetzbetreiber |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change |
| UNICE | Union of Industrial and Employers Confederations of Europe |
| UNPEDE | Union International des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique |
| USA | United States of America |
| Vattenfall | Vattenfall Europe AG/ Vattenfall AB |
| VDEW | Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (bis 2001) |
| VDEW | Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswirtschaft e.V. (ab 2001-2007) |
| VDMA | Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. |
| VDN | Verband der Netzbetreiber e.V. |
| VdV | Verband der deutschen Verbundwirtschaft e.V. |
| VEA | Bundesverband der Energieabnehmer e.V. |
| VEAG | Vereinigte Energiewerke AG |
| VEB | Volkseigener Betrieb |
| VEBA | Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG |
| ver.di | Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft |
| VEW | Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG |

| | |
|------------|--|
| vgl. | vergleiche |
| VIAG | Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG |
| VIK | Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. |
| VKU | Verband kommunaler Unternehmen e.V. |
| VRE | Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland |
| VV | Verbändevereinbarung |
| VV I | Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten vom 22. Mai 1998 |
| VV II | Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie vom 13. Dezember 1999 |
| VV II plus | Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie und über Prinzipien der Netznutzung vom 13. Dezember 2001 |
| VZBV | Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. |
| WASG | Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit |
| WWF | World Wide Fund For Nature |
| ZuG 2007 | Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007) |
| ZuG 2012 | Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012) |
| ZuV 2012 | Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsverordnung 2012) |

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung der Arbeit

Die Elektrizitätspolitik wies in Deutschland bis in die 1990er Jahre hinein eine hohe rechtliche und ökonomische Kontinuität auf. So blieb der Ordnungsrahmen der Elektrizitätswirtschaft nach der Verabschiedung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) im Jahr 1935 mehr als 60 Jahre lang nahezu unverändert. Erst die Bestrebungen zur Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes für Energie rückten das Politikfeld der Elektrizitätspolitik in den 1990er Jahren schlagartig in den öffentlichen Fokus. Die etablierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen hatten es zuvor durch großes Beharrungsvermögen und politische Einflussnahme vermocht, jeden Versuch zu einer grundlegenden Reformierung des auf allen Wertschöpfungsstufen monopolisierten Stromversorgungssystems in Deutschland abzuwehren. Erst nach der Verabschiedung der EU-Binnenmarktrichtlinie für Elektrizität 96/92/EG wurde das tradierte deutsche Stromversorgungssystem durch die Politikvorgaben der Europäischen Kommission aufgebrochen. Die bis dahin bestehende Phalanx der deutschen Stromwirtschaft spaltete sich in der Liberalisierungsfrage in befürwortende und ablehnende Akteure auf. Während die großen Verbundunternehmen zunehmend ihre nationalen und internationalen Expansionschancen im aufkommenden europäischen Binnenmarkt erkannten, sahen sich vor allem die kommunalen Versorgungsunternehmen vom Wettbewerb in ihrer Existenz bedroht. Das Monopolsystem war bis dahin von hohen Strompreisen, großen Produktionsüberkapazitäten, einer im europäischen Vergleich sehr heterogenen Unternehmenslandschaft sowie einer Fixierung auf fossile und nukleare Großkraftwerke gekennzeichnet. Hinzu kam eine hohe Modernisierungs- und Innovationsresistenz der stromwirtschaftlichen Akteure.

Die im Jahr 1998 erfolgte Liberalisierung der Stromwirtschaft auf allen Wertschöpfungsstufen führte durch die Abschaffung der angestammten Gebiets- und Versorgungsmonopole der Unternehmen übergangslos zu einer völlig neuen Wettbewerbssituation auf dem deutschen Strommarkt. Dadurch entstanden konfliktuöse Akteurskonstellationen in einem Politikfeld, das bis dahin von jahrzehntelang unveränderten Unternehmens- und Verbandsstrukturen gekennzeichnet war. Oftmals hatten sich dabei sehr stabile Kooperationsbeziehungen zwischen der Elektrizitätswirtschaft, den sie regulierenden Institutionen und den politischen Entscheidungsträgern herausgebildet. Auf der Ebene der Verbundunternehmen löste die Liberalisierung eine beispiellose Marktkonzentration aus. Ihre Zahl reduzierte sich bis 2003 von neun auf vier. Die neu entstandenen vertikal integrierten Stromkonzerne E.ON, RWE, Energie

Baden-Württemberg (EnBW) und Vattenfall Europe kontrollierten anschließend nicht nur das gesamte deutsche Hochspannungsnetz, sondern vereinigten auch mehr als 80 Prozent der nationalen Erzeugungskapazitäten auf sich. Seither wird in Bezug auf den deutschen Strommarkt vielfach von einem Oligopol bzw. sogar Duopol gesprochen, da E.ON und RWE jeweils circa ein Drittel zum Stromaufkommen beitragen. Auf ihrer ökonomischen Dominanz in Deutschland aufbauend, gelang es diesen beiden Unternehmen seit der Liberalisierung, eine starke europäische Expansionsstrategie im Strom- und Gassektor zu verfolgen. Infolge der Liberalisierung und der Marktstrukturveränderungen erodierte schließlich auch die etablierte Verbandslandschaft.

Gleichzeitig kam mit dem Regierungswechsel zur rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998 eine Koalition an die Macht, die eine Ökologisierung der Elektrizitätspolitik mit einer Hinwendung zum energiepolitischen Oberziel der Umweltverträglichkeit in der Stromversorgung forcierte. Umweltbezogene Policies wie die Einführung der Ökosteuer, die Atomausstiegsvereinbarung und vor allem die Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zur Förderung der Stromerzeugung aus regenerativen Energiequellen prägten seither das Politikfeld in wachsendem Maße. Insbesondere die Grünen verstanden sich aus ihrem Selbstbild heraus als der Motor für eine ökologische „Energiewende“. Die SPD wollte den Übergang der etablierten Stromwirtschaft in den Wettbewerb hingegen möglichst abfedern. Zusätzlich verfolgte sie in diesem Zusammenhang auch eine Strategie zur Bildung so genannter nationaler Champions im Energiebereich, was sich in der politischen Unterstützung der Konzerne E.ON und RWE manifestierte¹.

Das Jahr 1998 ist deshalb das Ausgangsjahr für die in dieser Dissertation vorgelegte strategische Politikfeldanalyse. Der Untersuchungszeitraum endet mit der Bundestagswahl 2009 und umfasst damit, bezogen auf die nationale Ebene, drei Legislaturperioden. Gleichzeitig sorgte die zunehmende Europäisierung des Politikfeldes in diesem Zeitraum für eine Verschiebung der Entscheidungskompetenzen und für wachsende Konflikte zwischen der europäischen und der nationalen Politikebene. Neben der nationalen Ebene bilden deshalb die Entwicklungen und Akteure der europäischen Politikfeldebene den zweiten Analyseschwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

Die Konfliktlinien, Policy-Prozesse und Akteurskonstellationen verliefen in dieser Zeit hauptsächlich entlang der dominierenden Trends von Liberalisierung und Umweltverträglichkeit des Stromversorgungssystems und den sich daraus ergebenden Zielkonflikten. Unter anderem stand die Anschubförderung für erneuerbare Energien oder die Einführung der Stromsteuer dem

¹ EnBW und Vattenfall Europe waren im gesamten Untersuchungszeitraum dem Einflussbereich ausländischer Energieversorgungsunternehmen (EVU) zuzuordnen. Während Vattenfall Europe ein Tochterunternehmen des schwedischen Staatskonzerns Vattenfall AB ist, hatte der ehemalige französische Staatsmonopolist Electricité de France (EdF) bis Anfang 2011 de facto die unternehmerische Kontrolle über den EnBW-Konzern (vgl. Abschnitt 7.5.5.3 und 7.5.5.4). Im Januar 2011 verkaufte EdF seinen Anteil an EnBW überraschend für ca. 4,7 Mrd. Euro an das Land Baden-Württemberg.

Liberalisierungsziel der Preisgünstigkeit der Stromversorgung kurzfristig entgegen. Andererseits sollte mit der Liberalisierung auch eine Deregulierung des Elektrizitätssektors erreicht werden, während umweltpolitische Zielsetzungen zumeist regulative Maßnahmen erfordern. Nachdem infolge des im Jahr 1997 verabschiedeten Kyoto-Protokolls ein internationales Klimaschutzregime etabliert wurde, überlagerte die verstärkte öffentliche Diskussion um den globalen Klimawandel und damit der Aspekt der Umweltverträglichkeit bei der Stromproduktion das Politikfeld in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums zunehmend. Da die Elektrizitätswirtschaft durch die Verbrennung fossiler Energieträger zur Stromerzeugung maßgeblich für die Emission klimaschädlicher Treibhausgase verantwortlich zeichnet und in Deutschland mehr als 40 Prozent des Gesamtaufkommens emittiert, wurde sie Adressat verschiedener regulativer Maßnahmen wie etwa dem europäischen Emissionshandelssystem. Die klimapolitische Schlüsselstellung des Stromsektors sorgte deshalb für einen zusätzlichen „Karriereschub“ des um den Klimaschutzaspekt erweiterten integrierten Politikfeldes der Elektrizitätspolitik. Dieses wandelte sich in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung, sieht man von dem seit den 1970er Jahren bestehenden Konflikt um die Atomkraftnutzung ab, mit einer hohen Dynamik von einem Rand- zu einem Seite-1-Thema. Der politische, alle inhaltlichen Entwicklungen überwölbende Trend war im Untersuchungszeitraum jedoch die zunehmende Einflussnahme der europäischen Politikebene auf die nationalen Politikfeldentwicklungen. Die Europäische Kommission bildete hierbei aufgrund ihres Initiativrechts bei der Politikformulierung das strategische Zentrum der Europäisierung des Politikfeldes, während das Europäische Parlament seinen Einfluss ebenfalls sukzessive ausbauen konnte.

Vor dem Hintergrund der mehrdimensionalen Entwicklungen und Veränderungen seit 1998 ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, einen strategiebezogenen Untersuchungszugang zum Politikfeld der Elektrizitätspolitik herzustellen. Die beteiligten Akteure rücken deshalb in den Mittelpunkt der Betrachtung. Hierzu werden die wesentlichen Policy-Prozesse auf der nationalen und der europäischen Politikebene in Bezug auf ihre spezifischen Akteurskonstellationen analysiert und die Entwicklungen und Verhaltensweisen der Akteure im Untersuchungszeitraum beleuchtet.

Die vorliegende Untersuchung der Veränderungen im integrierten Politikfeld der Elektrizitätspolitik soll dabei folgende Leitfragen beantworten:

- Welche zentralen Akteure waren im Untersuchungszeitraum auf der europäischen und der nationalen Ebene am Politikprozess im Politikfeld beteiligt?
- Wie waren die Akteurskonstellationen bei den wichtigen Policies und was waren dabei die Handlungsmotive der zentralen Akteure?

- Wie waren die Akteure auf die Entwicklungen im Politikfeld in strategischer Hinsicht vorbereitet und welchen Einfluss konnten sie auf die Politikfeldentwicklung nehmen?
- Welche Entwicklungen lösten die zunehmende Europäisierung des Politikfeldes aus bzw. begünstigten sie?
- Wo verliefen die Konfliktlinien zwischen der nationalen und der europäischen Politikebene?
- Welche Akteure konnten im Untersuchungszeitraum von der Politikfeldentwicklung profitieren und welche nicht?

1.2 Der Forschungsstand

Die Literatur zur Elektrizitätspolitik auf der nationalen und der europäischen Ebene im Untersuchungszeitraum ist zunächst von einer disziplinären Vielfalt geprägt. Neben politikwissenschaftlichen Aufsätzen und Monographien, auf die gesondert eingegangen wird, dominieren wirtschaftswissenschaftliche und juristische Arbeiten. Insbesondere die europäischen Politikvorgaben zur Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes und die folgende Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) in Deutschland 1998 mit der Abschaffung der Versorgungsmonopole warfen nach Jahrzehnten einer hohen ökonomischen und vor allem juristischen Kontinuität im Politikfeld neue Fragestellungen auf. So thematisierten unter anderem *Kreis*, *Brückmann* und *Rychwalski* in ihren Dissertationen die wettbewerbspolitische Deregulierung der Stromwirtschaft infolge der Liberalisierungsvorgaben des neuen EnWG (*Kreis* 2004; *Brückmann* 2004; *Rychwalski* 2005). *Schlesinger* und *Schalast* gingen dagegen auf den Zielkonflikt von Liberalisierung und Umweltschutz in der Stromversorgung ein (*Schlesinger* 1999; *Schalast* 2001), während u.a. *Ringel* und *Holzer* eine ökonomische Analyse der umweltbezogenen Maßnahmen im Stromsektor für die deutsche und die europäische Politikebene vornahmen (*Ringel* 2004; *Holzer* 2007). *Springmann* verglich ferner aus volkswirtschaftlicher Perspektive unterschiedliche ordnungspolitische Instrumente zur Förderung erneuerbarer Energieträger in der Stromerzeugung (*Springmann* 2005). Verschiedene Arbeiten und Aufsatzsammlungen, z.B. von *Knieps*, *Brunekreeft*, *Kumkar* oder *Kühling*, behandelten darüber hinaus die Regulierung des natürlichen Monopols im Bereich der Stromnetze. Hierbei standen die verschiedenen Regulierungsoptionen und -modelle im Rahmen eines maßgeblich von *Knieps* entwickelten netzökonomischen Ansatzes im Vordergrund (*Knieps* 2003; 2005; 2007; *Knieps/Brunekreeft* 2003; *Kumkar* 1999a; 1999b; *Kühling* 2004).

Im politikwissenschaftlichen Bereich bildet zuvorderst die *Politikfeldanalyse*, teilweise in international vergleichender Perspektive, den Analyserahmen bzw. die in den relevanten Arbeiten

fast durchgängig angewandte Untersuchungsmethode. Hierbei ist weniger eine breite inhaltliche Konzeption, sondern vielmehr eine deutliche Konzentration auf einzelne Policy-Prozesse festzustellen. So untersuchte *Eising* den Entstehungsprozess der Liberalisierungspolicies in der EU, Großbritannien und Deutschland, während *Renz* bei der Untersuchung der Gesetzgebungsprozesse zur Marktöffnung die europäische und die deutsche Politikproduktion nebeneinander stellte (*Eising* 2000; *Renz* 2001). *Reiche* und *Krebs* analysierten in ihrer gemeinsamen Dissertation hingegen die Entstehungsgeschichte der ökologischen Steuerreform mit der für diese Arbeit relevanten Stromsteuer als einem ihrer wesentlichen Elemente (*Reiche/Krebs* 1999). Vor allem *Reiche* und *Bechberger* befassten sich als Autoren sowie als Herausgeber von Aufsatzsammlungen darüber hinaus in einer Reihe von Publikationen mit den Bedingungen, Verläufen und Perspektiven der Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland und Europa (*Reiche* 2002; 2004; *Bechberger* 2000; *Bechberger/Reiche* 2005a; *Bechberger/Reiche* 2006a). Auch *Suck* thematisierte in seiner umfangreichen Dissertation die Entwicklung der erneuerbaren Energien und untersuchte in einem deutsch-britischen Vergleich ihre jeweilige staatliche Regulierung vor dem Hintergrund unterschiedlicher ökonomischer und institutioneller Marktöffnungsvoraussetzungen (*Suck* 2008). *Monstadt* wählte für seine politikwissenschaftliche Untersuchung der Wechselwirkung von Umweltschutz und Liberalisierung bei der Modernisierung der Stromversorgung in Deutschland hingegen einen regionalen und damit subnationalen Untersuchungszugang aus und beschäftigte sich im Rahmen einer Fallstudie mit der Energiepolitik des Landes Berlin (*Monstadt* 2004). *Mez* und *Jacob/Volkery* bilanzierten in Aufsätzen darüber hinaus die integrierte Energie- und Umweltpolitik der beiden rot-grünen Bundesregierungen. Diese bieten einen guten Überblick über die relevanten Politikformulierungsprozesse auf der nationalen Ebene in der Zeit von 1998 bis 2005 (*Mez* 2003; *Jacob/Volkery* 2007). Schließlich sind für die inhaltlich-technische Erschließung des Politikfeldes verschiedene in grundlegende Zusammenhänge einführende Publikationen von Interesse. Unter anderem sind das die ebenfalls von *Reiche* herausgegebene Aufsatzsammlung „Grundlagen der Energiepolitik“ (*Reiche* 2005) sowie das laufend aktualisierte und zuletzt im Jahr 2008 publizierte, vor allem für die Recherche von technisch-ökonomischen Details geeignete Nachschlagewerk „Energemarkt Deutschland“ von *Schiffer* (*Schiffer* 2008).

Eine gesteigerte Relevanz in Bezug auf die Zielsetzung dieser Arbeit entwickelten dagegen akteurszentrierte Studien, die die Rolle bestimmter Akteure oder Akteursgruppen beim Politikformulierungsprozess spezifischer Policies analysierten. So beleuchtete *Schmidt* die Rolle der Europäischen Kommission bei der Liberalisierung staatsnaher Wirtschaftssektoren in Europa unter anderem am Beispiel der Elektrizitätswirtschaften (*Schmidt* 1998). *Steuwer* setzte sich in ihrer Studie dagegen mit dem Policy-Prozess zur Einführung des europäischen Emissionshandelssystems unter besonderer Berücksichtigung des Vorgehens der Europäischen Kommission auseinander

(*Steuwer* 2007), während *Corbach* die Rolle der deutschen Stromwirtschaft bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Emissionshandel auf der nationalen Ebene in den Mittelpunkt seiner Studie stellte (*Corbach* 2008). Als erste wählte schließlich *Schumann* einen auf strategische Gesichtspunkte ausgerichteten Untersuchungszugang zum Politikfeld der Elektrizitätspolitik. Dabei gelang es ihr, mit sog. *Koppelgeschäften* eine völlig neue Art der administrativen Interessendurchsetzung seitens der Europäischen Kommission in einem Politikfeld zu identifizieren, in dem die Kommission bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 über keinerlei formalrechtliche Kompetenzen verfügte (*Schumann* 2003; *Schumann/Bandelow/Widmaier* 2005). In ihrer Dissertation aus dem Jahr 2005 untersuchte sie darüber hinaus in einem deutsch-französischen Vergleich die Interessenvermittlungsstrategien großer Elektrizitätsunternehmen auf der europäischen Politikebene im Rahmen einer Policy-Analyse, die das Akteursnetzwerk der europäischen Elektrizitätspolitik in den Vordergrund stellte (*Schumann* 2005). *Geden/Fischer* beschränkten sich in ihrer 2008 publizierten Darstellung der aktuellen und der eingeschätzten zukünftigen Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union zwar ebenfalls auf die europäische Entscheidungsebene, lieferten dafür jedoch einen guten und komprimierten Gesamtüberblick sowie eine Vorstellung der wesentlichen Akteure (*Geden/Fischer* 2008).

Den bisher aufgeführten politikwissenschaftlichen Arbeiten ist ihr verhältnismäßig enger Zugang zum integrierten Politikfeld der Elektrizitätspolitik über eine spezifische Policy oder über die nationale bzw. europäische Politikebene gemein. Eine breiter angelegte Politikfeldanalyse mit einer Betrachtung der verschiedenen relevanten politischen Ebenen über eine größere Zeitspanne hinweg legte bisher nur *Hirschl* mit seiner im Jahr 2008 veröffentlichten Multi-Level Policy-Analyse „Erneuerbare Energien-Politik“ vor, die mit der Bundestagswahl 2005 abschließt (*Hirschl* 2008). *Hirschl* konzentrierte sich zwar auf den deutschen Strommarkt, untersuchte jedoch auch die Wechselwirkungen der erneuerbaren Energien mit der internationalen, europäischen und nationalen Entwicklung der Energie- und Klimapolitik. Zwar entschied er sich damit ebenfalls für einen Untersuchungszugang über eine spezifische Policy, ging jedoch auch breit auf die übrigen Entwicklungen im integrierten Politikfeld der Elektrizitätspolitik ein. Strategische Fragen werden von *Hirschl* allerdings nur am Rande gestreift.

Während das Konzept der Politikfeldanalyse spätestens seit den 1980er Jahren als Konzept in der deutschsprachigen Politikwissenschaft eingeführt ist und breite Verwendung findet, hat insbesondere die Veröffentlichung des Grundlagenbuchs von *Raschke* und *Tils* „Politische Strategeanalyse - Eine Grundlegung“ das Konzept der politischen Strategeanalyse als einen neuen Analyseansatz innerhalb der Politikwissenschaft in die Diskussion gebracht (*Raschke/Tils* 2007; vgl. Abschnitt 2.2). Neben einem hohen Praxisbezug betonen sie die Offenheit bzw. Anschlussfähigkeit eines solchen Ansatzes, unter anderem gegenüber dem etablierten Konzept der

klassischen Politikfeldanalyse mittels der Durchführung einer *strategischen Politikfeldanalyse* (Raschke/Tils 2007: 534). Die in dieser Arbeit vorgenommene, entlang strategischer Gesichtspunkte erfolgende ganzheitliche und insbesondere akteurszentrierte Analyse des Politikfeldes der Elektrizitätspolitik stellt somit eine neue Untersuchungsmethode dar. Eine ganzheitliche, alle relevanten Politikebenen berücksichtigende und mit der Liberalisierung 1998 beginnende Untersuchung des Politikfeldes bis zur Bundestagswahl 2009 liegt noch nicht vor.

1.3 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

Schon bei der vorangegangenen Darstellung und Bewertung des Forschungsstands innerhalb des Politikfeldes wurde deutlich, dass der Ansatz der Politikfeldanalyse eine Vielzahl unterschiedlicher methodischer Zugangsmöglichkeiten und Forschungstechniken zulässt. So kann unter anderem zwischen vergleichenden und nichtvergleichenden Methoden oder quantitativen und qualitativen Studien unterschieden werden. In der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich allerdings häufig Mischformen und Kombinationen verschiedener Forschungsmethoden. Aufgrund der komplexen und sehr dynamischen Entwicklungsprozesse im Politikfeld der Elektrizitätspolitik seit der Liberalisierung der Stromversorgung mit oftmals unübersichtlichen und wechselnden Akteurskonstellationen, wurde für die vorliegende Arbeit ein qualitatives Forschungsdesign ausgewählt. Die Erkenntnisse der Arbeit beruhen dabei auf empirischen Daten, die im Rahmen der strategischen Politikfeldanalyse erhoben wurden. Zunächst stützt sich die Darstellung und Analyse der Politikprozesse und formalen Politikergebnisse auf die inhaltliche Auswertung von allgemein zugänglichem Primär- und Sekundärmaterial wie Gesetzestexten und offiziellen Dokumenten, Monographien, Aufsätzen, Presseartikeln, Fachbeiträgen sowie den offiziellen Stellungnahmen relevanter Politikfeldakteure.

Die wesentlichen neuen Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit gehen dagegen auf die Auswertung von 20 leitfadengestützten Experteninterviews zurück, die als Kernstück der Dissertation auf der Basis eines einheitlichen Leitfadens in der ersten Jahreshälfte 2009 mit Vertretern relevanter Politikfeldakteure, zwei Wissenschaftlern und einem Journalisten durchgeführt wurden (vgl. Anhang 9.4 und 9.5). Bis auf eine telefonische Befragung erfolgten die offenen Interviews von Angesicht zu Angesicht und dauerten in der Regel zwischen 45 und 60 Minuten. Da die Gesprächspartner in ihren Antworten und Ausführungen völlig frei waren, ergaben sich dabei oftmals auch Gesprächsansätze und wertvolle neue Aspekte jenseits des standardisierten Leitfadens. Alle Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und vollständig wörtlich transkribiert. Die Protokolle der Interviews, die sich auf ca. 300 Seiten summieren, wurden mittels Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Die aus diesen Gesprächen gewonnenen Informationen

finden sich in vielfältiger Art und Weise in der vorliegenden Arbeit wieder. Ihre hauptsächliche Verwendung erfolgt jedoch in den Abschnitten zu den zentralen Akteurskonstellationen bei der Genese einzelner Policies auf der europäischen und der nationalen Ebene sowie in den Abschnitten, die die Rolle und Entwicklung der einzelnen Akteure untersuchen. Inhaltlich und sprachlich prägnante Passagen werden als Belege auch zitiert. Die Zitatquellen sind den Akteuren, Institutionen und Organisationen dabei über die Vergabe von Interviewbuchstaben in anonymisierter Form zugeordnet.

Neben den beiden vorangestellten Kapiteln zu den politikwissenschaftlichen und elektrizitätspolitischen Grundlagen ist der Aufbau des Hauptteils der Arbeit davon geprägt, dass mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 ein internationales Klimaschutzregime etabliert wurde. Dieses löste im Untersuchungszeitraum europäisches und nationales Politikhandeln im integrierten Politikfeld der Elektrizitätspolitik aus. Relevantes Politikhandeln auf der europäischen Ebene determinierte wiederum nationale Politikprozesse, so dass zuerst die internationale Ebene, dann die europäische und abschließend die nationalen Ebene aufgeführt wird. Hierbei werden die Politikfeldakteure der verschiedenen Ebenen insgesamt aus einer nationalen Perspektive heraus betrachtet.

Nach der Einleitung in **Kapitel 1** geht **Kapitel 2** zunächst kurz auf den politikwissenschaftlichen Analyserahmen der vorliegenden Arbeit ein. Nach der Vorstellung der etablierten politikwissenschaftlichen Forschungsmethode der Politikfeldanalyse erfolgt die Präsentation des relativ neuen Konzepts der politischen Strategieanalyse. Beide Ansätze werden anschließend zum neuen und dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsansatz der strategischen Politikfeldanalyse zusammengeführt.

Kapitel 3 befasst sich mit den elektrizitätspolitischen sowie technisch-ökonomischen Grundlagen dieser Arbeit. Zunächst ist die Elektrizitätspolitik als Teilbereich der Energiepolitik vom allgegenwärtigen energiepolitischen Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit und den sich daraus ergebenden Zielkonflikten geprägt. Anhand der drei Oberziele der Energiepolitik wird für den Untersuchungszeitraum auch die Entwicklung der Versorgungssicherheit, der Strompreise sowie die Auswirkungen der Erzeugungsstruktur auf die Umweltverträglichkeit der Stromproduktion in Deutschland nachgezeichnet. Aufgrund hoher und größtenteils irreversibler Investitionskosten innerhalb des großtechnischen Infrastruktursystems der Elektrizitätsversorgung ergibt sich für das Politikfeld darüber hinaus eine hohe Pfadabhängigkeit, auf die ebenfalls eingegangen wird. Den zweiten Teil des Kapitels bildet die Betrachtung der technisch-ökonomischen Besonderheiten der Stromversorgung, mit denen bis zur Liberalisierung auch die Freistellung der Elektrizitätswirtschaft vom Wettbewerbsrecht und die daraus resultierenden regionalen Versorgungsmonopole begründet wurden. Zusätzlich steht das im Bereich

der Stromnetze bestehende natürliche Monopol, das maßgeblich zur traditionell hohen Regulierungsdichte im Stromsektor beiträgt, sowie seine Regulierungsmöglichkeiten im Fokus.

Das Analysegerüst für die untersuchungsrelevanten Entwicklungen im Politikfeld wird anschließend in **Kapitel 4** gebildet, in dem die wichtigen Gesetze und Verordnungen, die im Untersuchungszeitraum von 1998 bis zur Bundestagswahl 2009 in Deutschland verabschiedet wurden, vorgestellt und ihrem Ursprung entsprechend der europäischen bzw. der nationalen Untersuchungsebene zugeordnet werden.

Daran anknüpfend geht **Kapitel 5** kurz auf die internationale Ebene ein, auf der unter dem Eindruck des globalen Klimawandels mit Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 ein internationales Klimaschutzregime als relevante Politikebene entstanden ist. Hierbei wird die tragende Rolle der Europäischen Kommission im weiteren Politikprozess auf der internationalen Ebene skizziert. Da die Stromwirtschaft zu diesem Zeitpunkt allein in Deutschland für annähernd die Hälfte der Treibhausgasemissionen verantwortlich zeichnete, löste die Klimaschutzvereinbarung politisches Handeln auf der europäischen wie auf der nationalen Ebene aus. Die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls spielten im Untersuchungszeitraum deshalb eine entscheidende Rolle für die Verabschiedung von verschiedenen umweltbezogenen, den Stromsektor adressierenden Policies.

Das **Kapitel 6** behandelt die europäische Politikebene und umfasst neben einer kurzen Einführung in das politische System der Europäischen Union die Politikproduktion mit den jeweiligen Akteurskonstellationen. Den Ausgangspunkt bildet der Policy-Prozess zur Verabschiedung der für die Liberalisierung der europäischen Stromwirtschaften entscheidenden Richtlinie 96/92/EG zur Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes im Jahr 1996. Der zweite Teil des Kapitels umfasst die Analyse der Entwicklung der Akteure der Elektrizitätspolitik auf der europäischen Ebene unter strategischen Gesichtspunkten. Die prägnanteste Beobachtung ist dabei die Machtausdehnungspolitik seitens der Europäischen Kommission. Sie wurde von ihr zwar politikfeldübergreifend, im Falle des entscheidenden Infrastrukturbereichs der Stromversorgung jedoch besonders intensiv verfolgt. Zwei Koppelgeschäfte zwischen der Kommission und Energieversorgungsunternehmen veranschaulichen dies besonders deutlich. Hierbei gelang es der Kommission ohne formalrechtliche Kompetenzen durch informelle Vereinbarungen, von ihr erwünschte Strukturveränderungen auf dem deutschen Strommarkt durchzusetzen und so die nationale politische Akteursebene vollständig auszuhebeln. Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit zur europäischen Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum ab.

Mit **Kapitel 7**, das analog zum vorangegangenen europäischen Kapitel gegliedert ist, wird im umfangreichsten Teil der Arbeit die nationale Politikebene untersucht. Der kurzen politischen Einführung mit einer Politikfeldverortung folgt ein historischer Abriss zu der Entwicklung der Stromversorgung in Deutschland. Im Vordergrund stehen dabei die Herausbildung der

Akteursstruktur, die Phasen der Energiepolitik seit dem Zweiten Weltkrieg sowie der traditionelle Ordnungsrahmen bis zur Liberalisierung 1998. Abschließend beleuchtet ein Exkurs die Entwicklung der Stromversorgungsstrukturen in der DDR.

Nach der Skizzierung des Politikprozesses zur Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes wird herausgearbeitet, dass die Entscheidung für den deutschen nationalen Sonderweg des verhandelten Netzzugangs der maßgebliche Hemmschuh für mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt war. Diese Entscheidung wird darüber hinaus ebenso wie weitere wettbewerbsverzögernde Politikelemente in den Kontext der von der SPD favorisierten informellen Strategie zur Bildung sog. *Nationaler Champions* eingeordnet. Die weitere Analyse der Politikfeldentwicklungen und der Akteurskonstellationen bei den verschiedenen Policy-Prozessen ist anschließend in die drei Wahlperioden innerhalb des Untersuchungszeitraums untergliedert. Den zweiten Teil des Kapitels bildet die detaillierte, in strategischer Hinsicht vorgenommene Betrachtung und Entwicklungsanalyse der Akteure der Elektrizitätspolitik auf der nationalen Ebene. Insbesondere in diesen Abschnitten finden die Ergebnisse der Interviews breite Berücksichtigung und Verwendung. Unter anderem werden dabei auch die Fragen nach dem Grad der personellen Verflechtung von Politik und Elektrizitätswirtschaft sowie nach dem Akteurscharakter der Öffentlichkeit erörtert, bevor am Kapitelende ein Zwischenfazit zur deutschen Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum gezogen wird.

Kapitel 8 enthält die Schlussbetrachtung. Aufbauend auf die Zwischenfazit-Abschnitte 6.4 und 7.5 zur europäischen und nationalen Politikebene, werden abschließend die wesentlichen Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit noch einmal zusammengefasst und mit einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung des integrierten Politikfeldes der Elektrizitätspolitik verknüpft.

2 Der politikwissenschaftliche Analyserahmen

2.1 Politikfeldanalyse

Die *Politikfeldanalyse* (oder auch *Policy-Analyse* bzw. *Policy-Forschung*) als Teildisziplin der Politikwissenschaft hat ihren Forschungsursprung in den USA und konzentriert sich auf die inhaltliche Dimension von Politik. Nach anfänglichen Vorbehalten stellt sie heute auch in der deutschen Politikwissenschaft ein zentrales Forschungsfeld dar. Zugrunde liegt ihr die klassische angelsächsische Trias der Politikwissenschaft *Politics*, *Polity* und *Policy*, die den vieldeutigen deutschen Begriff „Politik“ inhaltlich in drei Politikdimensionen unterteilt. Obwohl analytisch sehr sinnvoll, vermag diese Dreiteilung aber nur eine theoretische Differenzierung des Politikbegriffs zu leisten, da Policy-Prozesse in der Praxis alle drei Dimensionen miteinander verknüpfen.

Politics steht dabei für die prozessuale Dimension von Politik. Untersuchungsgegenstand ist das konfliktreiche Ringen und das Austarieren von sich oft widerstrebenden Interessen zur Durchsetzung von politischen Zielen und Inhalten. Durch die zugespitzte mediale Darstellung des politischen Alltags als eine Abfolge von Konfrontationen der involvierten politischen Akteure stellt sich diese Dimension als die für den Beobachter meist sichtbarste dar, so dass sie oft mit dem im Deutschen vieldeutigen Begriff „Politik“ gleichgesetzt wird.

Polity hebt dagegen auf die formale Dimension von Politik ab. Im Mittelpunkt stehen die Ordnung des politischen Systems sowie grundsätzlich staatliche Normen und Strukturen wie etwa Verfassung und Institutionen. Diese werden sowohl als Ergebnisse vergangener wie auch als strukturelle Voraussetzungen für zukünftige politische Prozesse begriffen.

Policy schließlich meint die inhaltliche Dimension von Politik und steht für das konkrete politische Handeln, z.B. in Form von Gesetzen, Verordnungen, Programmen oder Maßnahmen. Fragen nach den Gründen, Instrumenten, Zielen und Wirkungen politischer bzw. staatlicher Aktivität stehen im Vordergrund. Hierbei orientiert sich die Politikfeldanalyse oft entlang der institutionalisierten Ressortaufteilung und untersucht z.B. die Gesundheits- oder Verteidigungspolitik, entsprechend ihrem offenen Ansatz kann aber auch ein spezieller Bereich wie die Elektrizitätspolitik als analytischer Rahmen gewählt werden. Den strukturellen Rahmen bildet dagegen die politische Ordnung und Verfassung innerhalb eines Systems wie etwa der Bundesrepublik Deutschland oder der Europäischen Union (Jann 1994, 308 f.).

Nach wie vor bildet die Definition von *Thomas R. Dye* die klassische Grundlage der Politikfeldanalyse: „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (Dye 1978: 1). *Schubert/Bandelow* erweitern diese Definition: „Politikfeldanalyse fragt

danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (*Schubert/Bandelow* 2003: 4). Damit brechen sie die Verengung auf die Regierungen (governments) als politische Entscheider auf und ermöglichen es so, alle am Entscheidungsprozess in einem Politikfeld beteiligten Akteure und ihre Handlungsrationalitäten ganzheitlich zu betrachten. Politische Akteure können dabei sowohl Individuen wie Politiker oder Verbands- und andere Interessenvertreter als auch Organisationen wie Verbände, Parteien, Ministerien oder Unternehmen sein.

Die theoretischen Grundlagen der Policy-Analyse entwickelten sich in den vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA aus der philosophischen Strömung des Pragmatismus und den auf ihr aufbauenden Pluralismustheorien. Als wegweisend gilt das Buch „New Aspects of Politics“ von *Charles E. Merriam* (*Merriam* 1925), einem der führenden Protagonisten der „Chicago School of Pragmatism“. Zusammen mit seinem Schüler *Harold D. Lasswell* gilt er deshalb als Begründer der „policy sciences“ (*Schubert* 2003: 39 f.). Das Erscheinen des Buches „The Policy Sciences“ im Jahr 1951 (*Lerner/Lasswell* 1951) wird dann gemeinhin als Geburtsstunde der Forschungsdisziplin der Politikfeldanalyse betrachtet. Lerner und Lasswell waren in erster Linie bestrebt, einen neuen, interdisziplinären Ansatz zu liefern, der alle sozialwissenschaftlichen Theorien und Methoden mobilisieren sollte, um das Problemlösungsverhalten von politischen Akteuren besser analysieren und erklären zu können. Theoretisches Ziel der Politikfeldanalyse ist es bis heute, die gewonnenen Erkenntnisse als Problemlösungsansätze für politische Entscheidungsträger aufzubereiten und sie als wissenschaftliche Ressourcen in den politischen Problemverarbeitungsprozess einzuspeisen. Über eine retrospektive Analyse soll eine Rationalisierung der Entscheidungsgrundlage und damit prospektiv eine Verbesserung der politischen Entscheidungsqualität erreicht werden. Gerade in der Ära des Kalten Krieges ging es den amerikanischen Politikwissenschaftlern auch darum, die Widerstandsfähigkeit der Demokratie gegenüber radikalen Kräften zu erhöhen. Exemplarisch zeigte sich hieran schon früh die starke Ausrichtung der Politikfeldanalyse auf die Dimension der wissenschaftlichen Politikberatung.

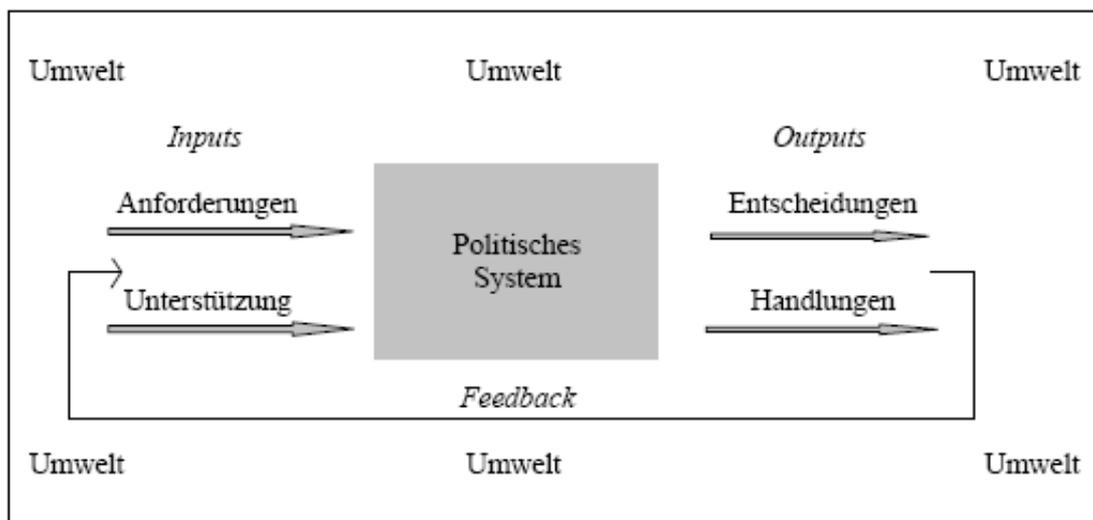
Tatsächlich erlebte die Policy-Forschung in den USA ab den 1960er Jahren einen starken Aufschwung, als die Politik in immer größerem Umfang sozialwissenschaftliche Beratung in Anspruch nahm. In dieser Zeit entstanden in den USA viele, oft noch heute die wissenschaftliche Politikberatung dominierende Forschungsinstitute mit teils sehr politischer Ausrichtung. Sog. *Think Tanks* oder Ideenagenturen wie die *Rand Corporation*, die *Heritage Foundation* oder das *Enterprise Institute* wurden gegründet oder erlebten ihre erste Blütezeit (vgl. *Gellner* 1995).

Gleichzeitig bildeten sich innerhalb der angloamerikanischen Policy-Forschung zur Analyse und Erklärung von staatlichen Handlungs- und Entscheidungsprozessen zwei Strömungen entlang grundlegender konzeptioneller Modelle heraus: Das von *David Easton* (*Easton* 1965a; 1965b)

entwickelte theoretische Modell des politisch-administrativen Systems als „Black Box“ und das Policy-Arenen-Modell von *Theodore J. Lowi* (Lowi 1964; 1972). Beiden Ansätzen liegt dabei eine unterschiedliche Politikvorstellung zugrunde.

Die von der politischen Systemtheorie Eastons geleitete Policy-Forschung geht stark vereinfachend vom politisch-administrativen System als einem rational handelnden System aus, das von seiner alles umschließenden Umwelt, also der Gesellschaft, generierte „Inputs“ wie Anforderungen und Unterstützung verarbeitet und dann „Outputs“ wie Entscheidungen und Aktivität produziert. Dabei werden die internen Abläufe im politisch-administrativen System als gegeben und strukturell nicht veränder- oder steuerbar hingenommen und das System als nach außen abgeschlossenes Ganzes begriffen, als sog. *Black Box*.

Abb. 1: Eastons Modell des politischen Systems als Black Box



Quelle: eigene Darstellung nach Easton (1965b: 32)

Untersuchungen nach dem Eastonschen Input-Output-Modell nehmen so meist den Blickwinkel des politischen Systems ein und untersuchen schwerpunktmäßig die äußeren Einflüsse. Die Kritik an diesem Modell bezog sich gegen die starke Vereinfachung und insbesondere gegen das Konzept der Black Box, weil die am politischen Prozess beteiligten Verarbeitungseinheiten innerhalb des Systems und ihre Beziehungsstrukturen nicht benannt bzw. untersucht werden. Verschiedene Forscher plädierten daher sogar für die Aufhellung oder Durchsichtigkeit der Black Box als dem Ziel der Policy-Analyse (Czayka 1974, Bunge 1996: 110 f.).

Lowis Policy-Arenen-Modell und Arenenmodelle im Allgemeinen orientieren sich hingegen viel stärker an den Akteuren des politischen Prozesses und sind in Bezug auf die vorliegende Arbeit deshalb zielführender. Aus einem pluralistischem Grundverständnis heraus wird dem Handeln von Interessenvertretern und -gruppen innerhalb des politischen Systems die größte Bedeutung

beigemessen, die es zu untersuchen gilt. Auch wendet sich Lowi explizit gegen die bis dahin in der Politikwissenschaft gemeinhin übliche Annahme des „politics (and polity) determine policies“. Diese Politikvorstellung führe zu Policy-Typologien, die ausschließlich innerhalb von materiellen (Energie-, Umwelt- oder Verteidigungspolitik), zeitbezogenen (Politik der 80er Jahre, Nachwendepolitik etc.), ideologischen (liberale, konservative, sozialistische Politik) oder institutionellen (Länderpolitik, Ministerialverwaltung) Strukturrahmen operieren. Für Lowi ist aber die Annahme, dass die Beziehung zwischen politischen Akteuren von einer durch sie zu verhandelnden und umzusetzenden Policy bestimmt wird, viel zentraler. Daraus folgert er „policies determine politics“ (Lowi 1964: 688, Lowi 1972: 299, zitiert nach Schneider/Janning 2006: 23).

Auch bedingt durch die von Hegel geprägte konservative Staatstheorie, griff die bis dahin auf den Staat, seine Institutionen und das politische System im Allgemeinen fixierte deutsche Politikwissenschaft die Entwicklung der Politikfeldanalyse erst mit einiger Verzögerung auf. So datieren die ersten Publikationen zu diesem Themenkomplex in die 1980er Jahre. Erst zu diesem Zeitpunkt setzte eine Hinwendung zur inhaltlichen, materiellen Dimension von Politik ein und man begann, sich intensiver mit einzelnen Politikfeldern auseinander zu setzen (u.a. Windhoff-Héretier 1983, Jann 1983, Hartwich 1985, Schubert 1991).

Das analytische Interesse innerhalb der deutschen Politikfeldforschung hat sich in jüngerer Zeit weg von den Policy-Instrumenten und den staatlichen Umsetzungsinstanzen hin zu den externen Erfolgsbedingungen für die Umsetzung von Policies verschoben. Akteurskonstellationen und ihre spezifische Konfliktstrukturen stehen nun wie in der vorliegenden Arbeit im Vordergrund des Erkenntnisinteresses, wobei auch die strikte inhaltliche und zeitliche Trennung einzelner Policy-Phasen als zu theoretisch und realitätsfern aufgegeben wurde. Insgesamt geht es nun mehr um eine generelle Perspektive auf die Regelung und Steuerung gesellschaftlich-politischer Prozesse in einem Politikfeld.

Mit den Definitionen von Dye und Schubert/Bandelow sind die drei zentralen Fragestellungen der Politikfeldanalyse bereits benannt:

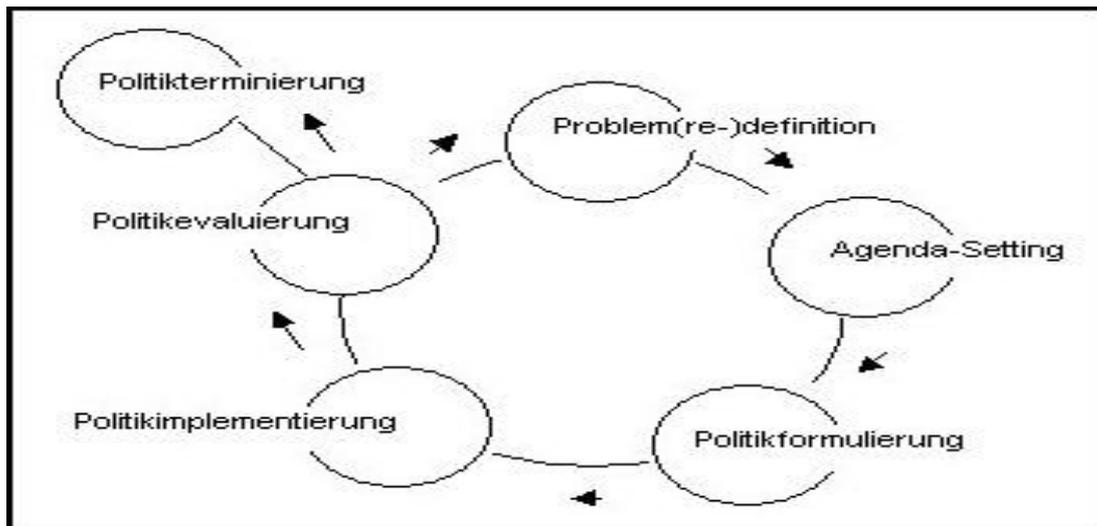
- Das „Was“ fragt nach dem Inhalt staatlicher Handlungen bzw. Policies.
- Das „Warum“ stellt die Frage nach den Gründen, Voraussetzungen und Einflussfaktoren auf das staatliche Handeln.
- Das „Wozu“ beschäftigt sich mit den Folgen und Wirkungen der staatlichen Aktivitäten.

Diese drei zentralen Fragen lassen sich auch als Phasen des politischen Problemverarbeitungsprozesses darstellen. Den Voraussetzungen für staatliches Handeln folgt die Ausarbeitung der Inhalte mit dem Ergebnis einer staatlichen Intervention und ihrer Folgen.

Wie schon am Eastonschen Modell des Policy-Output mit einem Feedback, das wiederum

katalysiert durch die Umwelt zu neuen Handlungsanforderungen an das politisch-administrative System führt, wird auch hier deutlich, dass die verschiedenen Phasen des Policy-Making nicht bloß als logische und lineare Abfolge begriffen werden können. Auf der theoretischen Betrachtungsebene wird der politische Problemverarbeitungsprozess deshalb idealtypisch und wie in der folgenden schematischen Abbildung als ein immerwährender Kreislauf oder *Policy Cycle* dargestellt, der nur selten durch die wirkliche Terminierung von Policies unterbrochen wird.

Abb. 2: Der idealtypische Policy Cycle



Quelle: Jann/Wegrich (2003: 82)

Betrachtet man den Aspekt der Politikterminierung tatsächlich als eine Ausnahme des ansonsten nie endenden politischen Problemverarbeitungsprozesses, wird schnell deutlich, dass neue Policies in aller Regel nicht auf ein gesamtgesellschaftliches Vakuum, sondern auf schon existierende Policies treffen. Im seltenen Falle werden bestehende Policies durch neue sinnvoll ergänzt, wahrscheinlicher ist jedoch, dass alte durch neue zumindest modifiziert werden oder es zu einer Konkurrenz oder sogar negativen Interaktion kommt. Dabei können Policies auch zur direkten Ursache (nicht intendierter) neuer Probleme werden, auf die wiederum mit neuen Policies reagiert wird. Der Policy Cycle speist sich in diesem Falle praktisch aus sich selbst heraus bzw. kann sogar eine Beschleunigung erfahren, führt in einem Politikfeld aber in jedem Fall zu dauerhaft konfliktuösen Akteurskonstellationen.

Insgesamt geht es im Rahmen einer Politikfeldanalyse um die Generierung und Bereitstellung von empirischem und theoretischem Wissen sowohl über politische Problemverarbeitungsprozesse der Vergangenheit als auch um die aus ihnen ableitbaren Entwicklungsszenarien in der Zukunft. Das Erkenntnisinteresse kann dabei auf einzelne Politikfelder beschränkt bleiben oder aber auf mehrere oder alle Politikfelder übertragbares Wissen um Strukturen und Prozesse der Policy-Bildung mit

einschließen. Dabei wird deutlich, dass es für eine Politikfeldanalyse zur Erfassung aller relevanten Untersuchungsebenen meistens notwendig ist, einen interdisziplinären Ansatz zu verfolgen und eine Limitierung auf den engeren Bereich der Politikwissenschaft als wenig hilfreich erscheint. Die Politikfeldanalyse ist deshalb als ein offener, interdisziplinärer Forschungsansatz innerhalb der Politikwissenschaft zu verstehen, der eine grundsätzliche Anschluss- und Integrationsfähigkeit für andere wissenschaftliche Forschungsansätze und Konzepte bietet.

2.2 Politische Strategieanalyse

Die politische Strategieanalyse stellt einen noch sehr jungen Forschungsansatz innerhalb der Politikwissenschaft dar, der in Deutschland maßgeblich durch die im Jahr 2007 erfolgte Veröffentlichung des Grundlagenbuchs „Politische Strategie. Eine Grundlegung“ von *Joachim Raschke* und *Ralf Tils* in die Diskussion gebracht wurde (*Raschke/Tils* 2007).

Der Begriff Strategie ist eine Ableitung aus den griechischen Wörtern *stratos* (Heer) und *agein* (führen). Strategie bezeichnete also die Kunst der Führung eines Heeres durch den Heerführer, den Strategen. Entsprechend der militärischen Herkunftsgeschichte stammt die klassische Definition des Wortes Strategie in Abgrenzung zum Gegenbegriff der Taktik vom preußischen General und Militärtheoretiker *Carl von Clausewitz*. In seinem bis heute gültigen, 1832 erstmals erschienenen Standardwerk zur strategischen Kriegsführung „Vom Kriege“ heißt es: „Es ist also nach unserer Einteilung die Taktik die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zweck des Krieges“ (*Clausewitz* 1980: 271)². Unabhängig von der militärischen Komponente dieser Definition wird deutlich, dass strategisches Denken und Handeln in Abgrenzung zu operativem und taktischem Verhalten zwingend situationsübergreifend sein muss sowie die Dimensionen von Raum und Zeit als Parameter für strategische Handlungen wählt. *Raschke* entwickelte als Wegbereiter der politischen Strategieanalyse in Deutschland daraus in einem vielbeachteten Aufsatz die Definition von Strategien als „situationsübergreifende, erfolgsorientierte Ziel-Mittel-Umwelt-Kalküle. Strategisches Handeln ist ein darauf bezogenes Handeln“ (*Raschke* 2002: 210).

Strategische Akteure sind demnach strategisch denkende und handelnde Entscheidungsträger, wobei sich sein akteurszentrierter Ansatz auf die politische Strategiefähigkeit von Parteien als kollektiven Akteuren bezieht. Als charakteristisch situationsübergreifend betrachtet er einen mittel- bis längerfristigen Planungshorizont als zeitlichen Rahmen, in dem aus strategischen Überlegungen abgeleitetes Handeln stattfindet. Zwar könne dieser Zeitraum lediglich wenige Wochen oder

² Vgl. für eine sehr ausführliche Spurensuche der Entwicklung von politisch-strategischen Ansätzen *Raschke/Tils* 2007: 43 ff.

Monate umfassen, der Regelfall seien aber viele Monate oder sogar mehrere Jahre. Dabei bildeten Wahlperioden allerdings oft den Zeitrahmen, in den politische Strategien eingepasst werden müssen. In der politischen Realität erscheint deshalb einerseits eine zu langfristig angelegte Strategie als wenig erfolgversprechend, andererseits bedingen unerwartete Ereignisse und das nicht steuerbare Handeln anderer relevanter Akteure eine hohe Anpassungsfähigkeit erfolgreicher strategischer Konzepte. Die Dynamik politischer Prozesse zwingt den strategischen Akteur deshalb zu teils erheblichen Adaptionenleistungen und bindet so Ressourcen. Inhaltlich bedeutet situationsübergreifendes, also strategiegeleitetes Verhalten in Abgrenzung zu taktischem Verhalten insbesondere, nicht nur den unmittelbaren Erfolg zu avisieren. Für *Schmidt* ist der Verzicht auf kurzfristige Erfolge zugunsten einer verbesserten Perspektive zur langfristigen Interessendurchsetzung sogar ein wesentliches Merkmal strategischen Handelns (*Schmidt* 1985: 940).

Neben der zeitlichen Dimension nennt Raschke auch die Erfolgsausrichtung strategischer Konstrukte im Sinne einer wirksamen Zielverfolgung als Bedingung für strategiegeleitetes Handeln. Das Ziel sollte deshalb so gewählt sein, dass realistische Erfolgsaussichten auf sein Erreichen bestehen. Es geht bei einer erfolgversprechenden Strategiebildung also weniger um die Verwirklichung eines subjektiv wünschenswerten, aber schwer zu realisierenden Endzustandes, sondern um die Definition und das Erreichen von strategischen Zielen auf dem Weg dorthin. Gleichwohl meint strategische Erfolgsorientierung auch, beim Erreichen eines strategischen Ziels bereits auf die Zeit danach vorbereitet zu sein. Bezogen auf die politische Arena heißt das beispielsweise für eine Oppositionspartei, nicht nur auf eine Regierungsbeteiligung hinzuarbeiten, sondern für diesen Fall schon eine ausgearbeitete politische Agenda zu besitzen.

Zentrale Elemente einer erfolgreichen Strategiebildung und Grundlage für strategisches Denken und Handeln sind aber vor allem spezifische Ziel-Mittel-Umwelt-Kalküle. Sie bezeichnen „auf gewünschte Zustände (Ziele) bezogene, systematisierte und berechnende Überlegungen (Kalküle) zu zielführenden Handlungsmöglichkeiten (Mittel), die Akteurskonstellationen, Handlungskontexte und -felder beachten (Umwelt)“ (*Tils* 2005: 25).

Strategische Ziele sind innerhalb der Kalküle die Zustände, die Akteure durch explizit strategiegeleitetes Handeln zu erreichen oder zu erzeugen versuchen. Neben unrealistischen können deshalb auch zu vage Zielvorstellungen kaum strategische Qualität entfalten. Beispielsweise kann das Gewinnen möglichst vieler Stimmen bei einer Wahl für eine Partei kein strategisches Ziel sein, wohl aber das Gewinnen der Wahl selbst oder aber die Durchsetzung von bestimmten Politikinhalt über Gesetze und andere Implementationsmechanismen.

Als strategische Mittel werden die Handlungsmöglichkeiten definiert, die einem strategischen Akteur zur Verfügung stehen. Diese beruhen auf den Wegen, die für eine erfolgreiche

Strategieumsetzung beschriftet werden können, auf den konkreten Maßnahmen sowie auf den verfügbaren Ressourcen. Als Wege für politisches Strategiehandeln kommen alle Arenen in Betracht, in denen sich die politische Willensbildung und vor allem die Entscheidungsfindung beeinflussen lässt. Neben der Öffentlichkeit sind das insbesondere Parlamente, Ministerien oder auch die Gerichtsbarkeit mit jeweils unterschiedlichen Ressourcenanforderungen, Handlungslogiken und Erfolgchancen. In der Folge ergibt sich eine große Bandbreite möglicher oder zwingend erforderlicher Einzelmaßnahmen und Maßnahmenbündel wie z.B. Gesetzesinitiativen, Kampagnen, Koalitionen oder informellen Gesprächen. Während Wege und Maßnahmen variabel und vielfältig kombinierbar sind, bestimmen die dem Akteur zur Verfügung stehenden oder von ihm mobilisierbaren materiellen und immateriellen Ressourcen oftmals die Erfolgsaussichten und folglich auch die Auswahl der strategischen Mittel durch den Akteur. Dabei ist der Strategieakteur gezwungen, eine gewisse Unsicherheit über die Erfolgchancen der eingesetzten Mittel zu akzeptieren. Diese Unsicherheit führt innerhalb der Akteurslandschaft letztlich zur Ausdifferenzierung strategischer Vorgehensweisen.

Die strategische Umwelt bezieht sich auf das Handlungsumfeld, in dem sich der Strategieakteur bewegt, mit anderen relevanten Akteuren interagiert und in dem sich Akteurskonstellationen herausbilden. Entsprechend dieser akteurszentrierten Perspektive sind die anderen Akteure im Handlungsumfeld und die Interaktion mit ihnen für den Strategieakteur die wichtigsten Beziehungsgrößen. Das institutionelle Umfeld ist hingegen als vorgegeben anzusehen und bestimmt zwar den Handlungsrahmen, ist als strategische Kapazität aber zu vernachlässigen. Der Strategieakteur kann sich Institutionen im Rahmen seines Konzepts auch zunutze machen, aber eine einzig auf sie ausgerichtete Strategie erscheint aufgrund der starken institutionellen Kontinuität als unsinnig.

Die Konzeptualisierung der Analyse von politischen Strategien stellt, anders als das Konzept der Politikfeldanalyse, bis heute keine eigenständige Teildisziplin der Politikwissenschaft dar. Vielmehr hat die Forschung zu politischen Strategien und ihren Teilaspekten überhaupt erst seit Ende der 1990er Jahre Eingang in den politikwissenschaftlichen Diskurs in Deutschland gefunden. So konstatierte Raschke 2002: „Die Politikwissenschaft hat sich nie systematisch mit politischer Strategie befasst“ (Raschke 2002: 207).

Unabhängig von den strategischen Ansätzen in anderen Wissenschaftsdisziplinen unternahm der konservative Politologe *Otto Heinrich von der Gablentz* bereits 1965 den ersten Versuch, Strategie als ein allgemeines Konzept der modernen Politikwissenschaft zu diskutieren. In seiner „Einführung in die Politikwissenschaft“ operiert er mit dem militärischen Strategiebegriff von Clausewitz und überträgt diesen auf den aus seiner Sicht viel komplexeren theoretischen Ansatz, einen langfristigen Frieden zwischen Nationalstaaten durch strategiegeleitetes Politikhandeln abzusichern (*Gablentz*

1965). Tatsächlich ist der Strategiebegriff im Bereich der Internationalen Beziehungen seit langem etabliert, wo das Handeln von Staaten als den Akteuren der internationalen Politik analysiert wird. Während jedoch die akademische Disziplin der „Strategic Studies“ im angloamerikanischen Raum seit Jahrzehnten ihren festen Platz an politikwissenschaftlichen Fakultäten hat, gibt es in Deutschland bislang keine vergleichbaren Angebote (*Schwarz* 2008: 101).

Der Ansatz von Gablentz für eine politische Strategieanalyse wurde dementsprechend nicht weiter vertieft. Die deutsche Politikwissenschaft wandte sich ab Ende der 1960er Jahre dem Thema der Politiksteuerung durch politische Planung zu. Der Planungsbegriff lässt sich vom Strategiebegriff durch seine rationale Grundausrichtung abgrenzen, die von relativ feststehenden Faktoren aus die Planbarkeit von spezifischen Prozessen annimmt. Planung bedeutet also die vorweggenommene Festlegung bestimmter Handlungsschritte auf dem Weg zu einer Zielerreichung. Anders als die Strategie, die gegenüber sich verändernden Umweltbedingungen grundsätzlich offen ist, erscheint die Planung durch Vorfestlegungen und einen eindimensionalen Rationalitätsbegriff jedoch nicht zur Anwendung in dynamischen Prozessen geeignet.

Für Raschke führte das Ende der Blockkonfrontation durch die Auflösung von ideologischen Spannungs- und Trennlinien und einer damit verbundenen Erosion der traditionellen politischen Marktverteilung in der Politik zu einem steigenden Strategiebedarf, wie er in seinem Buch „Die Zukunft der Grünen“ anmerkte, das erstmalig eine Parteienanalyse mit einem strategischen Analysefokus darstellte (*Raschke* 2001: 14 f.). Zuvor streiften einige Publikationen das Thema der politischen Strategie sowohl in empirischer als auch theoretischer Hinsicht (u.a. *Wiesenthal* 1990; 1993, *Scharpf* 2000). Im Jahr 2000 erschien mit „Politische Strategien“ von *Schröder* sogar eine erste Monographie zum Thema mit einschlägigem Titel (*Schröder* 2000), die jedoch aus einem politischen Beratungszusammenhang heraus eher als eine Art Gebrauchsanleitung für politische Strategiebildung entstanden ist. Sie vermag durch eine unsystematische Aneinanderreihung von Ausschnitten aus ökonomischen und vor allem militärischen Strategiedebatten keinen politikwissenschaftlich-analytischen Anspruch zu entwickeln und ist zudem eindimensional auf den Aspekt der politischen Strategiebildung verengt.

Die wirkliche Konzeptualisierung eines Strategieansatzes fand jedoch nicht statt. Dem wachsenden Bedarf an politischer Strategieorientierung stand also ein grundlegendes politikwissenschaftliches Vakuum gegenüber und es blieb offen, was genau unter politischen Strategien zu verstehen sei. In diese Lücke stieß Joachim Raschke mit seinem bereits erwähnten Aufsatz „Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept“ vor (*Raschke* 2002), in dem er erstmals eine politikwissenschaftliche Strategielehre entwirft. Sein Beitrag erschien in einem Sammelband von *Nullmeier/Saretzki*, der sich mit der Strategiefähigkeit von politischen Parteien in einer sich stark verändernden medialen und politischen Umwelt auseinandersetzt. Einige

Strategiebeiträge für Teilbereiche des politischen Managements wie Wahlkampf, Lobbying und PR liefern auch die Sammelbände „Kampagne!“ (Althaus 2002), „Kampagne! 2“ (Althaus/Cecere 2003) und „Kampagne! 3“ (Althaus 2007), die aber qualitativ sehr unterschiedlich ausfallen. Zum Teil gehören sie zu der Vielzahl von eher populärwissenschaftlichen Veröffentlichungen im Ratgeberstil, die sich seit der Jahrtausendwende mit dem Thema des strategischen Lobbying beschäftigen.

Die im Jahr 2005 publizierte Dissertation von *Ralf Tils* beinhaltet dann erstmals die politikwissenschaftlich-konzeptionelle Grundlegung des Ansatzes einer politischen Strategieanalyse (Tils 2005). Offensichtlich von Raschkes Überlegungen inspiriert, konstatierte Tils ebenfalls den inflationären Gebrauch des Strategiebegriffs in politischen Zusammenhängen ohne wissenschaftlichen Überbau, dem er eine systematische und vieldimensional ausdifferenzierte Strategiekonzeption entgegenstellte. Im zweiten Teil seiner Arbeit diente ihm diese Konzeption als Grundlage zur Evaluation von zwei strategischen Ansätzen im Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

Ebenfalls 2005 erschien das zweite Heft des Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“ mit dem Thema „Strategisches Niemandsland. Vom Dilemma der Strategiebildung in der Politik“. Neben den Beiträgen von Vertretern unterschiedlicher Kollektivakteure, die sich exemplarisch mit dem Problem der Strategiebildung aus Akteurssicht beschäftigen, vermittelt der einleitende Aufsatz von *Speth* einen guten Überblick über die Entwicklung des Strategiebegriffs bis hin zur aktuellen Debatte um die Notwendigkeit eines politikwissenschaftlichen Strategiediskurses. Die Ursache für das konzeptuelle Defizit im Bereich der politischen Strategieanalyse sieht er in der politikwissenschaftlichen Konzentration auf Policy-Fragen, die die für eine Strategieanalyse relevante Fragen nach der Organisationsentwicklung und der Struktur politischer Organisationen insgesamt vernachlässige, während z.B. im Bereich der Wirtschaftswissenschaften Aspekte rund um die strukturelle Entwicklung von Unternehmen eine zentrale Rolle in der strategischen Managementforschung spielten (Speth 2005: 27). 2007 veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung den Band „The Strategy of Politics“, in dem die konkreten strukturellen Voraussetzungen für strategische Politik in Dänemark, Großbritannien, Deutschland und den USA erörtert und in einem Schlussbeitrag miteinander verglichen werden, um Rückschlüsse für eine deutsche Reformdebatte zu generieren (Fischer/Schmitz/Seberich 2007).

Ebenfalls 2007 erschien schließlich die Monographie „Politische Strategie. Eine Grundlegung“ von *Joachim Raschke* und *Ralf Tils*, die als das politikwissenschaftliche Fundament für eine Theorie der politischen Strategie und die weitere Auseinandersetzung mit der Forschungsrichtung „Politische Strategieanalyse“ anzusehen ist (Raschke/Tils 2007). Neben einer umfassenden Begriffsbestimmung analysieren Raschke/Tils die Elemente der politischen Strategie und führen in einer für ein

Grundlagenbuch notwendigen Ausführlichkeit in die komplexen Konzepte sowie die drei Phasen bzw. Dimensionen des Strategieprozesses aus Strategiefähigkeit, Strategiebildung und strategischer Steuerung ein. Der Bogen zur Praxis wird durch viele Beispiele im Buch und insbesondere am Ende gespannt, wo Fallstudien zu ausgewählten Strategieprozessen innerhalb der SPD vorgestellt werden. Ausdrücklich bestehen die beiden Pioniere der politikwissenschaftlichen Strategieforschung in Deutschland in diesem Kontext darauf, dass das Konzept der politischen Strategieberatung aus einem wechselseitigen Anschluss von politikwissenschaftlichen Erkenntnissen und der politischen Praxis bestehen muss. Zwar weisen jedes wissenschaftliche Konzept grundsätzlich eine gewisse Praxisferne auf und werde von Praktikern deshalb oft zurückgewiesen. Jedoch existiere im vorliegenden Fall eine klassische wechselseitige Notwendigkeit des Austausches: Politik benötige für die allgemein als notwendig erachtete Ausarbeitung von strategischen Leitlinien wissenschaftliche Expertise, während die Politikwissenschaft ohne empirische Erkenntnisse und den Kontakt zur Politik keine konzeptionellen Ergebnisse erzielen könne (*Raschke/Tils 2007: 21*). Mittlerweile gilt das Buch als das Standardwerk zur politikwissenschaftlichen Strategieberatung und lieferte einige analytisch-konzeptionelle Grundlagen für die vorliegende Arbeit, die den Wunsch der Autoren aufgreift, dass sich der Ansatz der politischen Strategieberatung als besonders anschlussfähig an andere politikwissenschaftliche Konzepte erweisen möge.

2008 beschäftigte sich das erste Heft des Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“ erneut mit dem Thema. Das Heft „Strategie in der Politik - Anatomie einer Überforderung“ ist das Ergebnis eines Workshops zur Buchveröffentlichung von Raschke/Tils. Wissenschaftler, Politiker und Praktiker aus den Bereichen Kommunikation, Medien und Demoskopie setzten sich darin aus ihrem spezifischen Blickwinkel heraus mit aktuellen und zukünftig denkbaren Entwicklungen rund um das Thema politische Strategie auseinander.

In diesem Abschnitt ist deutlich geworden, dass es strategische Überlegungen und Handlungsweisen in politischen Kontexten schon immer gab, so dass der Strategiebegriff insgesamt viele historische Anknüpfungspunkte hat. Während er in anderen akademischen Disziplinen wie den Wirtschaftswissenschaften schon länger eine zentrale konzeptionelle Rolle spielt, wurde seine Präsenz von der Politikwissenschaft bis weit in die 1990er Jahre hinein kaum mit Inhalt unterlegt. Es ist der Verdienst von Joachim Raschke, das Konzept der politischen Strategieberatung in den politikwissenschaftlichen Diskurs eingebracht und die theoretische Lücke durch die Veröffentlichung des Grundlagenbuches zusammen mit Ralf Tils 2007 geschlossen zu haben.

2.3 Der Ansatz der strategischen Politikfeldanalyse

Während die Politikfeldanalyse einen seit Jahrzehnten auch in Deutschland etablierten theoretischen Analyserahmen für politikwissenschaftliche Studien darstellt, ist der Ansatz der politischen Strategieberatung noch sehr jung. Als wissenschaftlicher Rahmen für eine größere Forschungsarbeit ist er bisher nur von *Tils* verwendet worden, der erstmals einen ausformulierten Ansatz für eine politische Strategieberatung vorgelegt und ihn anhand von zwei ausgewählten Strategiekonzepten für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik evaluiert hat (*Tils* 2005). Das 2007 erschienene umfangreiche Grundlagenbuch von Raschke/Tils bietet darüber hinaus nicht nur genügend technisch-analytische Werkzeuge für weitergehende, spezifizierende politische Strategieberatungen, sondern verdeutlicht mit seinen zahlreichen Beispielen auch die praktische Anschlussfähigkeit von politischer Strategieberatung an konkretes Politikhandeln. Die beiden Autoren gehen sogar so weit, Strategie als ein mögliches Schlüsselthema für eine stärkere Praxisorientierung der aus ihrer Sicht tendenziell zu theorielastigen deutschen Politikwissenschaft zu benennen. Gleichzeitig sind sie Stichwortgeber für neue Wissensbereiche, die bei der strategiebezogenen Analyse von bisher nicht aus einem strategischen Blickwinkel heraus betrachteten Teildisziplinen theoretisch entstehen können. Neben strategischer Kommunikation und strategischer Demoskopie formulierten sie hierbei erstmals den denkbaren Ansatz einer *strategischen Politikfeldanalyse*, der den politikwissenschaftlichen Analyserahmen der vorliegenden Arbeit bildet (*Raschke/Tils* 2007: 534). Der neue politikwissenschaftliche Ansatz der strategischen Politikfeldanalyse entsteht also aus der Zusammenführung der etablierten Teildisziplin der Politikfeldanalyse mit dem relativ neuen und bisher ohne einen wissenschaftlichen Standard auskommenden Konzept der politischen Strategieberatung. Streng genommen handelt es sich um einen Konzeptanschluss, also um eine Politikfeldanalyse unter strategischen Gesichtspunkten. Die strategische Politikfeldanalyse ist dabei als ein ganzheitlicher Ansatz zu verstehen, der sich notwendigerweise mit allen drei inhaltlichen Dimensionen von Politik, also Policy, Politics und Polity, auseinandersetzt. Neben den Politikfeldentwicklungen rückt der Ansatz die Akteure und ihre strategische Positionierung bei den Politikformulierungsprozessen in den Mittelpunkt der Analyse.

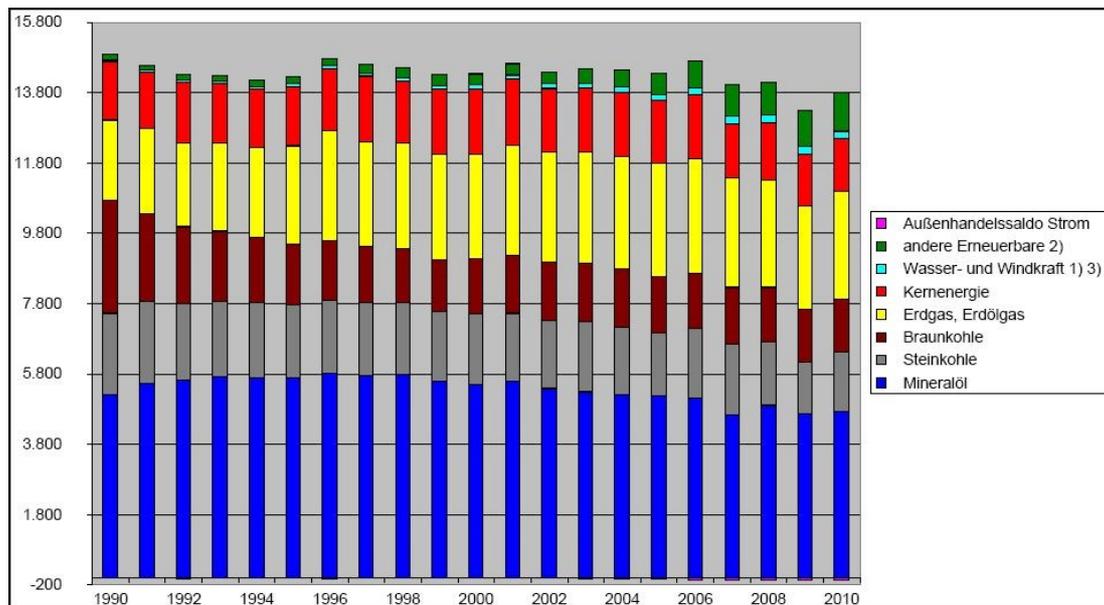
3 Das Politikfeld der Elektrizitätspolitik

3.1 Elektrizitätspolitik als Teilbereich der Energiepolitik

Zunächst ist Energie eine physikalische Größe, die sich in mehrere verschiedene Energieformen wie z.B. mechanische Energie, Wärmeenergie oder aber elektrische Energie, also Strom, umwandeln lässt. Zur Umwandlung von Energie wird dabei eine Energiequelle benötigt, die energiewirtschaftlich als *Primärenergie* bezeichnet wird, um sie in eine *Sekundärenergie* wie Elektrizität umwandeln zu können. Die dafür zur Verfügung stehenden Energiequellen bzw. Primärenergieträger lassen sich in drei Gruppen unterteilen: *fossile Energieträger*, bestehend aus Stein- und Braunkohle, Erdgas, Erdöl oder Torf, der Kernbrennstoff Uran als *nuklearer Energieträger* sowie *regenerative Energieträger* wie Wind-, Wasser- und Sonnenkraft, Biomasse und Geothermie.

Primärenergieträger werden selbstverständlich nicht nur eingesetzt, um Strom zu erzeugen, sondern in sehr vielen unterschiedlichen Bereichen wie etwa dem Verkehrssektor, wo vornehmlich über die Verbrennung von Erdöl bzw. raffinierten Mineralölprodukten in Motoren mechanische Energie zum Antrieb von Fahrzeugen oder Flugzeugen generiert wird. Die hauptsächliche Verwendung im Verkehrssektor sowie sein Einsatz im Bereich der Gebäudewärme (Heizöl) macht den Primärenergieträger Erdöl bzw. Mineralölprodukte in den meisten Industrieländern wie auch in Deutschland mit ca. 35 Prozent Anteil zum mit Abstand wichtigsten Primärenergieträger, wie folgende Abbildung über die Entwicklung des Energieträgermixes am Primärenergieverbrauch in Deutschland verdeutlicht.

Abb. 3: Primärenergieverbrauch in Deutschland nach Energieträgern in Petajoule



Quelle: BMWi (2011: 10)

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass von den fossilen Energieträgern lediglich Stein- und Braunkohle als heimische Energieträger in Deutschland in ausreichendem Maße vorhanden sind, während Erdgas und insbesondere Erdöl fast vollständig und Uran sogar vollständig importiert werden müssen. Die deutsche Energiepolitik weist deshalb insgesamt eine ausgeprägte internationale bzw. außenpolitische Dimension auf. Regenerative Energieträger sind hingegen entlang natürlicher regionaler Begebenheiten wie der durchschnittlichen Sonneneinstrahlung oder Windstärke unbegrenzt verfügbar, wie im Abschnitt zum energiepolitischen Oberziel der Versorgungssicherheit noch weiter ausgeführt wird. Energiepolitik ist also gleichbedeutend mit der gesamten Staatstätigkeit in Bezug auf die Regelung des Energiekreislaufs von der Bereitstellung über die Verwendung bis hin zur Umwandlung und Verteilung aller zur Verfügung stehenden Primärenergieträger unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Eigenschaften.

Elektrizitätspolitik ist deshalb als ein Teilbereich der Energiepolitik zu charakterisieren. Sie bezieht sich auf die Staatstätigkeit zur Regelung aller Aspekte der öffentlichen Versorgung mit elektrischer Energie und setzt bei den zur Umwandlung in elektrische Energie eingesetzten Energieträgern an. An diesem Punkt besteht die entscheidende Schnittstelle zum Überbau der Energiepolitik, die im Falle des traditionellen Einsatzes fossiler bzw. nuklearer Energieträger in der Stromproduktion für ihre ausreichende Bereitstellung zu akzeptablen Bedingungen Sorge zu tragen hat. Im Bereich der zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger besteht darüber hinaus auch die entscheidende Schnittstelle zur Umwelt- bzw. Klimaschutzpolitik, die über das energiepolitische Oberziel der Umweltverträglichkeit in die Elektrizitätspolitik integriert ist.

Der klassische Regelungsbereich der Elektrizitätspolitik umfasst deshalb die

elektrizitätswirtschaftlichen Wertschöpfungsstufen von Erzeugung, Transport und Verteilung sowie Vertrieb von elektrischer Energie.

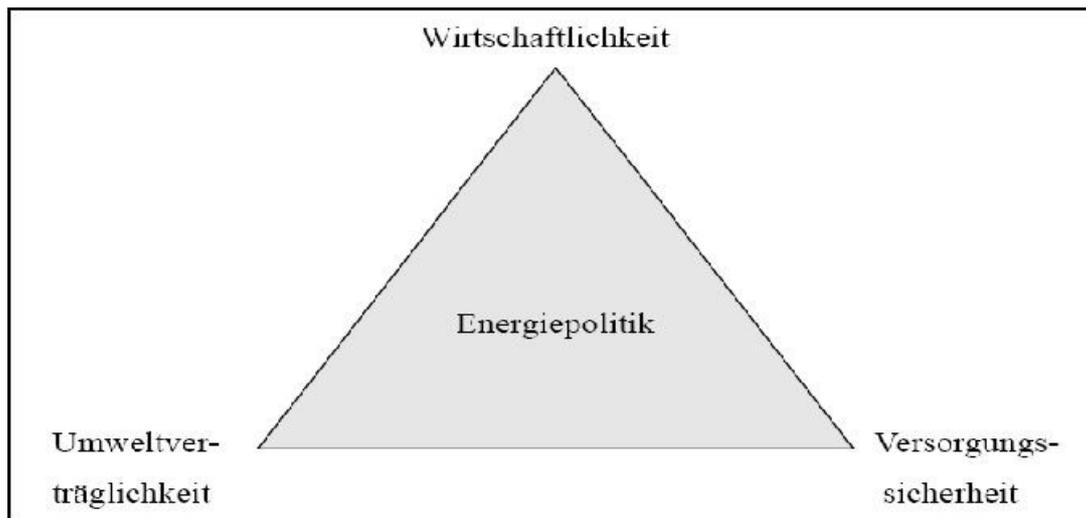
3.2 Das Zieldreieck der Energiepolitik

In der Literatur wie in den öffentlichen Definitionen gilt die Zielausrichtung der Energiepolitik auch für alle ihre Teilbereiche. An dieser Stelle wird deshalb das klassische energiepolitische Zieldreieck vorgestellt, dessen Schenkeln sich die unterschiedlichen elektrizitätspolitischen Maßnahmen zuordnen lassen.

Gemäß der grundlegenden volkswirtschaftlich-infrastrukturellen Bedeutung der Elektrizitätsversorgung in einem Industrieland ist die Elektrizitätspolitik auch in Deutschland eine der zentralen Aufgaben jeder Bundesregierung. Nachdem Strompolitik lange Zeit im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Versorgung stattgefunden hatte, kam mit dem Faktor Umweltverträglichkeit ca. ab Ende der 1970er Jahre ein neues, drittes politisches Oberziel für die Versorgung mit elektrischer Energie und anderen Energieformen hinzu. Dieses Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit, teilweise unter Verwendung synonymen Begrifflichkeiten, bildet seither den Grundpfeiler der deutschen sowie der europäischen Energie- wie Elektrizitätspolitik³. In § 1 des EnWG von 1998 heißt es: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit“. Bei der Novellierung des Gesetzes 2005 wurde diese Zielsetzung darüber hinaus um die Attribute effizient und verbraucherfreundlich erweitert, ohne die drei Zieldimensionen jedoch grundsätzlich zu verändern. Nach übereinstimmender offizieller Darstellung muss Energiepolitik alle drei Ziele gleichrangig berücksichtigen und stets eine ausgewogene Balance sicherstellen, um nachhaltig zu sein. Nachhaltig wiederum ist Politik nach offizieller Definition dann, wenn sie Entwicklungen befördert, die die Bedürfnisse der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen gleichermaßen berücksichtigen und befriedigen (*BMWi* 2001: 10). Daraus ergibt sich schematisch ein gleichschenkliges Zieldreieck der Energiepolitik:

³ Immer wieder wird auch Innovation bzw. Innovationsfähigkeit im energiewirtschaftlichen Bereich als viertes Ziel der Energiepolitik genannt. Diese Ansicht vertritt unter anderem *Rolf Hempelmann*, seit 2003 energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, der dieses vierte Ziel auch in der 2003 vom SPD-Bundesparteitag beschlossenen „Energiepolitischen Agenda 2010“ verankert hat (*SPD* 2003: 1). Tatsächlich lässt sich Innovation in der Realität etwa durch Subventionen politisch befördern. Exemplarisch sind hierbei die Entwicklungen im Bereich der erneuerbaren Energien anzuführen, wo es in den letzten Jahren durch garantierte Einspeisevergütungen in allen Sparten zu großen technischen Innovationen gekommen ist. Gerade hieran wird aber, puristisch betrachtet, deutlich, dass auch technische und wirtschaftliche Innovation stets innerhalb des energiepolitischen Zieldreiecks mit seinem Spannungsfeld stattfindet. Innovation ist ohnehin in jedem der drei Zielkorridore möglich und findet permanent statt, kann aber auch stets einem, zwei oder auch allen drei Zielen zu- bzw. untergeordnet werden und sollte deshalb nicht als eigenständiges, von den traditionellen drei Oberzielen isolierbares Ziel betrachtet werden.

Abb. 4: Zieldreieck der deutschen und der europäischen Energiepolitik



Quelle: eigene Darstellung

Während über diese grundsätzlichen energiepolitischen Ziele ein breiter politischer Konsens herrscht, erfolgt seitens der Parteien als Träger der nationalen Energiepolitik de facto eine unterschiedliche Prioritätensetzung innerhalb des Dreiecks, so dass einzelne Ziele auch stark in den Vordergrund treten können. Beispielsweise liegt die Präferenz der Grünen traditionell auf der Umweltverträglichkeit, während die FDP neben der für alle Parteien obligatorischen Versorgungssicherheit als wirtschaftsliberale Partei eher die Wirtschaftlichkeit bzw. Preisgünstigkeit der Energieversorgung in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt. Sie war es auch, die die schließlich 1998 erfolgte Liberalisierung der Energiewirtschaft maßgeblich vorantrieb, während die Grünen in der Zeit ihrer Regierungsbeteiligung (1998-2005) vor allem zusätzliche klima- bzw. umweltpolitische Elemente in die deutsche Energiepolitik integrieren konnten. Insgesamt lässt sich deshalb feststellen, dass die energiepolitischen Agenden der auf Bundesebene regierenden Parteien die entscheidenden Determinanten der deutschen Energiepolitik sind, die sich wiederum zu einem großen Teil aus den mutmaßlichen energiepolitischen Präferenzen ihrer Wähler ableiten. So ist beispielsweise nach übereinstimmender Einschätzung die Ablehnung der Atomenergie durch die Mehrheit der Wähler von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und damit auch den Parteien selbst entscheidend für den Atomausstiegsbeschluss gewesen. Dennoch wird im von Reiche herausgegebenen Grundlagenbuch zur Energiepolitik darauf hingewiesen, dass sie trotz ihres Querschnittcharakters in der Regel kein Thema sei, welches die Wahlentscheidung der Bürger maßgeblich beeinflussen würde (*Laumanns* 2005: 281).

Richtig ist in diesem Zusammenhang aber vielmehr, dass das jeweilige Wählerklientel der energiepolitischen Ausrichtung „ihrer“ Partei im Vergleich zu anderen Politikfeldern einen

unterschiedlich hohen Stellenwert beimisst, worauf in den Abschnitten, in denen die Parteien als Akteure der Elektrizitätspolitik auf der nationalen Ebene analysiert werden, noch näher eingegangen wird.

3.2.1 Versorgungssicherheit

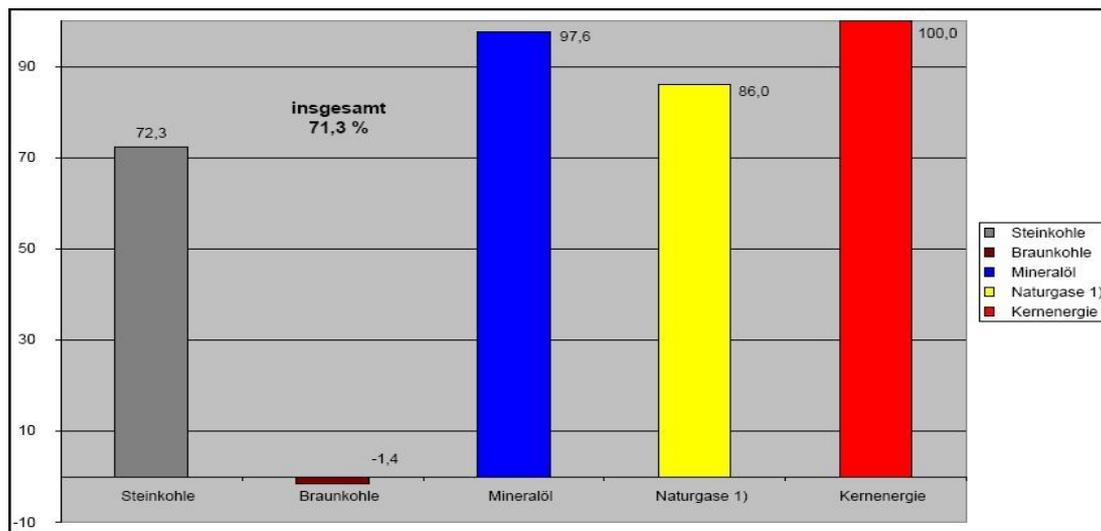
Die Versorgungssicherheit in der Stromversorgung ist von jeher die Grundlage für eine prosperierende, moderne Volkswirtschaft. Sie setzt sich aus der Verfügbarkeit von Elektrizität, der Zuverlässigkeit der Versorgung sowie der Versorgungsqualität zusammen. Auf die Stromversorgung bezogen bedeutet dies, dass Energieträger sowie Anlagen zur Stromgewinnung in ausreichendem Maße vorgehalten werden müssen, der aktuelle Strombedarf durch eine flächendeckende Koordinierung des Erzeugungsparks sekundengenau und unterbrechungsfrei bereitgestellt werden kann und dass die Übertragungsnetze den technischen Anforderungen qualitativ und quantitativ entsprechen müssen, um einen Spannungsabfall und damit Versorgungsausfälle vermeiden zu können. Zusätzlich müssen für in einem so komplexen Gesamtsystem unvermeidliche Störungsfälle Reservekapazitäten auf allen Ebenen bereitgehalten werden. Zur Aufrechterhaltung der technischen Komponente der Versorgungssicherheit besteht deshalb gerade im Netzbereich ein kontinuierlich hoher Investitionsbedarf (*Müller 2001: 56*).

Die parallele außenpolitische Dimension der Versorgungssicherheit beinhaltet eine von allen Regierungen grundsätzlich angestrebte, größtmögliche Unabhängigkeit von Energieträgerimporten. Heimische Energieträger wurden und werden wie im Falle der deutschen Steinkohle auch deshalb subventioniert und protektioniert, um weniger Brennstoffe importieren zu müssen. Neben der Steinkohle ist in Deutschland vor allem Braunkohle in ausreichendem Maße vorhanden und in Tagebauweise auch wirtschaftlich abbaubar, so dass der gesamte Bedarf an Braunkohle zur Stromerzeugung aus heimischer Produktion gedeckt wird. Die typische Kohleverstromung in Großkraftwerken findet meist in direkter Nähe zu den Lagerstätten statt: Die Braunkohlevorkommen liegen im Rheinischen, Lausitzer und Helmstedter Revier sowie im Mitteldeutschen Raum um Leipzig, während Steinkohle hauptsächlich im westlichen Ruhrgebiet und im saarländischen Raum gefördert wird bzw. wurde. Steinkohlekraftwerke befinden sich darüber hinaus in den Küstenregionen und entlang der Binnenwasserstraßen, weil der Brennstoff hier kostengünstig per Schiff angeliefert werden kann.

Über weitere fossile Energieträger verfügt Deutschland dagegen nicht in nennenswertem Umfang, obwohl auch Erdöl und vor allem Erdgas auf geringem und seit Jahren abnehmendem Niveau gefördert werden. Die große Abhängigkeit Deutschlands von Energieträgerimporten wird in der folgenden Abbildung sehr deutlich, wobei sich die Naturgase ganz überwiegend aus Erdgas und nur

in sehr geringem Umfang aus Erdöl- und Grubengas zusammensetzen.

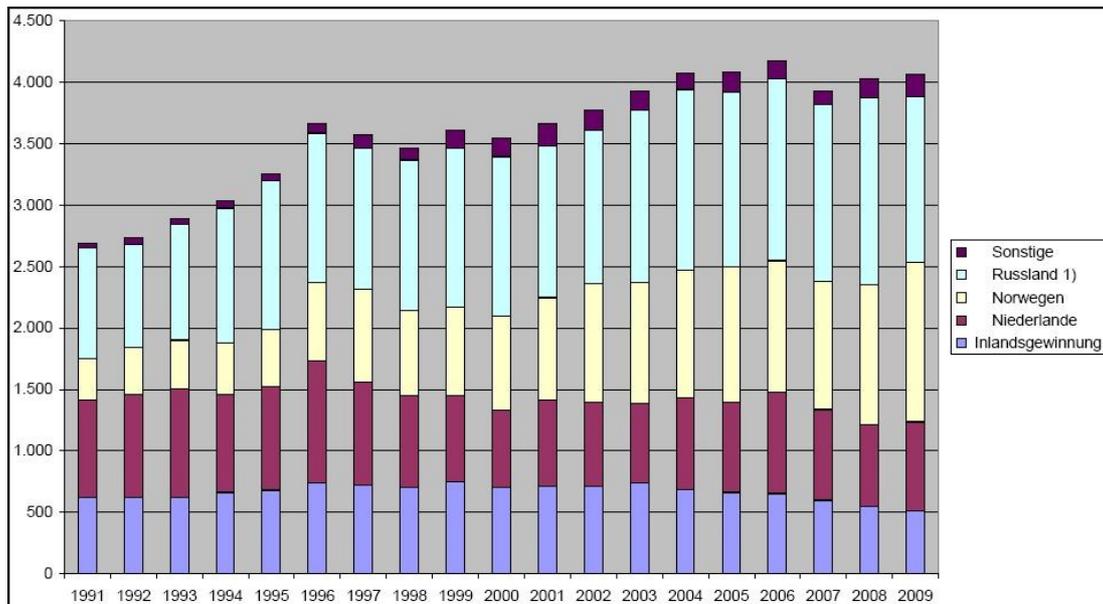
Abb. 5: Nettoimportabhängigkeit nach Energieträgern 2009 in %



Quelle: BMWi (2011: 9)

Da derzeit also weit mehr als zwei Drittel des Energieträgerbedarfs eingeführt werden muss, werden Importrisiken traditionell durch eine Diversifizierung der Bezugsländer von Energieträgern abgedeckt. In Bezug auf die Stromproduktion bedeutet das auch eine erwünschte Diversifizierung der Energieträger im Stromerzeugungsmix. Dabei ist die Importabhängigkeit von Energieträgern für Deutschland und auch für die Europäische Union, wie aus der Grafik hervorgeht, neben dem für die Stromerzeugung zu vernachlässigenden Mineralöl vor allem bei Erdgas sowie zu 100 Prozent bei Uran gegeben. Während Uran zuverlässig aus politisch stabilen Ländern wie Kanada oder Australien, das auch weltgrößter Steinkohleexporteur ist, bezogen werden kann, stellt sich die Situation beim Erdgas anders dar. Hier ist eine Diversifizierung der Bezugsländer für Deutschland weitaus schwieriger, weil das Gas bisher als ebenfalls leitungsgebundene Energieform über wenige Pipelines aus Norwegen, den Niederlanden und Russland nach Deutschland gelangt. Russland ist dabei seit den 1990er Jahren der wichtigste Erdgaslieferant Deutschlands, wie aus folgender Grafik ersichtlich wird.

Abb. 6: Aufkommen von Naturgas in Deutschland in Petajoule



Quelle: BMWi (2011: 26)

Seit 2005 immer wieder auftretende Gaskonflikte zwischen Russland und dem Transitland Ukraine führten allerdings zu Versorgungsunterbrechungen wie zuletzt im Winter 2008/2009. Drei neue Pipelineprojekte sollen deshalb die Versorgungssicherheit Westeuropas mit Erdgas steigern⁴. Eine Alternative dazu ist die Anlieferung von verflüssigtem Erdgas (*liquefied natural gas* - LNG) per Schiff. Diese Technologie ist allerdings noch vergleichsweise teuer. Sie wird erst bei steigenden Gaspreisen wirtschaftlich, ist aber als zukünftige Diversifizierungsoption von Politik und Wirtschaft fest eingeplant. Bis dato existiert allerdings kein LNG-Terminal in einem deutschen Hafen. Das einzige deutsche Terminal-Projekt von E.ON Ruhrgas in Wilhelmshaven wurde vorerst zugunsten einer Beteiligung an einem entsprechenden Projekt in Rotterdam zurückgestellt (*E.ON Ruhrgas* 2008). In jedem Fall steigt der Anteil des durch Gaskraftwerke erzeugten Stroms in Deutschland seit Jahren an, worauf ein Teil der in der Grafik dargestellten Steigerung der Erdgasimporte seit Beginn der 1990er Jahre zurückzuführen ist.

Schließlich dient auch die Steigerung der Effizienz durch technische Innovationen sowie generell Einsparungen beim Verbrauch sowohl der Versorgungssicherheit als auch der Wirtschaftlichkeit und

⁴ Die Pipeline *North Stream*, deren Bau im Jahr 2010 begann und 2012 abgeschlossen sein soll, führt direkt von russischen Küste bei Sankt Petersburg aus durch die Ostsee nach Greifswald. Sie umgeht so die derzeitigen Transitländer Ukraine und Polen, die sich deshalb vehement gegen das Vorhaben aussprechen, da sie dadurch ihre eigene Versorgungssicherheit in Frage gestellt sehen. North Stream ist ein Gemeinschaftsvorhaben der staatlich kontrollierten Gazprom aus Russland als Mehrheitsaktionär sowie von E.ON Ruhrgas, der BASF-Tochter Wintershall, der niederländischen Gasunie und dem französischen Energiekonzern GDF Suez. Spektakulär war die Verpflichtung des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder als Aufsichtsratsvorsitzender der Betreibergesellschaft im Dezember 2005. Er hatte den Bau der Pipeline zuvor während seiner Regierungszeit politisch unterstützt.

Die Pipeline *South Stream* soll Südrussland durch das Schwarze Meer mit Bulgarien verbinden.

Die geplante *Nabucco*-Pipeline soll schließlich von bestehenden und geplanten Förderstätten in Zentralasien und dem Kaukasus aus unter Umgehung Russlands über die Türkei und Griechenland nach Italien sowie in einem anderen Strang über den Balkan nach Österreich geführt werden.

Umweltverträglichkeit der Stromversorgung. Energieeffizienz in der Stromversorgung wird deshalb allgemein als übergeordnete und politisch unumstrittene Zielsetzung betrachtet. Jenseits aller globalen und nationalen Fragen der Energieversorgungssicherheit bemisst sich die ganz konkrete Versorgungssicherheit vor Ort letztlich an den durchschnittlichen Stromausfallzeiten im allgemeinen Stromversorgungsbetrieb. Hier nimmt Deutschland mit kontinuierlich weniger als 20 Minuten pro Jahr und Anschluss bei der Sicherheit der Stromversorgung weltweit einen Spitzenplatz ein (*Holzer 2007: 88*).

3.2.2 Wirtschaftlichkeit

Das Ziel der Wirtschaftlichkeit oder auch Preisgünstigkeit ist ein zentrales Element sowohl der deutschen als auch der europäischen Energiepolitik. Insbesondere die Liberalisierung der nationalen Elektrizitätswirtschaften sowie die Einführung des europäischen Energiebinnenmarktes erfolgte mit der Zielsetzung, volkswirtschaftlich unnötige Stromkosten durch Ineffizienzen infolge mangelnden Wettbewerbs sowie Monopolgewinne zulasten der Verbraucher und hier vor allem der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu vermeiden. Die durchschnittlichen Stromkosten der Industrie betragen zwar nur ca. 3 Prozent der Produktionskosten, energieintensive Branchen wie etwa die in diesem Zusammenhang oft angeführte Aluminium- oder auch die Papierindustrie erreichen jedoch Produktionskostenanteile von bis zu 40 Prozent (*Schmitt 2004: 638*).

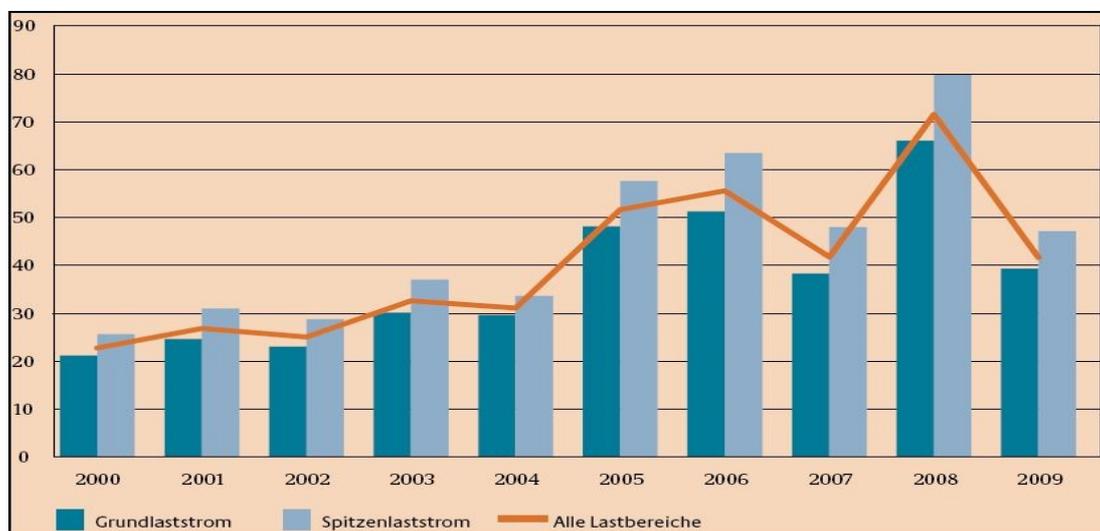
Wie in Abschnitt 3.5.1 noch weiter ausgeführt wird, lässt sich Wettbewerb jedoch nur im Erzeugungs- und Vertriebsbereich herstellen. Der gesamte Netzbereich, also die Konditionen des Netzzugangs und die Netzentgelte, muss dagegen aufgrund seiner technischen Beschaffenheit als *natürliches Monopol* reglementiert bzw. reguliert werden. Zusätzlich dienen deshalb Kartellbehörden, Regulierungsbehörden, Preiskontrollen und ggf. Subventionen als staatliche Instrumente zur Durchsetzung einer preisgünstigen Elektrizitätsversorgung (*Laumanns 2005: 279*).

Der deutsche Strompreis setzt sich neben dem Steueranteil aus mehreren unterschiedlichen Komponenten zusammen und wird mittlerweile am Großhandelsmarkt der Europäischen Energiebörse (*European Energy Exchange, EEX*) mit Sitz in Leipzig abgebildet, die aus einem Spotmarkt sowie einem Terminmarkt besteht. Diese ist 2002 aus einer Fusion der beiden im Jahr 2000 gegründeten Energiebörsen *Leipzig Power Exchange* und der EEX in Frankfurt am Main hervorgegangen. Dort handeln mittlerweile über 200 Akteure aus derzeit 20 Ländern sowohl Strom als auch CO₂-Zertifikate, Kohle und seit 2007 auch Erdgas (*Mez 2002: 211*). Die Strompreisbildung am Großhandelsmarkt nach Angebot und Nachfrage erfolgt dabei stündlich entlang der kurzfristigen Grenzkosten desjenigen Kraftwerks, das im Erzeugungssystem zur Abdeckung der momentanen Lastspitze gerade noch eingesetzt werden muss (*Merit Order*). Diesem Kraftwerk

kommt nach der Grenzkostenpreisregel deshalb die entscheidende Bedeutung für die Strompreisbildung an der Börse zu, wobei sich die Grenzkosten des Kraftwerks im wesentlichen aus den Brennstoffkosten inklusive möglicher CO₂-Kosten zusammensetzen. Immer wieder wurde in der jüngeren Zeit allerdings auch auf verschiedene Manipulationsmöglichkeiten des Börsenpreises durch die großen Energiekonzerne, etwa durch die Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten, sowie durch andere Marktakteure hingewiesen und die mangelnde Regulierung der EEX kritisiert. Entsprechende Verdachtsfälle konnten bisher jedoch nicht endgültig verifiziert werden (FAZ 2010).

Während die großen integrierten EltVU an der Strombörse hauptsächlich ihr eigenes Portfolio optimieren und nicht benötigte Stromkontingente anbieten, sind reine Stromhändler ohne eigene Erzeugungskapazitäten auf den Einkauf an der Strombörse bzw. den sog. *Over-the-Counter-Handel* (OTC) angewiesen. Der OTC-Handel bezieht sich auf den außerbörslichen Handel bzw. auf die direkt zwischen den Handelspartnern abgeschlossenen Lieferverträge, wobei er fast 90 Prozent des tatsächlich gehandelten Stromvolumens umfasst. Allerdings orientiert sich die preisliche Ausgestaltung dieser Lieferverträge ebenfalls stark am Börsenpreis, dessen Entwicklung in der folgenden Grafik dargestellt ist, so dass die EEX als realer Leitindex für den Großhandelsstrompreis gilt⁵ (Rychwalski 2005: 116).

Abb. 7: Preisentwicklung für Strom an der Leipziger EEX, Jahresmittel 2000-2009 in €/MWh



Quelle: BMWi (2010: 32)

⁵ In der Vergangenheit kam es in Bezug auf den Strompreis an der EEX allerdings immer wieder zu Verdachtsfällen der Preismanipulation durch große EltVU, die durch angeblich systematische Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten oder der Zuschaltung besonders teurer Spitzenlastkraftwerke wettbewerbsverzerrend in die Preisbildung eingegriffen hätten, was diese jedoch vehement bestritten. Ermittlungen des Bundeskartellamtes sowie der Europäischen Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, in dieser Richtung führten bis Oktober 2009 allerdings nicht zur Eröffnung eines offiziellen Verfahrens (vgl. SPIEGEL ONLINE 2009).

Der verhältnismäßig starke Einbruch des Börsenpreises im Jahr 2009 erklärt sich hierbei aus dem Rückgang der Stromnachfrage infolge der Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Generell wird der Börsenkurs neben der grundsätzlichen Marktgesetzmäßigkeit von Angebot und Nachfrage allerdings maßgeblich durch die Grenzkostenpreisregel, also durch die spezifischen Erzeugungskosten von Strom im Spitzenlastbereich, bestimmt. Diese variieren abhängig vom Preis des eingesetzten Energieträgers, dem Kraftwerkstyp mit seinem meist altersbedingten Wirkungsgrad sowie dem Lastbereich stark. Nach einer Studie des Instituts für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (*IER* 2008) an der Universität Stuttgart fielen bei Kraftwerksneubauten im Jahr 2008 bezogen auf ihren durchschnittlichen Lebenszyklus jedoch mittlere Stromerzeugungskosten in folgender ansteigend aufgeführter Höhe an:

- Braunkohle ca. 2,8 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh)
- Steinkohle ca. 3,3 ct/kWh
- Kernenergie ca. 3,5 ct/kWh
- Erdgas ca. 4,2 ct/kWh
- Biomasse ca. 9,6 ct/kWh
- Wasserkraft ca. 10,2 ct/kWh
- Wind (Onshore) ca. 7,6-12,7 ct/kWh
- Wind (Offshore) ca. 10,0-16,1 ct/kWh
- Fotovoltaik ca. 50-60 ct/kWh

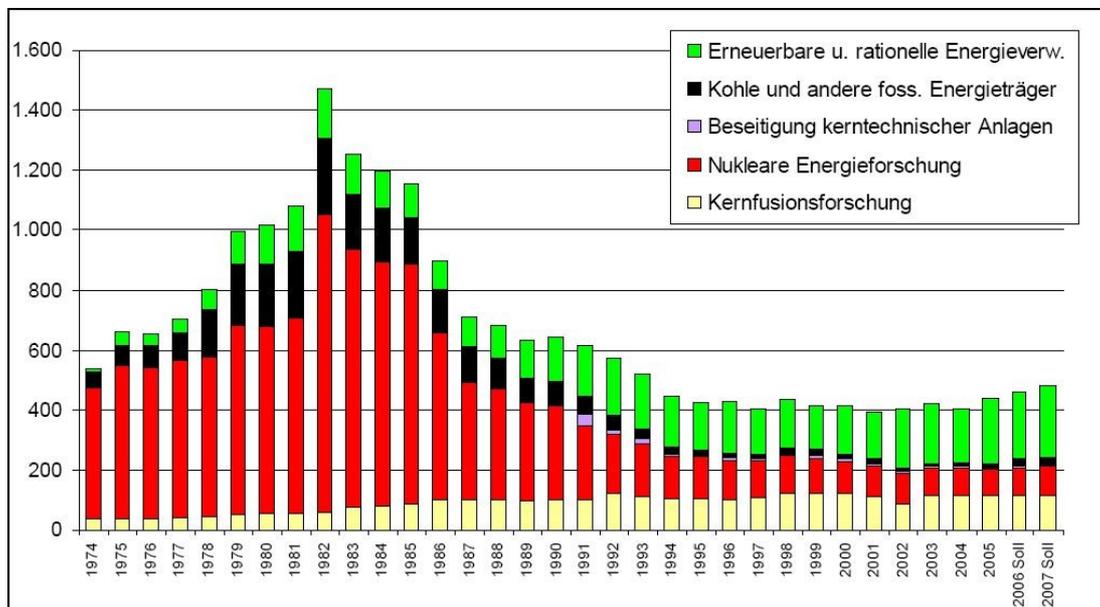
Diese vom IER ermittelten Preise müssen jedoch sehr differenziert betrachtet werden und können in Teilen nur einer recht groben Orientierung bzw. als Momentaufnahme dienen. Insbesondere die zukünftige Preisentwicklung fossiler und nuklearer Brennstoffe sowie des CO₂-Preises sind kaum kalkulierbar. Während im Bereich des Neubaus konventioneller, mit Kohle oder Gas befeuerter Kraftwerke jedoch immerhin Daten und Erfahrungswerte jüngerer Projekte in Deutschland präzise auswertbar sind, können beispielsweise Aussagen zum mittleren Strompreis aus Kernkraftwerksneubauten nur auf hypothetischen Annahmen beruhen, da der letzte Kraftwerksneubau in Deutschland (Reaktorblock Neckarwestheim II, Inbetriebnahme im Januar 1989) bereits mehr als 20 Jahre zurückliegt⁶. Darüber hinaus sinken die Neubaukosten von EE-

⁶ Abgesehen vom im Atomgesetz festgeschriebenen Neubauverbot lassen sich auch die hypothetischen Kosten für den Bau eines Kernkraftwerks in Deutschland kaum seriös beziffern. Neben allen zu berücksichtigenden Spezifika ist auch das Zurückgreifen auf internationale Vergleichsdaten problematisch, da etwa in Westeuropa in den letzten 10 Jahren nur zwei vergleichbare Reaktorneubauprojekte begonnen wurden: im französischen Flamanville sowie im finnischen Olkiluoto. Die aufgrund von Konstruktionsfehlern und Pannen mehrfach verschobene Inbetriebnahme der beiden neuartigen Druckwasserreaktoren der dritten Generation, dem sog. *Europäischen Druckwasserreaktor EPR 3*, ist nun jeweils für 2012 geplant. Während beim französischen Projekt bisher mit 50 Prozent Mehrkosten

Anlagen durch den mit dem EE-Gesetz ausgelösten Investitions- und Innovationsboom seit Jahren beständig, was ihrer Kostenstruktur geschuldet ist. Der Kostenfaktor liegt in der Produktion, nicht im Betrieb der Anlagen, da (mit Einschränkungen bei der Biomasse) keine Brennstoffe zugeführt werden müssen. Technische Entwicklungen und Innovationen führen gemeinsam mit dem Einstieg in die Serien- und Massenproduktion deshalb über sinkende Anlagenpreise zu einer Kostendegression der regenerativen Stromerzeugung (*BMWi/BMU 2006a: 33*). So hat beispielsweise der Bau von Offshore-Windparks auf dem offenen Meer in größerem Maßstab gerade erst begonnen, so dass die Preisermittlung in diesem Segment ebenfalls nur einen vorläufigen Charakter haben kann und stark von Faktoren wie der Wassertiefe, der Entfernung zum Festland und der Größe der Anlagen abhängig ist (vgl. *BMU 2009a*).

Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die nicht mit Subventionsleistungen zu verwechselnden staatlichen Förderungsleistungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, die in den letzten Jahrzehnten für unterschiedliche Energieformen bzw. Energieerzeugungsformen aufgewandt wurden. Wie die folgende, einer im Auftrag des BMU erstellten Studie des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)* entnommene Abbildung verdeutlicht, wurde bis in die 1990er Jahre hinein dabei der weit überwiegende Teil der gesamten Förderungsleistungen für die nukleare Energieforschung bzw. die Kernfusionsforschung aufgewendet.

Abb. 8: Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung im Energiebereich, 1974-2007 in Mio. €



Quelle: Diekmann/Horn (2007: 16)

Die in der Grafik inflationsbereinigt dargestellte Fördersumme für den Gesamtbereich der

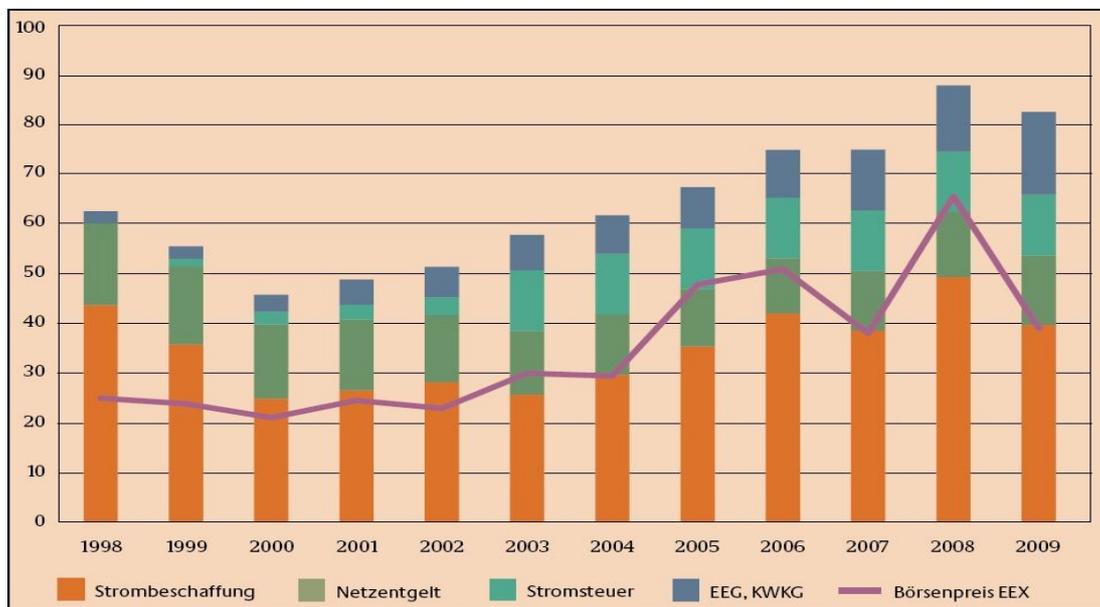
gerechnet wird, haben sich die Kosten für den Reaktorblockneubau in Finnland von ursprünglich avisierten drei Milliarden Euro mittlerweile fast verdoppelt (*DER SPIEGEL 2009*).

Atomtechnologie beläuft sich von 1974 bis 2007 auf mehr als 24 Mrd. Euro, während die Ausgaben für die Forschung zu erneuerbaren Energien und Energieeffizienz für den selben Zeitraum in der Studie mit ca. 6 Mrd. Euro angegeben werden (*Diekmann/Horn 2007: 17, 53*). Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass eine höhere Forschungsleistung für EE-Technologien wahrscheinlich schon früher zu einer Kostendegression in diesem Bereich geführt hätte, die nun seit 2000 über die Förderung im Rahmen des EEG erreicht wird.

3.2.2.1 Entwicklung der Strompreise seit der Liberalisierung 1998

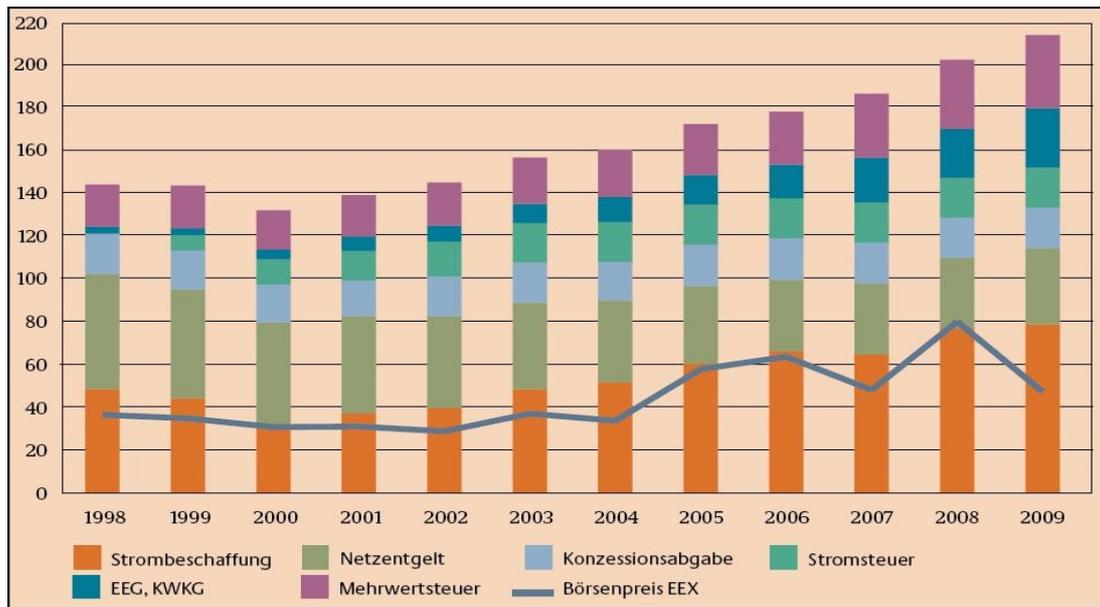
Für das Oberziel der Wirtschaftlichkeit ist volkswirtschaftlich betrachtet der Endverbraucherpreis für Elektrizität inklusive Steuern entscheidend, den Haushaltskunden sowie Sondervertragskunden aus dem industriellen und gewerblichen Bereich bezahlen. Wie in dieser Arbeit noch ausführlich dargelegt werden wird, war der erhoffte Druck auf den Strompreis das Hauptmotiv der europäischen Bestrebungen für einen Elektrizitätsbinnenmarkt und der daraufhin eingeleiteten Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nachdem die Strompreise in der Zeit von 1990 bis 1998 ein relativ konstantes Niveau hatten, stellt sich die Entwicklungskurve der Endverbraucherpreise für industrielle Großverbraucher und Haushaltskunden in Deutschland seit der Strommarktliberalisierung 1998 wie folgt dar.

Abb. 9: Strompreise der Industriekunden in Deutschland 1998-2009, in €/MWh



Quelle: BMWi (2010: 37)

Abb. 10: Strompreise der Privaten Haushalte in Deutschland 1998-2009, in €/MWh



Quelle: BMWi (2010: 37)

Aus den Abbildungen ist ersichtlich, dass insbesondere die Industriekunden zunächst stark von der Liberalisierung profitieren konnten. Der Endverbraucherpreis sank in diesem Segment in den ersten zwei Jahren um etwa ein Drittel auf ca. 4,5 ct/kWh. Seit der Talsohle im Jahr 2000 stieg er jedoch konstant und verdoppelte sich nach einem Preissprung im Jahr 2008 auf mehr als 9 ct/kWh. Die Endverbraucherpreise der Haushaltskunden konnten hingegen nicht im selben Maße profitieren und stiegen nach einem leichten Rückgang auf mehr als 20 ct/kWh im Jahr 2008 an. Im Vergleich zum Liberalisierungsjahr 1998 ist der Stromendpreis bis 2008 für industrielle Großverbraucher demnach um ca. ein Drittel und für Haushaltskunden um ca. 50 Prozent gestiegen (BMW_i 2009a: 40). Selbst der Einbruch der Stromnachfrage und damit auch des Börsenpreises für Strom im Jahr 2009 infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise führte im Industriesegment nur zu einem leichten Rückgang des Endpreises. Für Haushaltskunden stiegen die Endpreise sogar trotz geringeren Börsenkurses weiter an.

Die Endverbraucherpreise setzten sich im Untersuchungszeitraum aus den Kosten für die Stromerzeugung bzw. die Strombeschaffung, den Netznutzungsentgelten und der Konzessionsabgabe zusammen. Hinzu kamen mit der Stromsteuer (seit 2000), der Umlagen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG, seit 2000, zuvor Stromeinspeisungsgesetz StrEG) und dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG, seit 2002) die politisch verursachten Preisbestandteile, während die zusätzliche Mehrwertsteuer nur die privaten Haushalte betrifft. Die absolute Belastung durch die politisch verursachten Preisbestandteile exklusive der Mehrwertsteuer, auf die in den spezifischen Abschnitten näher eingegangen wird, erhöhte sich im Untersuchungszeitraum von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf ca. 13,8 Mrd. Euro im Jahr 2008, was

etwa 2,6 ct/kWh entspricht (BDEW 2009a: 45).

3.2.3 Umweltverträglichkeit und Strommix

Das energiepolitische Ziel der Umweltverträglichkeit versucht, die Belastung der Umwelt und des Klimas durch die Energiewirtschaft zu begrenzen und zu reduzieren. Das Aufkommen der Protestbewegung gegen die Atomkraft und vor allem der intensive Diskurs über das Waldsterben in Deutschland waren zum Ende der 1970er Jahre dafür verantwortlich, dass die Umweltverträglichkeit spätestens in den 1980er Jahren in den energiepolitischen Zielkatalog aufgenommen wurde. Während zu Beginn der umweltpolitischen Debatte die regionale Schädlichkeit von Schwefeldioxid- und Stickoxidemissionen im Mittelpunkt stand, rückte seit den 1990er Jahren die Emission von Treibhausgasen in den Vordergrund, die den globalen Klimawandel beschleunigen. Neben Methan, Lachgas, Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKWs) und anderen Treibhausgasen steht dabei insbesondere Kohlenstoffdioxid bzw. Kohlendioxid (CO₂) im Fokus, das in fossilen Energieträgern gespeichert ist und bei ihrer Verfeuerung bzw. Verstromung emittiert wird. Kohlendioxid macht über vier Fünftel aller Treibhausgasemissionen aus und ist auch in der öffentlichen Wahrnehmung das mit Abstand bedeutendste Treibhausgas. Andere Gase, die unterschiedlich stark auf das Klima einwirken, werden deshalb zur besseren Vergleichbarkeit ihrer Wirkung in *CO₂-Äquivalente* umgerechnet und aufaddiert, so dass in Statistiken angegebene CO₂-Werte meist die gesamten Treibhausgasemissionen ausweisen. Darüber, dass der derzeit stattfindende Klimawandel ein überwiegend anthropogener, also auf Aktivitäten des Menschen zurückzuführender Effekt ist, herrscht in der Wissenschaft inzwischen weitgehende Einigkeit (Geden/Fischer 2008: 15). In Bezug auf die Energiewirtschaft haben die Produktion, der Transport und insbesondere die Verstromung der hauptsächlich verwendeten fossilen Energieträger Kohle und Gas deshalb negative Auswirkungen auf die Umwelt und das Weltklima.

In weitaus geringerem Maße ergeben sich rechnerisch auch für die Förderung und Verarbeitung von Rohstoffen für den Bau sowie die Produktion von regenerativen Energieerzeugungsanlagen wie Windrädern oder Solarzellen CO₂-Emissionen für den erzeugten Strom. Dies gilt ebenfalls für die sehr energieintensive Gewinnung des Kernbrennstoffs Uran, so dass die Atomkraft bei systemischer Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette ebenfalls nicht ohne CO₂-Emissionen auskommt. Mez weist in diesem Zusammenhang auch auf die Emission des hochwirksamen, radioaktiven Treibhausgases Krypton 85 hin, das bei der Kernspaltung entsteht und dessen Konzentration in der Atmosphäre in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat. Die Fokussierung auf einige wenige Treibhausgase, allen voran CO₂, in der Klimaschutzdebatte habe dieses Thema jedoch bisher weitgehend ausgeblendet (Mez 2007: 111). Neben die theoretische Möglichkeit einer Havarie wie

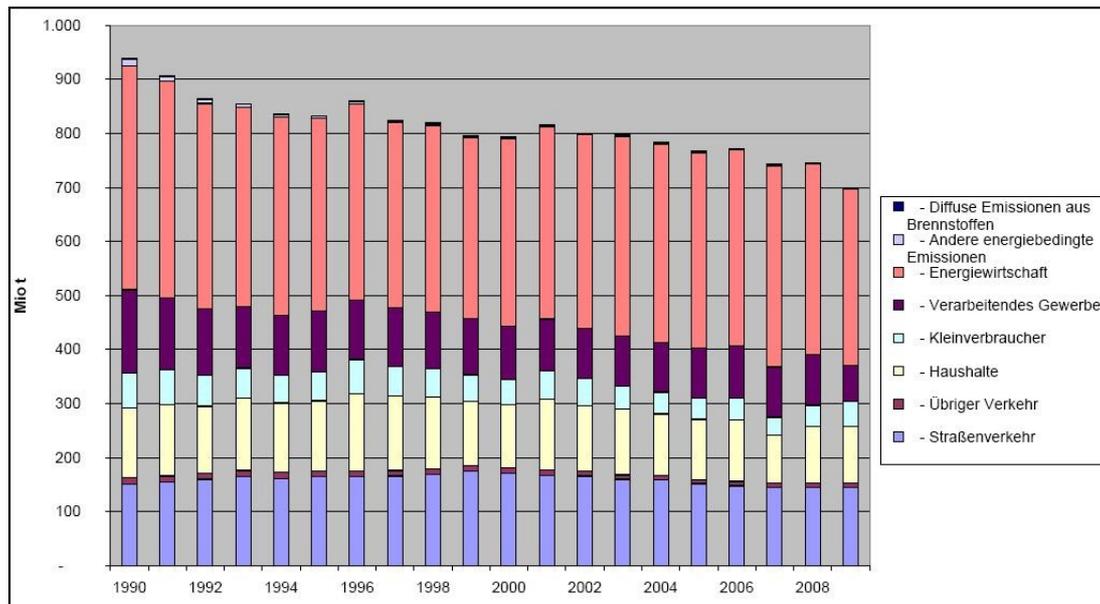
im ukrainischen Tschernobyl, auf die in Abschnitt 7.1.4 noch näher eingegangen wird, stellt sich bei der Atomkraft jedoch unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit vor allem die Frage nach der sicheren Entsorgung bzw. Endlagerung des radioaktiven Abfalls mit einer Halbwertszeit von bis zu mehreren Millionen Jahren, was dem übergeordneten energiepolitischen Ziel der Nachhaltigkeit diametral entgegensteht⁷ (Corbach 2005: 106 f.).

Neben der atmosphärischen Verschmutzung sind bei der Gewinnung fossiler Brennstoffe auch Gewässer und Böden von Verunreinigung betroffen, vor allem auch im Uranbergbau. Auch der Braunkohleabbau in Tagebauweise, für den in der Lausitz und im Rheinischen Revier immer wieder ganze Ortschaften umgesiedelt und abgebaggert wurden, führt in den betroffenen Gebieten zu enormen, irreversiblen Eingriffen in die Landschaft und Natur. Schon vor dem Regierungswechsel zu Rot-Grün 1998 tauchten deshalb immer vehementere Forderungen nach einer „Energiewende“ in der Elektrizitätsversorgung auf, um u.a. auch internationale Klimaschutzziele erreichen zu können. Diese wurden im 1997 verabschiedeten *Kyoto-Protokoll*, das schließlich 2005 in Kraft trat, international verpflichtend festgeschrieben (vgl. ausführlich Kapitel 5).

Tatsächlich emittiert die Energiewirtschaft durch die Verstromung fossiler Brennstoffe seit 1990 konstant ca. 40-45 Prozent der gesamten Treibhausgase in Deutschland, wie in folgender Grafik dargestellt ist, wobei Stromverbrauch und -produktion in dieser Zeit um etwa 20 Prozent zugenommen haben. Als Richtwert dient dabei der Ausstoß von CO₂, der 87 Prozent aller Treibhausgasemissionen ausmacht.

⁷ Allerdings wurde das stillgelegte Eisenerz-Bergwerk „Schacht Konrad“ in Salzgitter bereits für die Endlagerung schwach radioaktiver Abfälle genehmigt. Das noch aus der DDR stammende Endlager im ehemaligen Salzstock Morsleben für schwach und mittel radioaktiven Abfall, in das auch nach der Wende noch eingelagert wurde, ist jedoch mittlerweile einsturzgefährdet und verfügt nur noch über eine befristete Betriebserlaubnis. Schwach bis mittel radioaktiver Müll macht weit über 90 Prozent des durch die Atomenergienutzung anfallenden Abfalls aus, ist jedoch nur für 0,1 Prozent der Radioaktivität des gesamten Atommülls verantwortlich. Immer massivere Probleme infolge von Wassereintrich treten seit Jahren im Versuchslager „Asse II“ in der Nähe von Wolfenbüttel auf, so dass das ehemalige Salzbergwerk mittlerweile als stark einsturzgefährdet gilt. Eine vollständige Evakuierung der nuklearen Abfälle und Schließung des Versuchsendlagers wird als wahrscheinlichstes Szenario mit mindestens 3 Mrd. Euro veranschlagt. Für mittel und stark radioaktiven Abfall wurde dagegen noch kein Endlager in der Bundesrepublik abschließend genehmigt. Für das bisher einzig dafür vorgesehene Endlager in einem Salzstock in der Nähe des niedersächsischen Gorleben bestand ab dem Jahr 2000 ein Erkundungsmoratorium, das von der neuen Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP bzw. dem Bundesumweltminister *Norbert Röttgen* (CDU) im Oktober 2010 wieder aufgehoben wurde. Seither wird der Salzstock in Gorleben wieder auf seine Eignung als Endlager hin untersucht.

Abb. 11: Energiebedingte CO₂-Emissionen in Deutschland 1990-2009



Quelle: BMWi (2011: 17)

Wie im Abschnitt zur Eingliederung der ostdeutschen Stromwirtschaft nach der Wiedervereinigung noch weiter ausgeführt wird, ist für den in der Grafik nachvollziehbaren Rückgang der Emissionen zu Beginn der 1990er Jahre insbesondere die Modernisierung des Kraftwerksparks und ein drastischer Einbruch der Industrieproduktion und in der Folge auch des Energieverbrauchs in Ostdeutschland verantwortlich. Zwischen 1990 und 1995 verzeichneten die Gesamtemissionen deshalb einen Rückgang um ca. 112 Mio. Tonnen CO₂. Die Reduktion flachte dann bis 2007 ab und erreichte nur noch ca. 45 Mio. Tonnen, wobei die Energiewirtschaft ihren Ausstoß im Zeitraum von 1990-2007 bei steigendem Stromverbrauch um lediglich etwa 30 Mio. Tonnen senken konnte (*Statistisches Bundesamt 2008a: 9*). Betrachtet man den Untersuchungszeitraum, so emittierte die deutsche Energiewirtschaft zu Beginn 1998 insgesamt 368 Mio. Tonnen CO₂. Seither war bei einem um ca. 10 Prozent gestiegenen Stromverbrauch zunächst ein Anstieg auf 392 Mio. zu verzeichnen, der aufgrund des Ausbaus der erneuerbaren Energien im Jahr 2008 mit 372 Mio. Tonnen wiederum fast auf das Ausgangsniveau von 1998 sank (*Umweltbundesamt 2010: 53*). Global betrachtet zeichnete die deutsche Stromwirtschaft im Untersuchungszeitraum somit durchgängig für weit mehr als ein Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich, die sich von 1998 bis 2009 von ca. 24 Mrd. auf etwa 33 Mrd. Tonnen erhöhten.

Die Abbildung der CO₂-Emissionen nach Quellgruppen ist jedoch insoweit zu unspezifisch, als keine Rückschlüsse auf die tatsächlichen Emissionen innerhalb der Erzeugungsarten und Primärenergieträger für elektrischen Strom möglich sind. Generell weichen die Emissionswerte der einzelnen Energieträger bzw. Anlagen zur Stromerzeugung stark voneinander ab. Hierfür sind neben

ihren unterschiedlichen energetischen Eigenschaften die elektrischen Wirkungsgrade bei der Verstromung einzelner Brennstoffe entsprechend der Kraftwerksausstattung und des Alters der Anlage ausschlaggebend. Neue Anlagen weisen einen deutlich höheren elektrischen Wirkungsgrad auf, erzeugen also im Vergleich zu älteren Kraftwerken mehr Strom aus der gleichen eingesetzten Menge an Primärenergie. Insgesamt konnte der durchschnittliche Wirkungsgrad bzw. Brennstoffausnutzungsgrad aller Kraftwerke der allgemeinen Versorgung sowie der Industriekraftwerke in Deutschland durch Erneuerung, Innovation und dem verstärkten Einsatz von Erdgas als Brennstoff von 1990 bis 2008 von 36,3 Prozent auf ca. 42 Prozent gesteigert werden (BMWi 2009a: 26).

Technisch sind heute jedoch bereits elektrische Nettowirkungsgrade von bis zu 48 Prozent bei Kohlekraftwerken und bis zu 60 Prozent bei Erdgaskraftwerken möglich. Durch weitere Innovationen wie den Einsatz optimierter Verbrennungstechniken sind diese Wirkungsgrade noch steigerbar. Realistisch erscheint in den nächsten 15 Jahren so eine Erhöhung der Wirkungsgrade im fossilen Bereich um weitere 8 Prozentpunkte. Der Kernenergie wird per allgemeingültiger Definition hingegen ein elektrischer Wirkungsgrad von 33 Prozent zugewiesen, der deshalb für alle Atomkraftwerke konstant berechnet wird. Je nach Alter der Kraftwerke ergibt sich deshalb für die einzelnen Energieträger eine gewisse Spanne des CO₂-Ausstoßes je erzeugter Kilowattstunde. Für Wind- und Solaranlagen sowie AKW wird der bereits erwähnte, auf die ganze Produktionskette berechnete CO₂-Anteil zu Grunde gelegt. Die Unterschiede zwischen den Kraftwerksarten bleiben dennoch enorm.

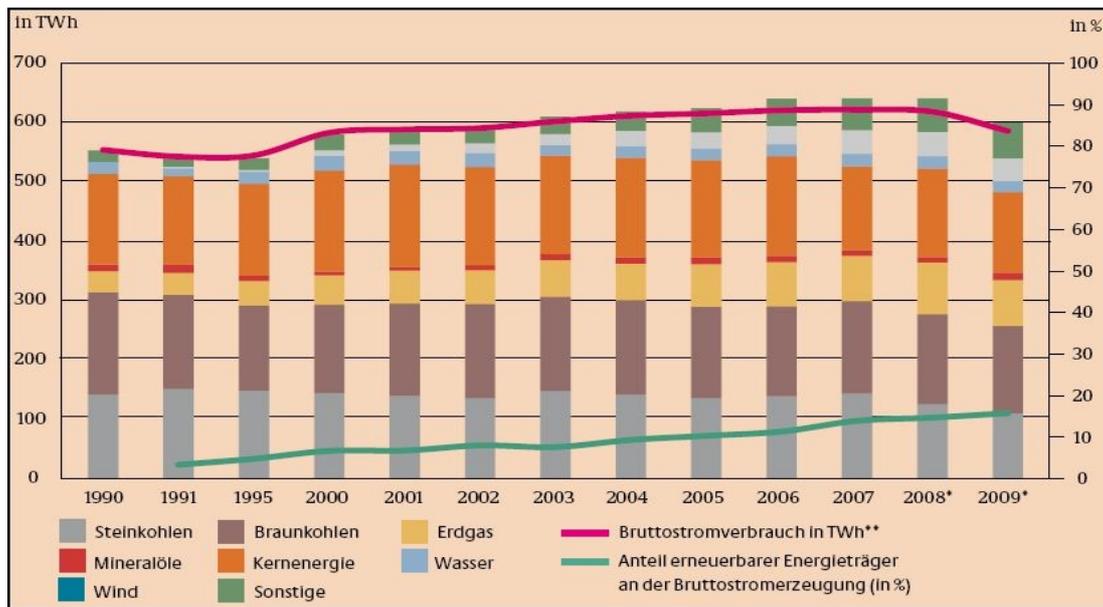
Tab. 1: CO₂-Emissionswerte unterschiedlicher Stromerzeugungsanlagen

| | |
|----------------------|---|
| Braunkohlekraftwerke | 838 - 1231 Gramm CO ₂ pro Kilowattstunde (g CO ₂ /kWh) |
| Steinkohlekraftwerke | 750 - 1080 g CO ₂ /kWh |
| Erdgaskraftwerke | 399 - 644 g CO ₂ /kWh |
| Fotovoltaikanlagen | 8 - 217 g CO ₂ /kWh |
| Windkraftanlagen | 10 - 38 g CO ₂ /kWh |
| Wasserkraftwerke | 4 - 36 g CO ₂ /kWh |
| Kernkraftwerke | 5 - 33 g CO ₂ /kWh |

Quelle: Eigene Darstellung nach IER (2008: 32)

Entscheidend für die absoluten Emissionswerte der Energiewirtschaft ist also der Anteil der spezifischen Primärenergieträger an der Stromerzeugung, der sog. *Strommix*. Dieser hat sich insbesondere seit der Jahrtausendwende stark verändert, wie folgende Grafik verdeutlicht.

Abb. 12: Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern 1990-2009



Quelle: BMWi (2010: 19)

Auffallend ist in der Statistik sowohl die Zunahme des Erdgasanteils, der sich in der Stromerzeugung von 1990 bis 2008 von 6,5 auf 13,5 Prozent mehr als verdoppelt hat, als auch der steigende Anteil der erneuerbaren Energien am Strommix, die in der Abbildung mit Ausnahme der Wind- und der Wasserkraftkraft den übrigen Energieträgern zugeordnet sind (vgl. Abschnitt 7.3.4.4.3). Dagegen sank der Steinkohleanteil von 27,5 Prozent 1998 auf nur noch 19,5 im Jahr 2008. Der geringere Kernkraftanteil im Jahr 2007 ist hauptsächlich auf den Ausfall der beiden AKW Krümmel und Brunsbüttel aufgrund von technischen Problemen, Wartungsarbeiten und Pannen zurückzuführen. Auf die Bedeutung und die Ursache der Zunahme der erneuerbaren Energien wird noch gesondert eingegangen.

Einen ganz wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Umweltverträglichkeit in der Energieversorgung ist auch durch den Ausbau der sog. *Kraft-Wärme-Kopplung* (KWK) möglich. Die KWK ist eine Umwandlungstechnologie, die die bei der Stromerzeugung anfallende Wärme nicht wie bei konventionellen Kraftwerken über Kühltürme oder Kühlwasser ungenutzt in die Umwelt abgibt, sondern diese Abwärme systematisch zum Heizen oder als Prozessdampf für die industrielle Produktion einsetzt. Die Abwärme großer konventioneller Kraftwerke kann über Nah- und Fernwärmenetze dabei ganze Ortsteile mit Heizwärme versorgen, während bei entsprechend kleineren KWK-Anlagen auch nur einzelne dezentrale Objekte bis hin zum Einfamilienhaus beheizbar sind. Je dezentraler die Versorgung, desto besser eignet sich dabei Erdgas bzw. auch Biogas als KWK-Brennstoff gegenüber Kohle, da diese mittlerweile fast nur noch in abgelegenen Großkraftwerken mit einer begrenzten Fernwärmereichweite zur Stromgewinnung genutzt wird.

Insgesamt erhöht KWK die Brennstoffausnutzung und damit die Energieeffizienz auf bis zu 95 Prozent. Der Wirkungsgrad steigt gegenüber der konventionellen, getrennten Erzeugung von Strom und Wärme in Kraftwerken und Heizkesseln also um mehr als 30 Prozent. Sie trägt deshalb gleichermaßen zur Ressourcenschonung und damit auch zur Versorgungssicherheit, zum Klimaschutz sowie über die Einsparung von Brennstoffkosten auch zur Preisgünstigkeit bei. KWK stellt damit eine Stromerzeugungsart dar, die allen drei energiepolitischen Oberzielen entspricht. Das mittel- bis langfristig technisch realisierbare Potential für die KWK-Stromerzeugung wurde von der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung“ auf 220 bis 380 TWh geschätzt, was 36 bis 62 Prozent des deutschen Bruttostromverbrauchs des Jahres 2005 entspricht. Der gegenwärtige Anteil von in KWK-Anlagen produziertem Strom beträgt dagegen lediglich 12,5 Prozent (*Umweltbundesamt 2009: 16 f.*).

Zur Zielerreichung der Umweltverträglichkeit und speziell des Klimaschutzes in der Energieversorgung werden deshalb mittlerweile vor allem zwei strategische Ziele von der Bundesregierung verfolgt, auf die noch näher eingegangen wird. Einerseits die Substitution von umweltbelastenden durch umweltschonendere Energieträger und hierbei vorrangig durch Erneuerbare Energien und andererseits ein sparsamerer, rationellerer und effizienterer Verbrauch von Energie. Hierfür sollen vor allem neue Technologien in der Erzeugung, die den elektrischen Wirkungsgrad der fossilen Primärenergieträger weiter steigern können, sowie verstärkt die Kraft-Wärme-Kopplung zum Einsatz kommen (*BMWi 2001: 11*).

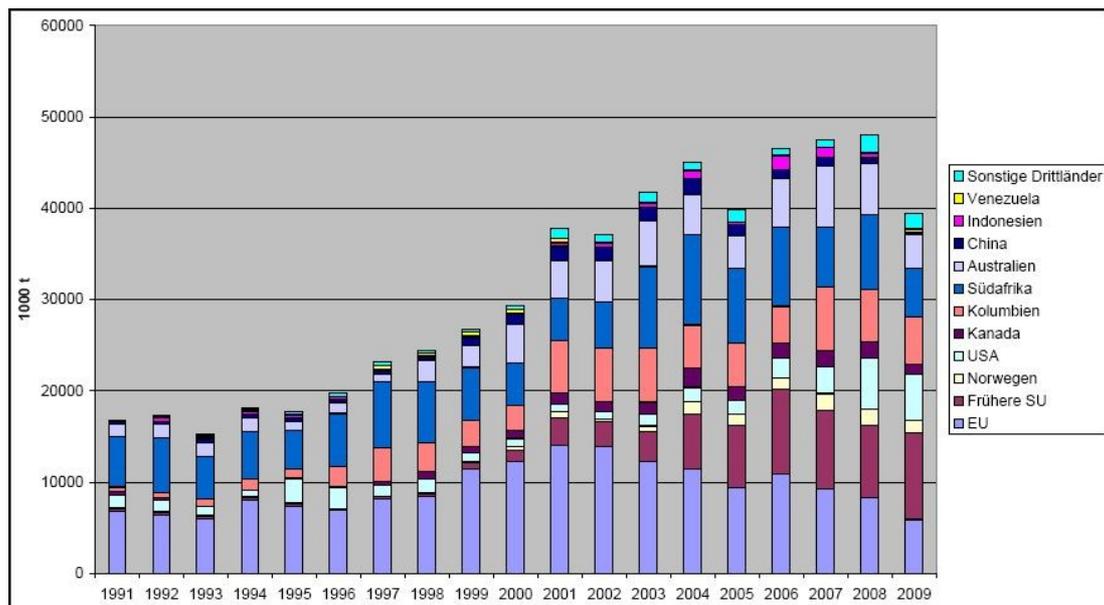
3.3 Zielkonflikte im energiepolitischen Dreieck

Im Spannungsfeld des energiepolitischen Dreiecks entstehen durch die formale Gleichgewichtung der drei Oberziele in Deutschland und Europa auch Zielkonflikte. Sie können sich, subjektiv betrachtet, durch neue Policies ergeben oder sogar politikfeldimmanent sein. Während diese Zielkonflikte in Deutschland etablierter und anerkannter Bestandteil der energiepolitischen Auseinandersetzung der Parteien sind, hat die Europäische Kommission eine Gewichtung der drei Oberziele der Energiepolitik in ihrem Grünbuch für eine europäische Energiepolitik nur andiskutiert. Eine Priorisierung wurde aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsstaaten, die sich eine Bewertung ihrer nationalen Energiestrategien verbat, letztlich jedoch nicht vorgenommen, so dass die energiepolitischen Oberziele auf europäischer Ebene bis heute ungewichtet nebeneinander stehen (*Ringel 2004: 106; Europäische Kommission 2000a*).

Im deutschen Strommix ergeben sich dagegen auch objektiv verschiedene Zielkonfliktkonstellationen: Der Konflikt zwischen der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit spiegelt sich darin wider, dass eine absolut sichere Versorgung unter

Berücksichtigung aller möglichen Unwägbarkeiten häufig nur zu höheren Kosten möglich ist. So führt z.B. das Vorhalten von teuren Reservekapazitäten, sog. Schattenkraftwerken, bei der Elektrizitätsversorgung zu höheren Fixkosten. Insbesondere die Förderung des heimischen Energieträgers Steinkohle steht aber exemplarisch und in einer außenpolitischen Dimension für diesen Zielkonflikt: Sie erhöht zwar die Importunabhängigkeit und damit nach allgemeiner Definition auch die Sicherheit der Versorgung, wirkt sich aber volkswirtschaftlich zulasten der Preisgünstigkeit aus, da der Weltmarktpreis für Steinkohle in den letzten Jahrzehnten deutlich unter dem deutschen Erzeugungspreis lag. Da der Steinkohlenimport aus politisch stabilen Bezugsländern wie Polen, Südafrika, Australien oder den USA zudem langfristig gesichert ist, würde ein Komplettersatz der mittlerweile auf eine niedrige Sockelförderung zurückgeführten deutschen Steinkohle durch Importkohle die Versorgungssicherheit keinesfalls gefährden und zumindest beim Energieträger Steinkohle eine Zielneutralität zwischen der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit herstellen. Die folgende Grafik gibt hierbei Auskunft über die Herkunft der nach Deutschland eingeführten Steinkohle.

Abb. 13: Anteil verschiedener Länder an deutschen Steinkohleimporten 1991-2009



Quelle: BMWi (2011: 28)

Aus der Grafik ist zusätzlich ersichtlich, dass seit Beginn der 1990er Jahre infolge des Förderrückgangs in Deutschland nicht nur eine Ausweitung der Importmenge, sondern auch eine stärkere Diversifizierung der Bezugsquellen stattgefunden hat. Im Konfliktverhältnis der Versorgungssicherheit zur Umweltverträglichkeit führt die Kohlesubventionierung bzw. auch der billigere Kohleimport dagegen zu einer unterbleibenden Substitution der Kohle durch andere,

umweltfreundlichere Energieträger. Würde als fossiler Brennstoff stattdessen beispielsweise Erdgas verwendet, was den CO₂-Ausstoß etwa um die Hälfte senken würde, stiege auf der anderen Seite die Importabhängigkeit zulasten der Versorgungssicherheit und auch der Preisgünstigkeit.

Demgegenüber besteht bei den erneuerbaren Energien eine Zielkonstellation, die sich in Bezug auf die Versorgungssicherheit in ihrer innen- sowie außenpolitischen Dimension unterschiedlich werten lässt: Auf der einen Seite können erneuerbare Energien wie Windkraft und Fotovoltaik aufgrund ihrer natürlichen Schwankungen sowie noch nicht ausreichend verfügbaren, wirtschaftlichen Speichertechniken für Strom derzeit noch keine durchgängig stabile Elektrizitätsversorgung gewährleisten und sind daher auf sehr flexible Reservekapazitäten angewiesen. In der politischen Debatte wird von Befürwortern des konventionellen Strommixes deshalb im Kontext des steigenden Anteils erneuerbarer Energien immer wieder die Versorgungssicherheit problematisiert. Auf der anderen Seite vermeidet ihr Einsatz in der Stromerzeugung Emissionen und schont die fossilen Energieressourcen, so dass sie auch die Abhängigkeit von Energieimporten reduzieren. In der außenpolitischen Dimension dienen sie also wiederum dem Ziel der Versorgungssicherheit sowie natürlich insgesamt dem Ziel der Umweltverträglichkeit.

Bei der eindimensionalen Betrachtung des Ziels der Wirtschaftlichkeit verteuern die im internationalen Vergleich sehr hohen Umweltstandards, die Förderung der erneuerbaren Energien sowie Energiesteuern den Wirtschaftsstandort Deutschland. Daraus ergibt sich grundsätzlich eine konstante Konkurrenzsituation zwischen den Zielen der Wirtschaftlichkeit und der Umweltverträglichkeit. Umgekehrt schmälert zu billiger Strom den Anreiz, ihn effizient und sparsam einzusetzen und wirkt somit umweltschädigend und innovationshemmend, da Investitionen in neue, energiesparende Technologien sowie in Erneuerbare Energien weniger attraktiv ausfallen.

Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft und ihre Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt verschärft deshalb die Konkurrenzsituation zwischen der Wirtschaftlichkeit und der Umweltverträglichkeit noch, da sie vornehmlich unter der Zielvorgabe einer verbesserten strukturellen Effizienz in der Energieversorgung durch Marktprozesse und einem daraus folgenden Preisdruck verwirklicht wurde. Auf diesen Zielkonflikt ging Wirtschaftsminister Werner Müller stellvertretend für die Bundesregierung schon 1999 ein, als er betonte, dass „Umweltbelange über Marktprozesse nur unzureichend zur Geltung kommen. Namentlich erneuerbare Energiequellen werden auf mittlere Sicht im Markt ohne Staatshilfe keine oder kaum Chancen haben. Hier gibt es Bedarf an intelligenter Regulierung durch die Politik vor dem Hintergrund, dass die Ergebnisse betriebswirtschaftlicher Optimierung einerseits und volkswirtschaftlicher Wohlfahrt andererseits auseinander klaffen können“ (Müller 1999: 8). Dieser in der vorangehenden Liberalisierungsdebatte eher vernachlässigte Zielkonflikt und die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention zugunsten der Umweltverträglichkeit der Stromerzeugung rückten nach dem Machtwechsel von Schwarz-Gelb

zu Rot-Grün 1998 schließlich in den Mittelpunkt der energiepolitischen Diskussion, wie im Kapitel zur nationalen Ebene weiter ausgeführt wird (vgl. u.a. *Schlesinger 1999; Schalast 2001; Ringel 2003*).

Insgesamt ist die staatliche Aufgabe in der Energiepolitik als eine stetige, strategische Herausforderung zu interpretieren, das energiepolitische Zieldreieck durch geeignete Rahmenbedingungen zu optimieren, ohne dabei ein Ziel übermäßig zulasten eines anderen zu bevorzugen.

3.4 Pfadabhängigkeit in der Elektrizitätspolitik

Das Konzept der Pfadabhängigkeit stammt ursprünglich vom amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler *Douglass North*. Der Politologe *Paul Pierson* übertrug es in den 1990er Jahren in die Politikwissenschaft. Das Konzept beschreibt politische Entwicklungsprozesse, die in ihrem zeitlichen Verlauf strukturell dem Abschreiten eines an einem Kreuzungspunkt eingeschlagenen Pfades ähneln. Wie bei einem richtigen Pfad standen am Anfang bzw. am Kreuzungspunkt mehrere politische Optionen und Alternativen zur Verfügung. Während in dem Moment der Pfadbestimmung noch verhältnismäßig kleine Widerstände und Irritationen ausreichen, um für Richtungsänderungen zu sorgen, verfestigt sich in der Theorie die einmal getroffene Pfadwahl sehr rasch. Dafür sorgen vor allem systemimmanente, positive Policy-Feedback-Effekte, die nach hohen Implementationskosten neuer Policies auftreten (vgl. *Pierson 1993; 2000; Kern/Koenen/Löffelsend 2003: 3*).

Es folgt der Übergang in eine stabile politische Phase, in der die Qualität der getroffenen Entscheidung eher ausgeblendet bzw. kaum evaluiert wird. Pfadabhängige Prozesse sind deshalb nicht selbstkorrigierend, sondern perpetuieren den Effekt der einmal getroffenen Entscheidung ohne Ansehen ihrer Qualität. Eventuelle Fehlentscheidungen sind deshalb in der Folge schwerer zu korrigieren, da sie eine Abkehr vom bereits eingeschlagenen Pfad mit daraus entstehenden politischen sowie meist auch ökonomischen Kosten bedeuten. Deshalb wird davon ausgegangen, dass es einer ausreichend großen Erschütterung bedarf, um einen bereits eingeschlagenen Pfad zu verlassen bzw. einen neuen Kreuzungspunkt zu kreieren.

Während in marktwirtschaftlichen Prozessen vor allem Wettbewerbsnachteile für eine Kurskorrektur und Änderung der Strategie sorgen, gehen im politischen Kontext vor allem von Wahlen bzw. Regierungswechseln auf nationaler oder subnationaler Ebene Erschütterungen aus, die das Verlassen eines politischen Pfades zur Folge haben können. In der Energiepolitik kommen für Deutschland in zunehmendem Maße Vorgaben durch die EU sowie durch internationale Vereinbarungen wie das Kyoto-Protokoll hinzu, die pfadrelevante Auswirkungen entfalten. So

erfolgen Pfadwechsel oft im Rahmen einer globalen Politikkonvergenz oder werden zumindest erleichtert, wenn positive Erfahrungen im Ausland als Referenzpunkte für einen Politikwandel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus können auch äußere Ereignisse wie etwa Umweltkatastrophen Pfade beenden und neue Problemlagen erzeugen, auf die die Politik wiederum reagieren muss. Im Bereich der Energiepolitik ist hierbei natürlich exemplarisch die Explosion eines Atomreaktors im ukrainischen Tschernobyl zu nennen, in deren Folge die öffentliche Zustimmung zur Stromerzeugung aus Atomkraft dramatisch sank und sich in Deutschland die in Abschnitt 7.4.1.2 skizzierten institutionellen Veränderungen ergaben.

Konkret betrachtet ist die Elektrizitätspolitik ein Politikfeld mit einer sehr hohen Pfadabhängigkeit, da die immer noch dominierende Stromerzeugung in Großkraftwerken, egal ob konventionell oder nuklear, zu enormen Fixkosten führt und bei diesen Anlagen deshalb langfristig kalkulierte Investitionszyklen von 40 Jahren und mehr die Regel sind. Doch auch kleinere Anlagen, etwa zur regenerativen Stromerzeugung aus Wind- oder Sonnenkraft, sind sehr kapitalintensiv und ohne staatliche Förderung derzeit noch nicht konkurrenzfähig, weswegen verlässliche energiepolitische Rahmenbedingungen im Sinne von Investitionssicherheit für die gesamte Bandbreite der Energiewirtschaft eine zentrale Forderung darstellen. Des Weiteren schaffen auch gesetzlich garantierte Subventionen wie etwa festgelegte Einspeisevergütungen für regenerativ erzeugten Strom Pfadabhängigkeiten in der Energiepolitik. Zusammen mit einer Anschluss- und Einspeisungspflicht ergeben sich dabei räumlich stark veränderte Stromversorgungsbedingungen und gerade für die Unternehmen auf der Verbundstufe die Notwendigkeit, in den Netzausbau investieren zu müssen. Investitionen in das Stromnetz und insbesondere der Neubau von Leitungen zeichnen sich durch eine spezielle Form der Kapitalbindung (versunkene Kosten) aus und erhöhen so ebenfalls die Pfadabhängigkeit, weil Investitionen in diesem Bereich irreversibel sind.

Insgesamt wird deutlich, dass das Politikfeld der Elektrizitätspolitik aufgrund einer hohen Pfadabhängigkeit durch die langfristigen Auswirkungen der getroffenen Entscheidungen im politisch-ökonomischen Kontext eine starke strategische Komponente aufweist. Der politische Strategiebedarf ist deshalb für alle Akteure des Politikfeldes groß.

3.5 Technisch-ökonomische Rahmenbedingungen

3.5.1 Besonderheiten der Stromversorgung und „natürliches Monopol“⁸

Seit Beginn der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kommt der Elektrizitätsversorgung und -wirtschaft in modernen Gesellschaften eine zentrale Rolle zu. Die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftstätigkeit vom Industrie- über den Dienstleistungssektor und die Telekommunikation bis hinein in den privaten Haushaltsbereich sowie viele soziale Aktivitäten sind spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts untrennbar mit dem Einsatz von Strom verbunden, so dass sich der Funktionsbereich von Elektrizität bis in jeden Winkel der Gesellschaft erstreckt.

Die öffentliche Versorgung mit Strom folgt dabei aber zunächst Gesetzmäßigkeiten, die sich aus spezifischen Merkmalen der Elektrizität selbst ergeben. Strom ist ein Sekundärenergieträger, also eine abgeleitete Energieform aus unterschiedlichen Primärenergieträgern wie Braun- und Steinkohle, Mineralöl und Erdgas als fossile Energieträger, Kernenergie oder erneuerbaren Energiequellen wie z.B. Wind, Sonne, Wasser und Biomasse. In der Praxis weisen die meisten Industrieländer einen Strommix von Primärenergieträgern zur Elektrizitätserzeugung auf, der sich einerseits aus der territorialen Verteilung der Vorkommen von fossilen Energieträgern und andererseits aus in der Vergangenheit innerhalb des energiepolitischen Zieldreiecks mit seinen Parametern Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit getroffenen Entscheidungen ableitet. Unabhängig von der Art der Stromerzeugung sind jedoch drei technisch-ökonomische Merkmale der Stromversorgung für einen Großteil der gewachsenen Branchenstrukturen ursächlich, die in diesem Kapitel noch weiter ausgeführt werden:

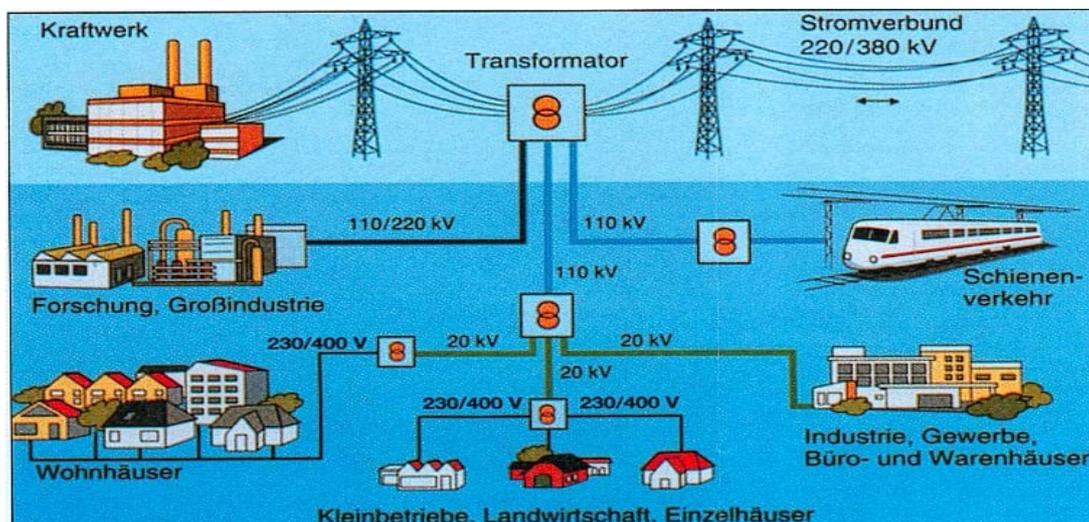
- Leitungsgebundenheit
- begrenzte Speicherbarkeit der Elektrizität
- sowie eine hohe Kapitalintensität (*Schiffer* 1999: 192)

Die Leitungsgebundenheit ergibt sich aus der physikalischen Vorbedingung der Herstellung eines Wechselstromkreises bzw. eines Netzsystems, um Hochspannungsstrom über eine größere Distanz ohne bedeutende Verluste und wirtschaftlich sinnvoll transportieren zu können. Entsprechend hat sich zwischen den Kraftwerksanlagen zur Stromerzeugung und den Stromverbrauchern auf den verschiedenen Spannungsebenen ein historisch gewachsenes, mehrstufiges Netzsystem herausgebildet. Über die Höchst- und Hochspannungsebene (380- bzw. 220-kV-Leitungen), der sog.

⁸ Als natürliches Monopol wird eine Marktsituation charakterisiert, in der ein einziges Unternehmen ein Produkt kostengünstiger anbieten kann als alle anderen potentiellen Marktteilnehmer. Das natürliche Monopol ist deshalb durch eine subadditive Kostenfunktion gekennzeichnet, bei der die volkswirtschaftlichen Kosten für die Bereitstellung des Produkts steigen, sobald es mehr als einen Marktteilnehmer, also Wettbewerb, gibt (*Knieps* 2005: 23).

Verbundstufe, wird die überregionale Elektrizitätsübertragung sichergestellt und der Strom zu Umspannwerken bzw. Transformatoren geleitet, die die Wechselspannung stufenweise auf die vom Energieendverbraucher benötigte Spannungsebene reduzieren. So werden Großverbraucher wie energieintensive Industriebetriebe oder auch das Schienennetz über 220- oder 110-kV-Leitungen mit Hochspannungsstrom versorgt, während das aus 20- bzw. 10-kV-Leitungen bestehende Mittelspannungsnetz, die sog. *Regionalstufe*, für die regionale Stromverteilung verantwortlich zeichnet. Das Niederspannungsnetz (*Lokalstufe*) gewährleistet schließlich die direkte Versorgung der kleinen und mittelständischen Wirtschaft sowie der Haushaltskunden vor Ort, stellt also den buchstäblichen Strom aus der Steckdose bereit. In der folgenden Grafik sind die verschiedenen Spannungsebenen des Netzes der öffentlichen Stromversorgung in Deutschland noch einmal schematisch aufbereitet.

Abb. 14: Schematische Darstellung der Netzebenen in Deutschland

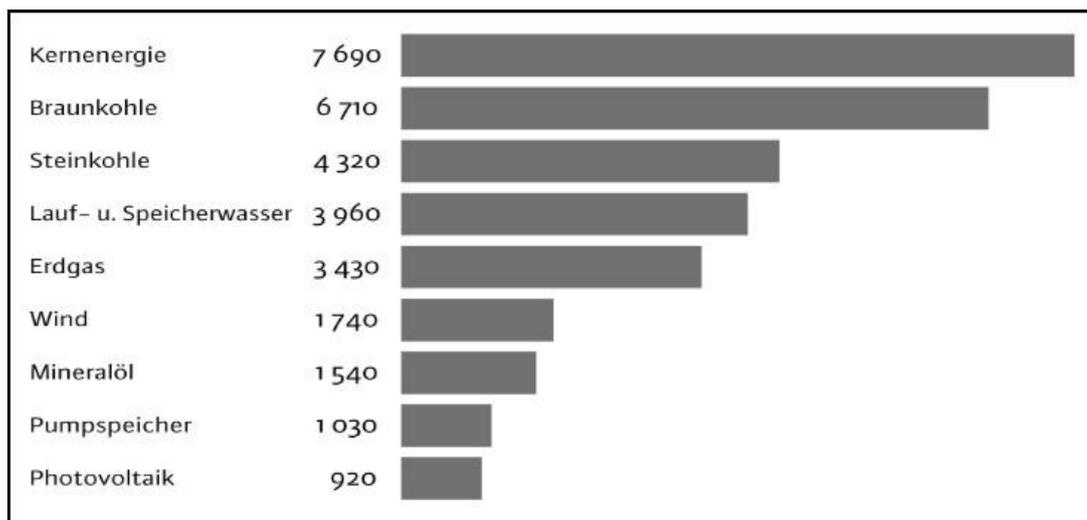


Quelle: VDN (2007: 18)

Die bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt technisch begrenzte und insbesondere unwirtschaftliche Speicherbarkeit der elektrischen Energie bildet das zweite charakteristische Merkmal: Weil die konstante Netzspannung für die Sicherheit und Qualität der Versorgung die entscheidende Größe ist, muss immer mindestens soviel Strom produziert und in das Netz eingespeist werden wie ihm gleichzeitig entnommen wird, also exakt entsprechend der Nachfrage. Erzeugungsanlagen und Übertragungsnetze müssen technisch entsprechend so ausgelegt sein, dass sie die maximale Strommenge, die gleichzeitig verbraucht wird, die sog. Lastspitze, bereitstellen können. Da beim Stromverbrauch starke tages- und jahreszeitliche Schwankungen die Regel sind, wird zwischen der *Grundlast*, der *Mittellast* und der *Spitzenlast* unterschieden, die jeweils von verschiedenen Kraftwerkstypen abgedeckt werden. Grundlastkraftwerke zeichnen sich meist durch hohe

Leistungskosten (Fixkosten wie Investitionssummen und Kapitalbelastung bzw. Abschreibungen) und geringe Arbeitskosten (variable Kosten wie Brennstoffkosten) aus, so dass ihr Auslastungsgrad für ihre Wirtschaftlichkeit entscheidend ist und sie mit Ausnahme von Wartungszeiträumen meist ganzjährig auf Vollast gefahren werden. In Deutschland wurde die Grundlast deshalb im Untersuchungszeitraum maßgeblich von Kernkraft- und Braunkohlekraftwerken abgedeckt. Ergänzt werden sie bei der Bereitstellung des Grundlaststroms seit Bestehen der öffentlichen Stromversorgung traditionell durch Laufwasserkraftwerke, die sich vor allem entlang der Flussläufe in Südwestdeutschland befinden und deren Arbeitskosten ohne Notwendigkeit der Zuführung eines Brennstoffs gegen Null tendieren. Das Niveau von Leistungs- und Arbeitskosten nähert sich bei Steinkohlekraftwerken als klassischen Mittellastkraftwerken und zunehmend auch Erdgaskraftwerken hingegen stärker an. Spitzenlastkraftwerke weisen dagegen meist einen hohen Arbeitskostenanteil auf und werden deshalb nur punktuell angefahren. Daraus ergeben sich für die verschiedenen Kraftwerkstypen aufs Jahr gesehen sehr unterschiedliche Auslastungen.

Abb. 15: Jahresvolllaststunden der deutschen Kraftwerke 2008



Quelle: BDEW (2009: 15)

Hinzu tritt die technische Komponente der kurzfristigen Regelbarkeit der Stromproduktion spezifischer Kraftwerkstypen, die die tages- und jahreszeitlich sowie mittlerweile auch durch volatil ins Netz eingespeisten regenerativen Strom aus Wind oder Fotovoltaik bedingten Schwankungen auffangen können. Während Kernkraftwerke dabei zum geregelten An- und Herunterfahren mehrere Stunden oder sogar Tage brauchen, was auch auf Braunkohlekraftwerke zutrifft, weisen Steinkohlekraftwerke eine etwas flexiblere Regelbarkeit auf. Demgegenüber können Gas-, Öl- und Lauf- bzw. Speicherwasserkraftwerke innerhalb weniger Sekunden an- und heruntergefahren werden, um Lastspitzen aufzufangen und so die Lastkurve nachzuvollziehen. Die absolute

Verbrauchsspitze wird neben, im Regelfall, möglichen Stromimporten über die transnationalen Kuppelstellen (Interkonnektoren) mittels Pumpspeicherkraftwerken abgedeckt, die in Sekundenbruchteilen zuschaltbar sind. Ihre Turbinen werden von Wasser angetrieben, das aus einem Staubecken talwärts in ein weiteres Reservoir fließt. Pumpspeicherkraftwerke eignen sich so zwar gut als Energiespeicher, haben aber insgesamt eine negative Energiebilanz, da für das Hochpumpen des Wassers ca. 20 Prozent mehr Strom benötigt wird als durch das Herunterfließen generiert werden kann. Der Strommix der Industrieinspeisung, also die Einspeisung von nicht benötigten Kapazitäten durch selbst Strom produzierende Industriebetriebe, kommt dagegen hauptsächlich aus Steinkohle- und Gaskraftwerken. Je größer das Versorgungsgebiet bzw. die Zahl der Verbraucher und die Verbrauchsmenge, desto mehr heben sich Nachfrageschwankungen aufgrund des Durchmischungseffektes gegeneinander auf. Dadurch ergeben sich innerhalb eines diversifizierten Kraftwerksparks ökonomische Vorteile durch reduzierbare Leerkapazitäten bei der Stromproduktion, die als Größen- und Verbundvorteile für alle Netzökonomien charakteristisch sind (Renz 2001: 66; Knieps 2007: 4 f.).

Sowohl die Leitungsgebundenheit als auch die begrenzte Speicherbarkeit sind für die große Kapitalintensität der Elektrizitätswirtschaft als dritte charakteristische Eigenschaft verantwortlich. Während der Aufbau und Betrieb eines weitreichenden Netzsystems hohe Investitions- und Unterhaltungskosten bedingt, ist auch der Bau von großen Erzeugungsanlagen sehr kapitalintensiv und mit langen Planungshorizonten bzw. Investitionszyklen von meist über 30 Jahren verbunden. Neben der betriebswirtschaftlich-strategischen Frage der Auswahl des Primärenergieträgers für neue Kraftwerke stellen deshalb aufgrund der langen Kapitalbindungs- und Amortisationsfristen sowie der hohen sog. versunkenen Kosten⁹ verlässliche energiepolitische Rahmenbedingungen für die Investitionsentscheidungen der EltVU eine entscheidende Größe dar, wie auch im Abschnitt zur Pfadabhängigkeit in der Elektrizitätspolitik deutlich wurde. Zumindest auf der Erzeugungs- und Übertragungsebene handelt es sich beim Strommarkt somit nicht um einen „angreifbaren Markt“ (Knieps 2005: 28), in den neue Wettbewerber jederzeit ein- und wieder austreten können, weil es sich bei ihren fixen Kosten nicht um vorübergehend, sondern um dauerhaft investiertes Kapital handelt (Schumann 2005: 79).

Seit der Entstehung der öffentlichen Stromversorgung herrschte in Deutschland und allen anderen europäischen Ländern lange Zeit Einigkeit darüber, dass die Stromversorgung aufgrund der skizzierten technisch-ökonomischen Merkmale und Branchenbesonderheiten ein *natürliches Monopol* darstellt und Wettbewerb zu Marktversagen führen würde (Monstadt 2004: 175, Renz 2001: 69). Die öffentlichen Akteure setzten voraus, dass eine flächendeckende und rentable

⁹ Als versunkene Kosten werden aufgrund von irreversiblen betriebswirtschaftlichen Entscheidungen getätigte Ausgaben bezeichnet, die auch durch einen Marktrückzug oder die komplette Aufgabe des Geschäftsbetriebs nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Ksoll 2003: 27).

Stromversorgung nur realisierbar ist, wenn lediglich ein Netzsystem aufgebaut und durch einen einzigen Anbieter betrieben wird. Die so als natürliches Monopol entstandene Netzinfrastruktur war deshalb länderübergreifend von Beginn an sowohl die Begründung für ein staatliches Regulierungsregime bzw. eine wettbewerbliche Sonderstellung des Stromsektors als auch aufgrund ihrer Lukrativität Teil von unternehmerischen Aktivitäten der öffentlichen Hand, was in Abschnitt 7.1.1 weiter ausgeführt wird. In jedem Fall begünstigte die Leitungsgebundenheit der Stromversorgung und ihre Charakterisierung als natürliches Monopol die in den meisten europäischen Ländern typische vertikale Integration der Funktionsebenen Erzeugung, Transport/Übertragung und Verteilung innerhalb eines Elektrizitätsversorgungsunternehmens. Weiterhin wurde die Elektrizitätswirtschaft als ein staatsnaher und auf den nationalen Markt ausgerichteter Sektor konzeptualisiert, dessen nationale Autonomie aufgrund seiner strategischen und sicherheitspolitischen Sonderstellung als entscheidender Sektor der öffentlichen Infrastruktur gewahrt bleiben sollte (*Mayntz/Scharpf* 1995: 13 ff.).

3.5.2 Regulierung der Elektrizitätswirtschaft

3.5.2.1 Ursachen und Ziele staatlicher Regulierung in marktwirtschaftlichen Systemen

Im politikwissenschaftlichen Kontext wird dem Begriff der Regulierung jede Art von staatlicher Einflussnahme auf gesellschaftliche Prozesse zugeordnet. Nach dieser Definition existieren reell keine gesellschaftlichen Bereiche, die durch staatliche Regulierung nicht zumindest teilweise beeinflusst werden (*Kühling* 2004: 12). In ökonomischer Hinsicht werden vom Begriff der Regulierung sowohl solche staatlichen Maßnahmen erfasst, die der Bereitstellung eines ordnungspolitischen Rahmens für die Wirtschaftstätigkeit dienen, als auch Maßnahmen, die etwa über das Wettbewerbs- oder Kartellrecht direkt in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen und natürliche oder juristische Personen als Wirtschaftssubjekte betreffen. Dabei ist meist die Annahme eines generellen Marktversagens aufgrund von monopolistischen oder ähnlich gelagerten Marktstrukturen der Auslöser für eine staatliche Intervention in den Wirtschaftskreislauf. Die dahinterstehende ökonomische Grundannahme ist darauf ausgerichtet, dass nur ein über den Preismechanismus funktionierender, marktwirtschaftlicher Wettbewerb und seine konsequente Durchsetzung für eine effiziente Bereitstellung von Ressourcen jeglicher Art sorgen kann. Die Grundlagen dieser marktordnungsrechtlichen Prinzipien gehen auf die Überlegungen des Schotten *Adam Smith* zurück, der als Begründer der modernen Volkswirtschaftslehre gilt. Smith entwickelte

Ende des 18. Jahrhunderts das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft und stellte es dem bis dahin dominierenden Wirtschaftssystem des Merkantilismus gegenüber. Allgemein wird ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb definiert als „ein rivalisierendes Streben mehrerer Wirtschaftssubjekte (Unternehmen, Haushalte), als Anbieter oder Nachfrager auf konkreten Märkten durch bestimmte Aktivitäten einen größeren Erfolg (messbar an Umsatz, Gewinn, Rentabilität, Einkommen, Ausgaben, Nutzen) als die Rivalen zu erzielen“ (Olten 1998: 14).

Bis heute ist in der Wirtschaftstheorie allerdings nicht klar definiert, ab wann ein Wettbewerb als funktionierend anzusehen ist. Wesentliche Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Marktes sind jedoch „Markttransparenz, Entscheidungsfreiheit, ausreichende Ausstattung mit finanziellen, technischen und personellen Ressourcen, Wille zur wettbewerblichen Auseinandersetzung, Flexibilität und offene Märkte“ (ebd.: 16). Volkswirtschaftlich wird ein optimales Wettbewerbsgleichgewicht in Märkten nach dem italienischen Ökonomen *Vilfredo Pareto* als pareto-optimal bezeichnet, wenn eine Verteilung knapper Güter vorherrscht, in der kein Beteiligter besser gestellt werden kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen. Realistischerweise ist dieser Zustand jedoch kaum zu erreichen, weil eine mangelhafte marktliche Selbstkoordination oft zu einem Marktversagen führt (Knieps 2005: 7 ff.). In diesem Fall soll deshalb der Staat als Regulator eingreifen, um sozial bzw. volkswirtschaftlich unerwünschte Folgen eines Marktversagens zu verhindern oder wenigstens zu minimieren. Staatliche Regulierungen ökonomischer Prozesse haben in der Wirtschaftstheorie deshalb das Ziel, den marktwirtschaftlichen Wettbewerb dort zu ersetzen, wo er als Kontroll- und Steuerungsmechanismus ausfällt. Allerdings gibt es keinen wissenschaftlichen Konsens darüber, ab wann staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess als „staatliche Regulierung“ zu klassifizieren sind, so dass es bis heute keine allgemeingültige Regulierungstheorie gibt (Müller 1996: 39).

In der Literatur werden aber üblicherweise folgende Merkmale für ein Marktversagen benannt, die gesamtwirtschaftlich optimale Ergebnisse verhindern oder Wettbewerb sogar per se ausschließen und damit eine staatliche Intervention begründen können, jedoch nicht automatisch determinieren: Neben einem bereits für den Übertragungsbereich von leitungsgebundenen Energieformen wie Elektrizität konstatierten *natürlichen Monopol* sind das zusätzlich eine *ruinöse Konkurrenz*, *externe Effekte*, *öffentliche Güter* sowie *asymmetrische Informationen*. Diese zusätzlichen Merkmale für ein Marktversagen sind aber in Bezug auf die Elektrizitätswirtschaft weitgehend unerheblich, so dass das natürliche Monopol im Mittelpunkt traditioneller Regulierungsansätze im Stromsektor steht (Weber 1986: 80; Brückmann 2004: 19).

Wie in den Abschnitten zur Liberalisierungsdebatte in Deutschland und Europa noch eingehender betrachtet wird, waren die Besonderheiten, die Netzsektoren wie der Elektrizitätswirtschaft zugeschrieben wurden, jedoch bis in die 1990er Jahre dafür verantwortlich, dass für alle Bereiche

der Wertschöpfungskette von der Erzeugung über die Übertragung und Verteilung bis hin zum Vertrieb ein Marktversagen aufgrund eines vermeintlich vorhandenen natürlichen Monopols unterstellt wurde. Der Netzökonom Günter Knieps stellte dieser Annahme unter den Vorzeichen der Öffnung netzgebundener Märkte für den Wettbewerb den *disaggregierten Regulierungsansatz* der Netzökonomie gegenüber, der ein einheitliches analytisches Konzept zur Unterscheidung von grundsätzlich wettbewerbsfähigen Bereichen der Wertschöpfungskette und sog. *monopolistischen Bottlenecks* entwirft. Diese technisch-ökonomisch bedingten infrastrukturellen Engpassbereiche wie Elektrizitätsnetze oder auch Schienenwege zeichnen sich wie dargestellt typischerweise durch Bündelungsvorteile in Kombination mit hohen versunkenen bzw. irreversiblen Kosten aus (Knieps 1996: 12).

Dabei stellt Knieps fest, dass auch nach einer Liberalisierung immer ein Regelungsbedarf in Netzsektoren bestehen bleibt, sich dieser jedoch auf den tatsächlichen Bottleneck-Bereich beschränken muss. Regulierungseingriffe in andere Bereiche der Wertschöpfungskette sind für ihn dagegen überflüssig oder sogar schädlich, weil Verhandlungen der Marktpartner in diesem Falle zu einer effizienteren Ressourcenbereitstellung führen. Grundsätzlich lässt sich deshalb in Netzsektoren zwischen der zu regulierenden Netzinfrastuktur und den angebotenen Netzdienstleistungen wie dem Elektrizitätshandel sowie im konkreten Falle auch der vorgelagerten Stromerzeugung unterscheiden, die den Marktkräften zu überlassen sind und für die es keine Marktzutrittschranken geben darf. Sollten in diesem Bereich wider Erwarten Wettbewerbsprobleme auftreten, gäbe es über das allgemeine Kartellrecht hinreichende Interventionsinstrumente. Der Regelungsbedarf beschränkt sich aus Sicht des disaggregierten Regulierungsansatzes also auf den zu regelnden Infrastrukturzugang, also im vorliegenden Falle den Netzzugang, der jedem aktiven und potenziellen Marktteilnehmer einen symmetrischen Zugang zu den monopolistischen Bottleneck-Einrichtungen gewährleisten muss (Knieps 2003: 14).

Der insgesamt richtungsweisende disaggregierte Regulierungsansatz von Knieps als streng kosteneffizienter, volkswirtschaftlicher Ansatz verdeutlicht einmal mehr die nicht aufzulösenden Zielkonflikte im energiepolitischen Zieldreieck, da sich nach ihm staatliche Auflagen auf den Netzzugang beschränken müssten. Auflagen in anderen Bereichen der Wertschöpfungskette oder auch staatliche Subventionen als eine weitere Regulierungsform, etwa zur Förderung bestimmter Energieträger in der Stromerzeugung wie Steinkohle oder regenerative Energien, wären aus dieser reinen volkswirtschaftlichen Lehre heraus ein unzulässiger Markteingriff. Die Ziele der staatlichen Regulierung im Stromsektor werden deshalb berechtigterweise nicht allein aus wissenschaftlichen Theoremen abgeleitet. Sie ergeben sich in Deutschland und Europa vielmehr durch immer wieder wechselnde politische Vorgaben, denen ein demokratischer Willensbildungsprozess vorausgegangen ist.

3.5.2.2 Die Regulierung des natürlichen Monopols in der Stromversorgung

Das natürliche Monopol in der Stromversorgung wurde im traditionellen Ordnungsrahmen ganzheitlich betrachtet und die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung des Elektrizitätsversorgungssektors so begründet. Wettbewerb wurde auf allen Wertschöpfungsstufen des Sektors als volkswirtschaftlich vermeintlich ineffizient ausgeschlossen, so dass die jeweiligen EltVU in Deutschland auf allen Stufen eine Monopolstellung innehatten und große vertikal integrierte Verbundunternehmen den Erzeugungs- wie den Übertragungsbereich dominierten. Regulierend erfolgte lediglich eine Aufsicht über bzw. eine Prüfung der Endverbraucherpreise. Dies änderte sich mit der Liberalisierung grundlegend.

Während der Regulierungseingriff des Staates bei einem dauerhaft gesicherten Monopol nach wie vor als unumstritten gilt, zeigte u.a. der disaggregierte Regulierungsansatz auf, dass sich der monopolistische Bottleneck im Stromsektor zwar auf den gesamten Netzbereich erstreckt, die Erzeugung und der Vertrieb von Strom aber grundsätzlich keine natürlichen Monopole darstellen. Daraus wurde abgeleitet, dass sie effektiver nach marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien zu koordinieren sind. Grundvoraussetzungen für einen freien Marktzutritt und Wettbewerb auf diesen beiden Ebenen sind allerdings die Möglichkeit für alle Endkunden, ihren Versorger wirklich frei zu wählen sowie ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Netzen, also die Regulierung des natürlichen Monopols in der Stromversorgung. Diskriminierungsanreize entstehen in der Theorie insbesondere durch eine integrierte vertikale Struktur der Energieversorgung in einzelnen Unternehmen, weshalb eine strikte strukturelle Trennung der wettbewerbsfähigen von den monopolistischen Bereichen angezeigt ist. Dabei wird zwischen einer buchhalterischen oder einer betriebswirtschaftlich-organisatorischen Separierung sowie einer weitergehenden eigentumsrechtlichen Entflechtung (*Ownership Unbundling*) unterschieden, die im konkreten Fall allerdings einen starken Eingriff in die Unternehmensstruktur darstellt und vertikal integrierte EltVU ausschließt (*Brunekreeft/Keller 2003: 138*).

Die Organisation des diskriminierungsfreien Netzzugangs durch andere Anbieter, der sog. *Third Party Access* (TPA), bestimmt den Charakter des Regulierungsrahmens maßgeblich. Dabei geht es um die Methodik der Preisregulierung der für die Netzbenutzung auf den verschiedenen Spannungsebenen anfallenden Stromdurchleitungsgebühren. Hierfür lassen sich mit dem regulierten Netzzugang sowie dem verhandelten Netzzugang zwei Konzepte unterscheiden.

Der verhandelte Netzzugang (*Negotiated Third Party Access*, NTPA) sieht eine Art sektorielle Selbststeuerung vor, bei der die Netzzugangskonditionen sowie die Höhe der Durchleitungsgebühren durch Verträge zwischen Unternehmen oder sie vertretende Verbände auf privatwirtschaftlicher Basis bestimmt wird. Eine staatliche Mißbrauchsaufsicht zur Sicherstellung

der Diskriminierungsfreiheit findet lediglich im Nachhinein, also ex-post, durch Gerichte oder Kartellbehörden statt.

Beim regulierten Netzzugang (*Regulated Third Party Access*, RTPA) wird die Preisaufsicht und Preisregulierung hingegen im Voraus, also ex-ante, und meist durch eine sektorspezifische Regulierungsbehörde wahrgenommen. Sie ist dann statt Gerichten und Kartellbehörden üblicherweise auch der Gewährleistungsträger für die Diskriminierungsfreiheit und die Missbrauchskontrolle (*Brunekreeft* 2003: 40).

Ein weiteres Grundproblem bei der Netzregulierung ist neben dem Missbrauchsanreiz auch der wirtschaftlich effiziente Betrieb des Netzes, bei dem Unterhaltung und Investitionen in einem ausreichenden, aber dennoch effizienten Maße sichergestellt und gleichzeitig auch Anreize zur Kostensenkung gesetzt werden müssen. Insgesamt stehen viele unterschiedliche Regulierungssysteme bzw. ökonomische Modelle zur Bestimmung der sog. Netzentgelte, die die Netzbetreiber zur Durchleitung von Strom verlangen dürfen, zur Verfügung. Die folgende Vorstellung der zwei wichtigsten Instrumente zur Regulierung des Netzmonopols kann allerdings vor dem politikwissenschaftlichen Hintergrund dieser Arbeit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

3.5.2.2.1 Rendite-Regulierung

Die Vorgaben im Rahmen der *Rendite-Regulierung* oder auch *Rate-of-Return-Regulierung* als der Regulierungsform im traditionellen Ordnungsrahmen bis 1998 orientieren sich an den Investitionen des regulierten Netzbetreibers sowie am Gesamtwert des Netzes. Dem Unternehmen wird dabei neben der Kostendeckung auch eine maximale Verzinsung als Rendite bzw. Gewinnmarge auf das eingesetzte Kapital garantiert, weswegen diese Art der Aufsicht auch Kosten-Plus-Regulierung genannt wird. Ihr Vorteil liegt in ihrer relativ einfachen Durchführung, weil der Regulierer lediglich den Wert des Netzes sowie die ausgewiesenen Gewinne des Netzbetreibers beobachten muss. Hierbei ist der Konflikt um die Werteinschätzung des Netzes als physischer Kapitalstock allerdings vorprogrammiert (*Kasperk* 1997: 66).

Der gravierendste Nachteil dieses Modells ergibt sich allerdings aus dem mangelnden Anreiz für den Netzbetreiber, die Produktivität zu steigern und Kosten zu senken, weil er seine durchschnittlichen Aufwendungen komplett auf den Endverbraucherpreis aufschlagen kann. Der für ein Monopol charakteristischerweise fehlende Wettbewerbsdruck wirkt so nicht nur nach außen, sondern auch nach innen in das Unternehmen hinein, was in der Wirtschaftswissenschaft nach *Harvey Leibenstein* als X-Ineffizienz bezeichnet wird (vgl. *Leibenstein* 1996). Zusätzlich bestehen Anreize, die Rendite durch überhöhte Investitionen in das Netz zu steigern, sofern die festgelegte

Kapitalverzinsung höher ist als die Kapitalkosten für das Unternehmen. Dieser sog. *Averch-Johnson-Effekt* einer Überkapitalisierung kann zwar für eine überdurchschnittliche Netzqualität sorgen, führt jedoch tendenziell zu gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen und die Verbraucher belastenden Mehrkosten. In jedem Fall ist die im traditionellen Ordnungsrahmen praktizierte Rate-of-Return-Regulierung für die im internationalen Vergleich nach wie vor hervorragende Versorgungsqualität in Deutschland mitverantwortlich (*Bundesnetzagentur* 2006: 47; vgl. *Averch/Johnson* 1962).

3.5.2.2.2 Anreizregulierung

Die *Anreizregulierung* ist als Alternative zur kostenbasierten Rendite-Regulierung entwickelt worden und ein noch relativ junger Regulierungsansatz mit einem vergleichsweise hohen Implementationsaufwand. Die verschiedenen Varianten funktionieren über die Festlegung von Netzentgelt-Obergrenzen durch den Regulierer, weshalb sie auch *Cap-Regulation* genannt wird. Die Netzbetreiber dürfen demnach die festgelegten Obergrenzen einerseits nicht überschreiten, die bei ihrer Unterschreitung entstehenden Gewinne aber andererseits behalten, so dass der normale Wettbewerbsanreiz aus Effizienzsteigerung und Kostensenkung zur Gewinnmaximierung auch im monopolistischen Netzbereich eingeführt wird. Allerdings muss durch strenge Kontrollen gleichzeitig sichergestellt sein, dass die dafür unternommenen Maßnahmen nicht die Versorgungsqualität und -sicherheit mindern (*Riechmann* 1995: 157 f.).

Der Implementationsaufwand ergibt sich je nach Regulierungsart aus der Herausforderung, die Preisobergrenzen (*Price-Cap*) bzw. Erläsobergrenzen (*Revenue-Cap*) möglichst optimal für jedes einzelne Unternehmen zu ermitteln, welche der Regulierer danach für die Dauer einer Regulierungsperiode der Anreizregulierung festlegt. Diese müssen die Inflation sowie mögliche technische Innovationen berücksichtigen. In der Literatur wird zur Ermittlung der Obergrenzen deshalb oft der Faktor RPI-X vorgeschlagen, der sich aus der Verbraucherpreisentwicklung RPI (*Retail Price Index*) minus der errechneten oder anderweitig bestimmten Effektivitätssteigerungsrate (ausgedrückt durch die Variable X) zusammensetzt und um den die betroffenen Unternehmen ggf. ihre aufgerufenen Netzentgelte korrigieren müssen.

Ein weiteres Regulierungsverfahren innerhalb der Anreizregulierung ist der sog. Vergleichswettbewerb (*Yardstick-Competition*), der den Kostenmaßstab für die Berechnung der Obergrenzen von den individuellen Kosten der einzelnen Monopolisten entkoppelt und sich an der Produktivitätsentwicklung aller Unternehmen der Branche orientiert. Dies soll verhindern, dass Unternehmen eine künstliche Erhöhung ihrer Kosten zum Ende der Regulierungsperiode hin vornehmen, wenn die individuellen Kosten erneut als Berechnungsgrundlage für die Festlegung der

Obergrenzen der nächsten Periode herangezogen werden (*Brückmann 2004: 35*).

Yardstick-Competition ist auch als reiner Vergleichswettbewerb (*Frontier-Yardstick*) organisierbar, bei dem die Berechnung der zulässigen Erlösobergrenzen des Netzbetreibers ausschließlich auf Grundlage der durch einen Effizienzvergleich aller Unternehmen der Branche ermittelten effizienten Kosten erfolgt. Hierbei bleibt aus der Rendite-Regulierung sogar der Kostenbezug erhalten, solange es sich um die Kosten von effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibern handelt. Diese Form des Vergleichswettbewerbs kommt zwar einem tatsächlichen Wettbewerb sehr nahe, birgt aber die große Gefahr der Preis- und Kostenabsprachen zwischen den betroffenen Unternehmen, die ihre Investitionen und Netzinfrastrukturen dann in Richtung eines für alle auskömmlichen Medians organisieren und effizienten Wettbewerb so im Ergebnis verhindern können. Deshalb erfolgt die Berechnung von Effizienzzielen bei der Festlegung der Netzentgeltobergrenzen in Anreizsystemen zwar hauptsächlich über ökonometrische und statistische Vergleichsanalysen (*Benchmarking*). Diese werden aber meist durch ingenieurwissenschaftliche Modelluntersuchungen und produktivitätsbasierte Ansätze ergänzt, um die Effizienzunterschiede zwischen den Unternehmen objektivierbarer ermitteln zu können und so zu individuellen oder auch allgemeinen Regulierungsvorgaben zu kommen (*BNetzA 2006: 48*).

Schon die technische Komplexität der unterschiedlichen theoretisch bestehenden Regulierungsinstrumente verdeutlicht den hohen Implementationsaufwand von Anreizsystemen bzw. den Ausstattungsbedarf einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde, die Netzmonopole durch eine Anreizregulierung weitgehend neutralisieren soll. Diese ist außerdem in hohem Maße auf die Zusammenarbeit mit den zu regulierenden Netzbetreibern angewiesen, um von ihnen die zur Berechnung der zulässigen Netzentgelte elementar notwendigen Kosteninformationen zu beschaffen. Neben den in der ökonomischen Theorie der Regulierung skizzierten Gefahren einer engen Zusammenarbeit von Regulierern und Regulierten jenseits der öffentlichen Wahrnehmung und politischen Kontrollierbarkeit, ergibt sich aus dieser Konstellation für die Netzbetreiber auch die zumindest theoretische Möglichkeit zur Manipulation der zuzuliefernden Zahlen und Informationen. Knieps konstatiert sogar ein generelles Problem von asymmetrischen Informationen (*Knieps 2005: 82*). Gerade bei einer relativ kleinen Anzahl von zur Effizienzermittlung verglichenen Unternehmen besteht auch die naheliegende Möglichkeit einer Absprache. Im Hinblick auf die politische Strategiefähigkeit von Netzbetreibern ist ihr Zugang zur Politik über die Regulierungsbehörde darüber hinaus gewissermaßen exklusiv und institutionalisiert.

4 Das Analysegerüst: Relevante Gesetze und Verordnungen 1998-2009

Der dieser Arbeit als strategische Politikfeldanalyse zugrunde liegende Untersuchungszeitraum erstreckt sich von der Liberalisierung des Strommarktes in Deutschland 1998 bis zur Bundestagswahl 2009. Anhand der Entwicklung der Elektrizitätspolitik wird die Entwicklung ihrer Akteure unter strategischen Gesichtspunkten analysiert, wobei die wesentlichen Veränderungen in Politikfeldern zwar in der Regel mit Veränderungen des gesetzlichen Rahmens einhergehen, die Veränderungen jedoch wiederum ihre Wirkung auf die politikfeldrelevanten Akteure entfalten¹⁰. Dies ist im Politikfeld der Elektrizitätspolitik nicht anders, so dass es bei der für eine Politikfeldanalyse verhältnismäßig langen Zeitleiste von elf Jahren schon aus forschungsökonomischen Gründen geboten ist, sich als Analysegerüst auf die wesentlichen gesetzgeberischen Veränderungen in dieser Zeit zu konzentrieren. Aufgrund eines durch das Kyoto-Protokoll etablierten internationalen Klimaschutzregimes sowie der zunehmenden europäischen Integration bzw. Europäisierung der Gesetzgebung mit ihren direkten Auswirkungen auf die nationale Elektrizitätspolitik ist es dabei wesentlich, im Politikfeld drei Ebenen des Politikregimes zu unterscheiden:

- die internationale Ebene
- die europäische Ebene
- die nationale Ebene

Obgleich von den internationalen Vereinbarungen zum Klimaschutz keine Gesetzeskraft ausging, bedingten die im Kyoto-Protokoll vertraglich vereinbarten Emissionsziele verschiedene elektrizitätspolitisch relevante gesetzgeberische Maßnahmen auf der europäischen und auf der nationalen Politikebene. Die Vereinbarungen und Akteure des internationalen Klimaschutzregimes werden deshalb im Kapitel zur internationalen Ebene kurz evaluiert.

Es folgt das Kapitel zur europäischen Ebene mit einer kurzen Einführung der Entwicklungen bis zur Binnenmarktrichtlinie. Daran schließt sich die Analyse der elektrizitätspolitisch relevanten europäischen Rechtsakte und Handlungen sowie die anschließende Akteursbetrachtung an. Hierbei wird, ebenfalls aus forschungsökonomischen Gründen, vor allem auf diejenigen europäischen Entscheidungen und Rechtsakte eingegangen, die in Deutschland das Inkrafttreten strompolitisch relevanter Gesetze und Verordnungen ausgelöst und mithin die Entwicklung der nationalen Akteure

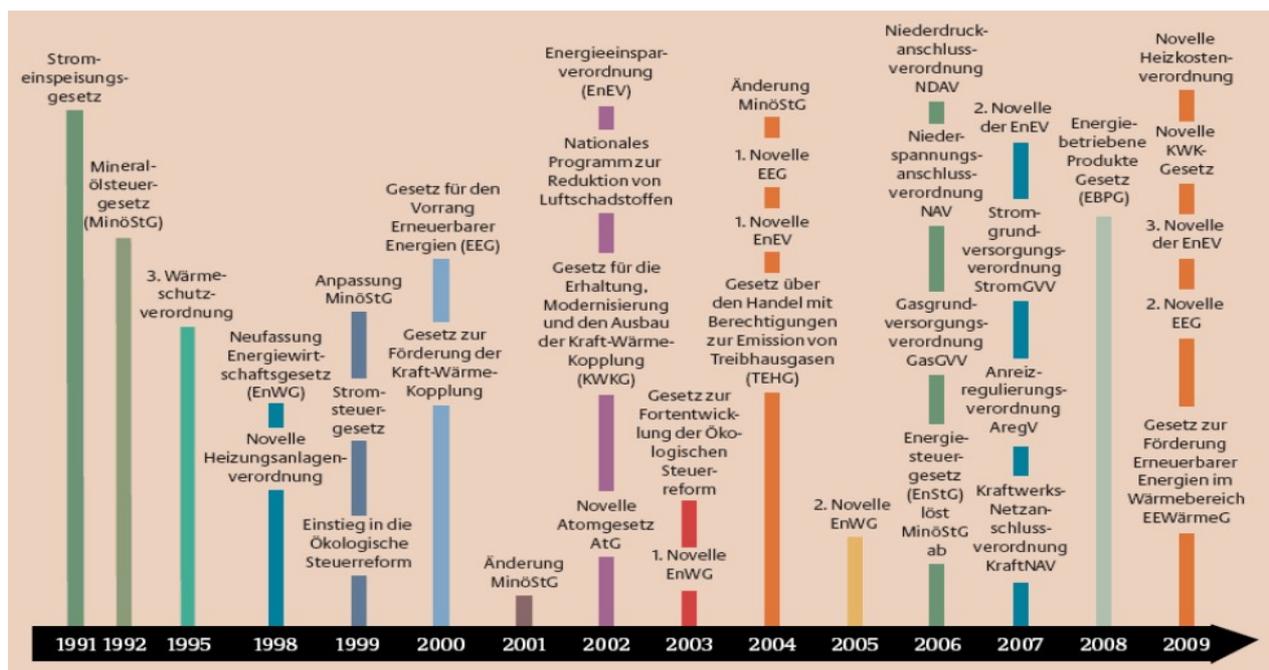
¹⁰ Insbesondere *Sabatier* hat in Kritik der Phasenheuristik des klassischen Policy-Cycles darauf hingewiesen, dass sich die einzelnen Phasen in der Realität stark überlappen können und eine Policy mit dem Beschluss einer gesetzgeberischen Maßnahme keineswegs terminiert ist, sondern weiterhin ihre Wirkung auf die politikfeldrelevanten Akteure entfaltet (vgl. *Sabatier* 1993).

der Elektrizitätspolitik unmittelbar beeinflusst haben.

Auf das europäische Kapitel folgt schließlich mit einem vorangestellten kurzen historischen Abriss das ausführlichste Kapitel zur Entwicklung der deutschen Elektrizitätspolitik im Analysezeitraum sowie abschließend die Bewertung der politisch-strategischen Entwicklung ihrer Akteure. Zur besseren Veranschaulichung dient die unten abgebildete Zeitleiste aus einer aktuellen Publikation des Bundeswirtschaftsministeriums, die allerdings nicht nur Elektrizitätspolitische, sondern allgemein energiewirtschaftlich relevante Gesetze und Verordnungen chronologisch auflistet. Deshalb werden im Folgenden nochmals die gesetzgeberischen Maßnahmen im Strombereich sowie ihre Zuordnung zur europäischen respektive deutschen Politikebene zusammengefasst. Nicht berücksichtigte bzw. zugeordnete Gesetze und Verordnungen haben keine hinreichende Relevanz für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, da sie andere energiepolitische Bereiche wie z.B. den Erdgas- oder Wärmemarkt adressieren.

Abb. 16: Inkrafttreten energiewirtschaftlich relevanter Gesetze und Verordnungen in Deutschland

1991-2009



Quelle: BMWi (2009a: 14)

Die europäische Ebene determinierte im Untersuchungszeitraum durch folgende rechtliche Vorgaben gesetzgeberische Maßnahmen in Deutschland, die in den entsprechenden Abschnitten zur europäischen und deutschen Politikentwicklung betrachtet werden:

- 1996 die Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt 96/92/EG, die die Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) 1998 auslöste;
- 2003 die sog. Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG, die 2005 zur 2. EnWG-Novelle führte;

- ebenfalls 2003 die Richtlinie 2003/87/EG zum europaweiten Handel mit Emissionszertifikaten, die das 2004 erlassene Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) bedingte;
- sowie 2005 die Richtlinie 2005/89/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen, deren Vorgaben durch die 2007 erlassene Kraftwerks-Netzanschlussverordnung (KraftNAV) umgesetzt wurden.

Ausschließlich oder zumindest zuerst auf der nationalen Politikebene wurden im Untersuchungszeitraum folgende Rechtsakte festgesetzt:

- 1999 das Stromsteuergesetz (StromStG) als Teil des Einstiegs in eine ökologische Steuerreform;
- 2000 das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) als Weiterentwicklung des Stromeinspeisungsgesetzes (StrEG) von 1990 sowie 2004 die 1. und 2008 die 2. EEG-Novelle;
- 2000 das Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung sowie 2002 das Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz (KWKG) und 2009 die 1. KWKG-Novelle;
- 2002 die Novellierung des Atomgesetzes (AtG-Novelle);
- 2006 die Niederspannungsanschlussverordnung (NAV);
- 2007 die Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV);
- 2007 die Anreizregulierungsverordnung (ARegV);
- 2007 die Kraftwerksnetzanschlussverordnung (KraftNAV);

5 Internationale Ebene

5.1 Internationale Klimaschutzpolitik und Klimarahmenkonvention

Die internationale Klimaschutzpolitik ist für diese Arbeit insoweit von großer Wichtigkeit, als sich seit den 1990er Jahren ein globales Klimaschutzregime etablieren konnte, das direkte und nachhaltige Konsequenzen für die Elektrizitätspolitik und ihre Akteure auf europäischer und deutscher Ebene hatte¹¹. Nachdem man in Wissenschaftskreisen schon seit Ende der 1970er Jahre über einen anthropogenen, also vom Menschen durch die Freisetzung von Treibhausgasen verursachten Klimawandel diskutierte und alarmierende Forschungsergebnisse zunahmen, wurde 1988 auf der von den Vereinten Nationen ausgerichteten Weltklimakonferenz von Toronto auf Initiative des UN-Umweltprogramms und der Weltorganisation für Meteorologie das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) als ein Gremium von unabhängigen Wissenschaftlern gebildet, das den Klimawandel untersuchen sollte. Der IPCC hat seither vier sog. *Sachstandsberichte* (1990, 1995, 2001, 2007) zur Entwicklung des Weltklimas vorgelegt.

Der erste Sachstandsbericht von 1990 bildete die Grundlage für die *Klimarahmenkonvention* der Vereinten Nationen (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), die 1992 auf der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der UN in Rio de Janeiro von über 150 Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde und am 21. März 1994 nach der Ratifizierung durch den 50. Vertragsstaat in Kraft trat. Mittlerweile haben alle 192 UN-Mitglieder die Klimarahmenkonvention unterschrieben. Der UNFCCC stellt einen völkerrechtlichen Rahmenvertrag dar, der als zentrales Element jährliche Vertragsstaatenkonferenzen (*Conference of the Parties*, COP) als Klimakonferenzen institutionalisiert, auf denen das globale Vorgehen gegen den Klimawandel und die Erderwärmung koordiniert und verbindliche Regelungen erarbeitet werden sollen. Die COP stellt seither das einzige beschlussfähige Gremium der internationalen Klimapolitik dar. Das letztendliche Ziel der Klimarahmenkonvention ist „in der Erkenntnis, dass Änderungen des Erdklimas und ihre nachteiligen Auswirkungen die ganze Menschheit mit Sorge erfüllen“, gemäß Art. 2 „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche, vom Menschen verursachte Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Ott 1996: 68). Zweites Element des UNFCCC-Vertrages ist die Einrichtung eines Sekretariats gleichen Namens in Bonn, das die Umsetzung der Klimarahmenkonvention begleitet und die jährlichen sog. *Nationalen Inventarberichte* zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen

¹¹ Wie bereits im Abschnitt zum energiepolitischen Ziel der Umweltverträglichkeit dargelegt, zeichnete die deutsche Elektrizitätswirtschaft im Untersuchungszeitraum durch die Verstromung fossiler Energieträger für durchschnittlich fast 400 Millionen Tonnen CO₂ jährlich verantwortlich. Dies entsprach etwa der Hälfte der gesamten deutschen und deutlich mehr als einem Prozent der globalen Treibhausgasemissionen.

entgegen nimmt, zu deren Erstellung alle Vertragsstaaten verpflichtet sind.

5.2 Das Kyoto-Protokoll als Beginn eines internationalen Klimaschutzregimes

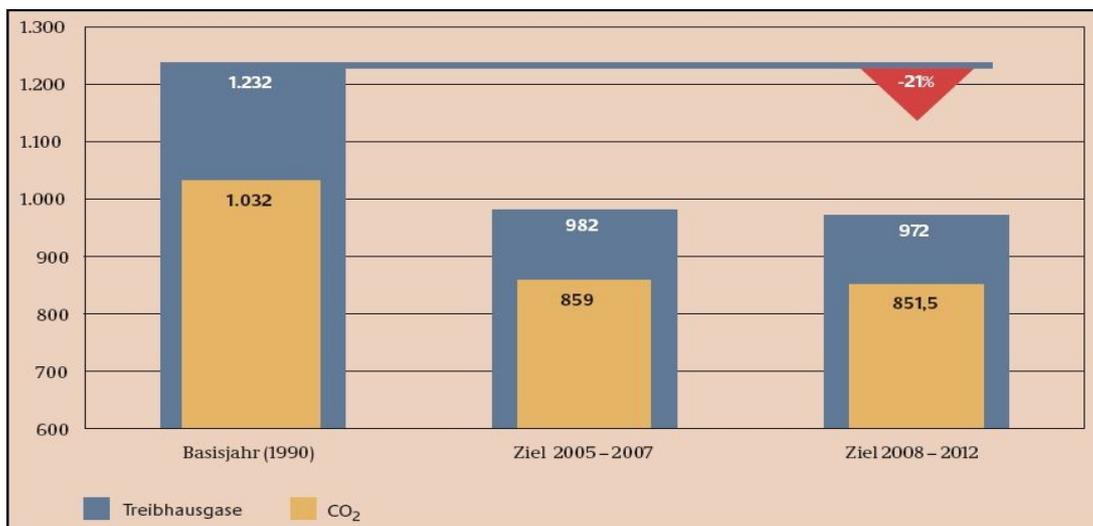
Erst die dritte Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Kyoto (COP 3) brachte schließlich den Durchbruch für eine verbindliche völkerrechtliche Vereinbarung zur Treibhausgasreduktion mit der Verabschiedung des „Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“, kurz *Kyoto-Protokoll*. Nach einer langen Zeit der internationalen Verhandlungen, bei denen sich die EU immer stärker als treibende Kraft eines internationalen Klimaschutzregimes gegen die USA profilierte, die sich zum Schutz ihrer emissionsintensiven Wirtschaft gegen eine zu ambitionierte Vorgehensweise sperrten, konnten im Protokoll zumindest für 38 Industriestaaten konkrete Reduktionsziele und Zeitpläne vertraglich fixiert werden. Die Entwicklungs- und Schwellenländer konnten am Ende jedoch nicht mit einbezogen werden. Dagegen verpflichteten sich die Industrieländer, ihre gemeinsamen Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008-2012 (1. Verpflichtungsperiode) um durchschnittlich 5,2 Prozent unter das Niveau des Basisjahres 1990 zu senken¹². Im Anhang B zum Protokoll wurden für jeden einzelnen Staat darüber hinaus die individuellen Reduktionsverpflichtungen definiert, wobei die tonangebenden USA eine Reduktion um sieben Prozent zusagten. Gleichzeitig beinhaltete das Protokoll eine Option, nach der eine Gruppe von Staaten die Ziele auch gemeinsam erbringen konnte. Dies entsprach den Forderungen der Europäischen Union, die diese Option für sich in Anspruch nahm. Sie vertrat die Interessen ihrer Mitglieder auf der COP als einzelner Verhandlungsakteur und sagte entsprechend ihrer klimapolitischen Vorreiterrolle schließlich die Reduzierung der gemeinschaftsweiten Treibhausgasemissionen um durchschnittlich acht Prozent zu. Nach der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls führten die EU-Staaten deshalb erneute Verhandlungen, um ein Lastenausgleichsabkommen, das sog. *Burden-Sharing-Agreement*, zu erreichen, das ökonomische Entwicklungsszenarien berücksichtigte und für die Mitgliedsstaaten zu sehr unterschiedlichen Reduktionszielen führte¹³ (Suck 2008: 366). Für den Fall, dass die EU ihr durchschnittliches Reduktionsziel von acht Prozent im Zeitraum von 2008-2012 verfehlen sollte, waren Konsequenzen explizit nur für diejenigen Länder vorgesehen, die ihre individuellen

¹² Im Kyoto-Protokoll sind die sechs wichtigsten Treibhausgase erfasst: Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid (Lachgas), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid. Kohlendioxid ist dabei mit einem Emissionsvolumen von mehr als vier Fünftel das wichtigste Treibhausgas. Da die Gase unterschiedlich stark auf das Klima einwirken, werden sie deshalb zur besseren Vergleichbarkeit ihrer Wirkung in „CO₂-Äquivalente“ umgerechnet.

¹³ Für die übrigen Mitglieder der damals 15 Staaten umfassenden EU wurden folgende Emissionsziele vereinbart: Belgien: -7,5 Prozent; Dänemark: -21 Prozent; Finnland: 0 Prozent; Frankreich: 0 Prozent; Griechenland: +25 Prozent; Großbritannien: -12,5 Prozent; Irland: +13 Prozent; Italien: -6,5 Prozent; Luxemburg: -28 Prozent; Niederlande: -6 Prozent; Österreich: -13 Prozent; Portugal: +27 Prozent; Schweden: +4 Prozent; Spanien: +15 Prozent.

Maßgaben nicht erreicht haben würden. Das Burden-Sharing-Agreement wurde am 16. Juni 1998 vom Rat beschlossen (Davies 2001: 29). Die Bundesregierung verpflichtete sich schließlich zu einer verhältnismäßig starken Reduktion um 21 Prozent, da Deutschland nach der Wiedervereinigung, bezogen auf das Basisjahr 1990, stark von der Modernisierung der Energiewirtschaft in Ostdeutschland sowie dem dortigen Zusammenbruch der Industrieproduktion und des Energieverbrauchs profitierte (vgl. Abschnitt 7.1.6.2). Die folgende Grafik verdeutlicht die absoluten Minderungsziele für Deutschland nach dem auf Grundlage des Kyoto-Protokolls von der EU verabschiedeten Burden-Sharing-Agreement:

Abb. 17: Treibhausgasemissionen und Minderungsziele für Deutschland nach dem Kyoto-Protokoll
in Mio. t CO₂



Quelle: BMWi (2009a: 44)

Trotz der ambitionierten Zielvereinbarungen sah das Protokoll keinen Maßnahmenkatalog vor, sondern überließ es den Vertragsstaaten, geeignete politische Rahmenbedingungen für die Zielerreichung zu schaffen. Zwar wurden die Bereiche Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Abfallwirtschaft als Handlungsfelder benannt, in denen durch Verbesserung der Energieeffizienz, Energieeinsparungen, nachhaltige Bewirtschaftung und durch den Einsatz von erneuerbaren Energien Erfolge erzielbar seien. Konkrete Handlungsempfehlungen wurden aber nicht formuliert. Alternativ wurden im Protokoll mit den sog. Kyoto-Mechanismen zur effizienten, also möglichst kostengünstigsten Erreichung von Reduktionszielen drei flexible, freiwillig anzuwendende Mechanismen benannt, die es den Industrieländern auch erlauben sollten, einen Teil ihrer Reduktionsverpflichtungen im Ausland zu erbringen: *Joint Implementation* (JI) nach Art. 6 und *Clean Development Mechanism* (CDM) nach Art. 12 als projektbezogene Mechanismen sowie nach Art. 17 ein *Emissionshandel*, an dem teilzunehmen jedem Vertragsstaat freigestellt sein sollte.

Unflexible und damit schwerer zu steuernde Mechanismen wie etwa die zusätzliche Erhebung von Steuern auf Energie oder CO₂, die von einigen Staaten als weitere Option ins Spiel gebracht wurde, lehnten insbesondere die USA vehement ab, da sie eine unkontrollierte und potentiell übermäßige Belastung ihrer Wirtschaft befürchteten. Nach Aussage des wissenschaftlichen Interviewpartners vom DIW hatte das auch den tieferliegenden Grund, dass man jede Art von Steuern in den USA von vornherein ablehne: „In den USA lehnt man Steuern grundsätzlich ab. Tax ist ein verteufeltes Wort“ (*Interview R*: 11).

Der projektbezogene Mechanismus der Joint Implementation steht im Kyoto-Protokoll für Maßnahmen, die den Schadstoffausstoß reduzieren und von einem Vertragsstaat in einem anderen Vertragsstaat durchgeführt bzw. finanziert werden. Die durch die Maßnahme erzielte Emissionsminderung darf sich das investierende Land in Form von Minderungszertifikaten (*Emission Reduction Units*, ERUs) auf sein Reduktionsziel anrechnen lassen. Der Staat, in dem die Maßnahme stattfindet, erfährt dabei zwar keine Anrechnung, kann aber u.a. vom Technologietransfer profitieren. Die Grundidee von JI-Projekten ist, dass Maßnahmen immer dort zuerst realisiert werden, wo sie am effizientesten umzusetzen sind, um die volkswirtschaftlichen Kosten der Zielerreichung möglichst gering zu halten. JI wird allerdings erst ab der zweiten Verpflichtungsperiode ab 2012 global zum Einsatz kommen.

Der CDM beruht auf derselben Kostenfunktion, die einen effizienten Mitteleinsatz beim Klimaschutz sicherstellen soll. Anders als beim JI arbeitet beim CDM jedoch ein Industrieland oder ein Konzern mit einem Schwellen- oder Entwicklungsland ohne Reduktionsverpflichtung zusammen, führt dort Klimaschutzprojekte durch und kann damit sog. *Certified Emission Reductions* (CERs) erwerben, die für eine globale Emissionsminderung um eine Tonne CO₂-Äquivalent stehen und auf das Emissionskonto des Vertragsstaats oder des Konzerns angerechnet werden. Der Mechanismus ist daher nicht dafür konzipiert, für zusätzliche Emissionsminderungen über schon bestehende Verpflichtungen hinaus zu sorgen, sondern soll neben der Kosteneffizienz von Klimaschutzmaßnahmen auch einen Geld- und Technologietransfer zugunsten einer ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung in den Projektländern auslösen. Auf der COP 7 im Jahr 2001 in Marrakesch wurden schließlich verbindliche Beurteilungskriterien bzw. CDM-Regeln festgelegt, nach denen CERs nur ausgestellt werden dürfen, wenn mit dem Projekt auch eine tatsächliche und keine hypothetische bzw. ohnehin schon geplante Reduktion der Emissionen erfolgt. In der Praxis ergeben sich in diesem Punkt bis heute viele Schlupflöcher und definatorische Unsicherheiten bei der Zertifizierung der Maßnahmen, so dass der Beitrag von CDM unter dem Dach der zuständigen UNO-Behörde UNFCCC zur Lösung der globalen Klimaproblematik bis heute umstritten ist. Ungeklärt blieb bis zuletzt die konkrete Zukunft von CDM und JI nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2012 (*Hirschl* 2008: 450 ff.).

Allerdings investierte ein Konzern wie RWE, der aufgrund seines hohen Braunkohleanteils am Strommix im Jahr 2008 als drittgrößter Stromproduzent der größte CO₂-Emittent Europas war (172 Mio. Tonnen), im Geschäftsjahr 2008 fast eine Milliarde Euro in den Erwerb von CERs, da diese in der Regel billiger waren als normale Emissionshandelszertifikate. RWE bezeichnet CDM und JI deshalb als zentrale Bausteine seiner Klimaschutzstrategie, die jedoch durch die Deckelung der Anrechenbarkeit von ERUs und CERs seitens der EU nur bis zu einer bestimmten Grenze einsetzbar sind¹⁴ (RWE 2009: 40). Aufgrund der politischen Vorgaben ist deshalb anzunehmen, dass die projektbezogenen Maßnahmen JI und CDM für die emissionsintensiven Elektrizitätsversorgungsunternehmen in den nächsten Jahren nicht über den Charakter von Begleitmaßnahmen zu wesentlich intensiver betriebenen nationalen bzw. EU-weiten Anstrengungen zur Emissionsminderung hinauskommen werden.

Als der wichtigste, im Kyoto-Protokoll aufgeführte und für diese Arbeit hoch relevante Mechanismus erwies sich der mittlerweile in der EU in etwas veränderter Form eingeführte Emissionshandel (vgl. Abschnitt 6.2.3.2). Dessen Aufnahme war von den USA, die bei der Regulierung von Schwefeldioxid-Emissionen bereits Erfahrungen mit einem Handelssystem zur Emissionsminderung gesammelt hatten, explizit als inhaltliche Bedingung benannt worden, um das Protokoll ratifizieren zu können. Der Emissionshandel steht für einen marktwirtschaftlichen Mechanismus im Klimaschutz, bei dem jedem verpflichteten Industrieland entsprechend seiner Reduktionsziele eine bestimmte Menge an Emissionsrechten in Form von Zertifikaten zugeteilt wird, die wiederum einer Tonne CO₂-Äquivalent entsprechen. Reduziert das Land seine Emissionen, können die überschüssigen Zertifikate an andere Länder verkauft werden, die ihre Reduktionsverpflichtungen sonst nicht einhalten könnten. Nach einer Übergangsphase werden alle Zertifikate meistbietend versteigert, so dass sich ein CO₂-Preis am Markt herausbildet. Weitere Reduktionen als ein volkswirtschaftliches Gesamtziel lassen sich dann theoretisch über eine schrittweise Verknappung der Zertifikate organisieren, die zu höheren CO₂-Preisen führt. In der Praxis hängt der Erfolg eines Emissionshandelssystems für den Klimaschutz deshalb zentral vom Zertifikatepreis ab: Gibt es ein zu großes, überschüssiges Angebot an Emissionsrechten (*hot air*) am Markt, etwa durch Konjunkturreinbrüche, ist der Preis sehr niedrig, was den Anreiz schmälert, in Reduktionsmaßnahmen zu investieren (Steuwer 2007: 21).

Nachdem sich die USA vor allem mit ihren Forderungen nach moderaten Reduktionszielen weitgehend durchgesetzt hatten, begann mit dem Beschluss des Kyoto-Protokolls im Dezember 1997 die Ratifizierungsphase. Festgelegt war, dass mindestens 55 Staaten das Protokoll ratifizieren

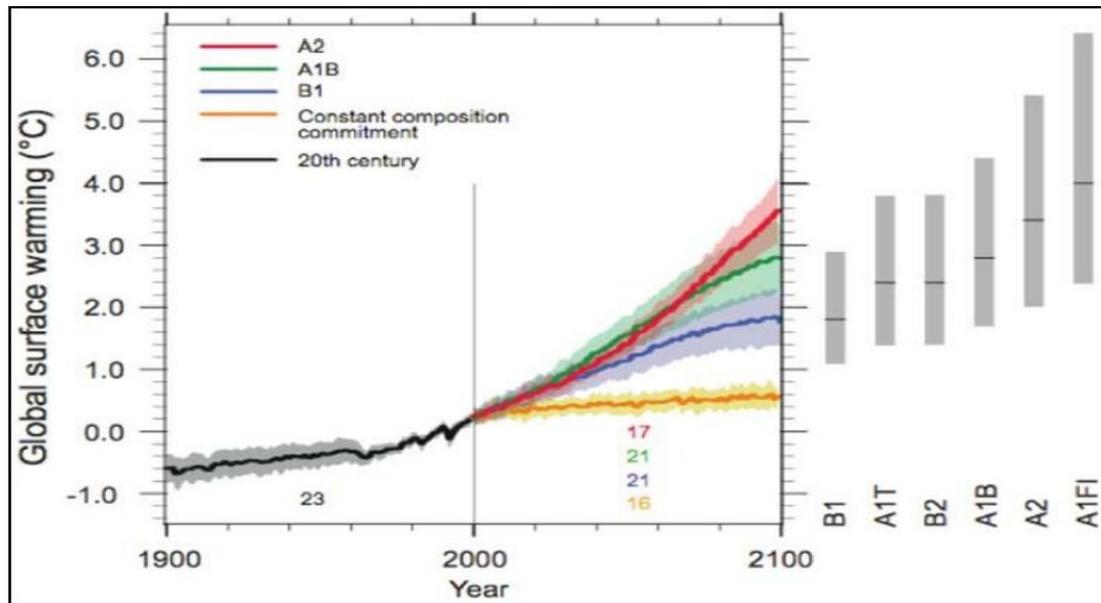
¹⁴ Dem RWE-Konzern wurden auf der Grundlage des Zuteilungsgesetzes 2012 (ZuG 2012; Gesetz 2007) für seine gesamten Anlagen in Europa für die 2. Emissionshandelsperiode von 2008-2012 die Anrechenbarkeit von maximal 100 Mio. ERUs und CERs von der beim Umweltbundesamt (UBA) angesiedelten Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) zugeteilt.

müssen, die gleichzeitig für mindestens 55 Prozent der Emissionen der Industrieländer verantwortlich sind, damit es in Kraft treten konnte. Der Ausstieg aus dem Kyoto-Prozess, den die damalig neue republikanische US-Regierung unter *George W. Bush* im Jahr 2001 verkündete, war für alle Vertragspartner deshalb ein Schock. Die Argumente für den Ausstieg waren dieselben, die schon die demokratische Vorgängerregierung unter *Bill Clinton* angeführt hatte, um zu ambitionierte Zielsetzungen im Protokoll zu verhindern, und zwar befürchtete ökonomische Wettbewerbsnachteile für die US-Wirtschaft mit Arbeitsplatzverlusten sowie die Nichteinbeziehung der schnell wachsenden Entwicklungs- und Schwellenländer, vor allem China und Indien. Mit dem Ausscheiden der USA aus dem Kyoto-Prozess war es für das Inkrafttreten des Protokolls entscheidend, die noch unentschlossenen Großemittenten wie Kanada, Japan und insbesondere Russland zu überzeugen, um die erforderliche Emissionsmenge zu erreichen. Nach vielen Zugeständnissen an diese Länder trat das Protokoll schließlich nach der Ratifizierung durch Russland am 16. Februar 2005 in Kraft. Auf den COPs nach Kyoto konnte seither keine Einigung über die Reduktionsverpflichtungen der Vertragsstaaten für die 2013 beginnende zweite Verpflichtungsperiode erzielt werden. Streitpunkte bleiben weiterhin die Höhe der Reduktionsverpflichtungen sowie die Einbindung der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Prozess. Auch technische Fragen wie die Modalitäten einer Zusammenführung von regionalen Emissionshandelssystemen spielen eine Rolle. Bemerkenswert ist für den Zeitraum seit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls aber insbesondere die enorme Steigerung der medialen bzw. öffentlichen Aufmerksamkeit und die damit einhergehende zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung für die Belange des Klimaschutzes. Die Gefahren des anthropogen verursachten Klimawandels und die Notwendigkeit eines kurzfristigen Handlungsbedarfs geraten immer stärker ins Bewusstsein der Menschen, wie repräsentative Umfragen in Deutschland und anderen Ländern verdeutlichen (*Hirschl* 2008: 458).

Als Wegmarken für die Zunahme dieses kollektiven Klimabewusstseins gelten dabei der sog. *Stern-Bericht* aus dem Jahr 2006 sowie der 4. Sachstandsbericht des IPCC von 2007, die beide eine enorme mediale Reichweite erzielten und das Thema Klimawandel nachhaltig auf der Agenda der internationalen Politik etablieren konnten. Der vom ehemaligen Chefökonom der Weltbank, *Nicholas Stern*, im Auftrag der britischen Regierung erstellte Bericht geht auf die verheerenden ökonomischen Folgen eines ungebremsten Klimawandels ein und bezeichnet hohe volkswirtschaftliche Investitionen in den Klimaschutz zur Wahrung des globalen Wohlstands als alternativlos. Die Kernaussage des 4. Sachstandsberichts ist hingegen, dass der seit der Industrialisierung zu beobachtende Temperaturanstieg mit einer Wahrscheinlichkeit von über 90 Prozent auf die vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen zurückzuführen ist. Der Temperaturanstieg seit Beginn der Industrialisierung beträgt demnach derzeit ca. ein Grad Celsius.

In der folgenden Grafik hat der IPCC verschiedene Szenarien der zukünftigen globalen Emissionsentwicklung und des damit einhergehenden Temperaturanstiegs dargestellt.

Abb. 18: Szenarien des globalen Temperaturanstiegs



Quelle: IPCC

Aus der Grafik geht hervor, dass eine verhältnismäßig konstante und moderate Temperaturentwicklung nur für den Fall anzunehmen wäre, dass die globalen Treibhausgasemissionen dauerhaft auf das Niveau des Jahres 2000 begrenzt würden. Tatsächlich nehmen die globalen Emissionen insbesondere aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung von Schwellenländern wie China und Indien jedoch weiter stark zu. Als wesentlich realistischer sind deshalb die anderen in der Grafik dargestellten Emissionsszenarien einzuschätzen, die bis zum Jahr 2100 einen globalen Temperaturanstieg um bis zu vier Grad gegenüber dem Niveau des Jahres 2000 prognostizieren.

Neben dem wissenschaftlichen Diskurs führte und führt die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung für den Klimaschutz bzw. den Klimawandel jedoch in jedem Fall und über alle Parteigrenzen hinweg zu einem steigenden Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und Europa. Sogar US-Präsident George W. Bush erkannte auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Juni 2007 die Existenz des Klimawandels und den 4. IPCC-Bericht an. Zusätzlich bestätigte er die Vereinten Nationen als das legitime Organ für Klimaverhandlungen und brachte die USA damit an den internationalen Verhandlungstisch zurück.

Insgesamt ist in der öffentlichen bzw. veröffentlichten Meinung in den letzten Jahren ein eindeutiger Trend zur Notwendigkeit des Klimaschutzes erkennbar. Eine explizite öffentliche

Positionierung politischer Entscheidungsträger gegen Klimaschutzziele erscheint heute in Deutschland kaum noch denkbar.

5.3 Die EU als entscheidender Akteur des Klimaschutzprozesses nach Kyoto

Das Ausscheiden der USA aus dem Kyoto-Prozess bedeutete für die globalen Klimaschutzanstrengungen zwar einen herben Rückschlag, öffnete für die Europäische Union aber ein Politikfenster¹⁵ für neue politisch-strategische Verhandlungsspielräume nach außen wie nach innen. Zunächst motivierte die amerikanische Absage die anfangs skeptischen EU-Mitgliedsstaaten, in der Frage des Klimaschutzes noch enger beieinander zu stehen und als EU mit gutem Beispiel bzw. vom Selbstverständnis her als globaler Vorreiter beim Klimaschutz voranzugehen. In Abgrenzung zum als katastrophal empfundenen Ausscheiden der Vereinigten Staaten wirkte sich der Kyoto-Prozess für Europa deshalb sogar identitätsstiftend aus (*Sachs* 2001: 855). Durch diese Geschlossenheit erhöhte sich auch die Vertretungsmacht der EU, die mit ihrem nunmehr gestärkten Mandat die diplomatische Schlüsselrolle für den weiteren Verhandlungsweg bis zur Ratifizierung des Protokolls durch Russland einnehmen konnte.

Nach innen versetzte es die Europäische Kommission in die Lage, das politische Projekt des europäischen Emissionshandels zu forcieren, um die internationale Vorreiterrolle der EU im Klimaschutz weiter für sich reklamieren zu können, ohne dass eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls klar absehbar war. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die Kommission in den 1990er Jahren noch eine ablehnende Haltung gegenüber einem Emissionshandelssystem eingenommen hatte. Ihr ursprüngliches Ziel war die europaweite Einführung einer Kohlenstoff- und Energiesteuer, die jedoch am Widerstand der Mitgliedsstaaten scheiterte, da „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ nach Art. 175 Abs. 2 EGV im Rat nur einstimmig beschlossen werden können. Ihre ablehnende Haltung vertrat sie weiterhin in den Verhandlungen zum Protokoll, konnte sich gegenüber den tonangebenden USA, die den Emissionshandel als Junktim für einen Vertragsabschluss einbrachten, aber nicht durchsetzen. Damit begann innerhalb der Europäischen

¹⁵ Der Begriff des „policy window“ oder „window of opportunity“ bzw. Politikfenster geht auf den Mitte der 1980er Jahre entwickelten sog. „Multiple Streams“-Ansatz des US-amerikanischen Politologen John W. Kingdon zurück (vgl. *Kingdon* 1984; *Rüb* 2009). Kingdon entwarf den Multiple Streams-Ansatz zur Analyse des Zustandekommens von amerikanischen Regierungsentscheidungen. Demnach müssen drei sog. Ströme aufeinander treffen, um ein Politikfenster für spezifische Entscheidungen zu öffnen: Der Problemstrom, der Policy-Strom und der Politics-Strom. Im Problemstrom ist das Ergebnis der öffentlichen Definition einer Problemstellung durch relevante politische Akteure. Der Policy-Strom beinhaltet die Summe der verfügbaren Lösungsvorschläge für dieses Problem, während sich im Politics-Strom schließlich aktuelle politische Konstellationen manifestieren. Diese sind nicht notwendigerweise auf die Zusammensetzung von Regierung und Parlament beschränkt, sondern können beispielsweise auch öffentliche Stimmungen, Umfrageergebnisse oder aber Wahlergebnisse auf subnationaler Ebene mit einschließen. Erst wenn diese drei Ströme in geeigneter Weise aufeinander treffen und von sog. politischen Unternehmern („policy entrepreneurs“), also einzelnen Politikern oder etwa Parteien, aus einem Nutzeninteresse aufgegriffen werden, öffnet sich ein Politikfenster.

Kommission ein Umdenkprozess, der schließlich in der erstaunlich späten Erkenntnis mündete, dass ein Handelssystem ihr auch die größtmögliche politische Strategiefähigkeit nach außen wie nach innen sichern würde. Auch aus diesem Grund vollzog sie nach Kyoto einen Schwenk um 180 Grad, da sie bei der Realisierung eines Emissionshandelssystems nicht länger auf ein einstimmiges Votum der Mitgliedsstaaten wie etwa in Steuerfragen angewiesen sein würde. Darüber hinaus erkannte sie die Chance, sich über den Hebel des Emissionshandels einen indirekten Zugriff auf das Politikfeld der Energiepolitik zu sichern, für das sie von den Mitgliedsstaaten bis heute keine originären Kompetenzen übertragen bekommen hat. Nach einer für europäische Politikverhältnisse sehr kurzen Vorlaufphase wurde daraufhin im Oktober 2003 eine Richtlinie zum Emissionshandel erlassen (*Richtlinie* 2003b; vgl. ausführlich Abschnitt 6.2.3 ff.).

5.4 Zusammenfassung

Nachdem sich seit Ende der 1970er Jahre die internationale Diskussion um einen anthropogenen, durch die Freisetzung von Treibhausgasen verursachten Klimawandel immer mehr verstärkte, setzten die Vereinten Nationen mit dem IPCC ein wissenschaftliches Gremium ein, dessen erster Bericht die Grundlage für die 1992 verabschiedete Klimarahmenkonvention der UN bildete. Die seither jährlich stattfindenden Klimakonferenzen brachten schließlich im Jahr 1997 den Durchbruch, als mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls zumindest 38 Industriestaaten eine Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen um durchschnittlich 5,2 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 für die 1. Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 vertraglich fixierten. Damit wurde von den Vertragsstaaten ein internationales Klimaschutzregime etabliert. Nach Verabschiedung des Protokolls war es vor allem die EU, die den Klimaschutzprozess vorantrieb und sich über ihre Vorreiterrolle sowohl außenpolitisch als auch nach innen gerichtet gegenüber ihren Mitgliedsstaaten stark profilieren konnte. Deutschland verpflichtete sich schließlich im Rahmen des Burden-Sharing-Agreement der EU-Staaten zu einer verhältnismäßig starken Emissionsminderung um 21 Prozent und übernahm damit seinerseits eine internationale Vorreiterrolle beim Klimaschutz. Von den drei im Protokoll vorgeschlagenen Instrumenten zur Treibhausgasreduktion, den sog. Kyoto-Mechanismen Joint Implementation, Clean Development Mechanism und Emissionshandel, erwies sich der in etwas abgeänderter Form in der EU eingeführte Emissionshandel als durchschlagende Veränderung im integrierten Politikfeld der Elektrizitätspolitik. Hierbei vollzog die Europäische Kommission, die einem Emissionshandel ursprünglich ablehnend gegenüber gestanden hatte, einen bemerkenswerten Schwenk: Sie realisierte erst sehr spät, dass ihr die Einführung eines europaweiten Emissionshandelssystems einen großen politischen Machtzuwachs beschere würde. So erkannte sie ihre Chance, sich über den Emissionshandel einen indirekten Zugriff auf

Politikfelder wie die Energiepolitik sichern zu können, bei der die Mitgliedsstaaten nicht gewillt waren, ihre nationale politische Handlungsautonomie aufzugeben.

6 Europäische Ebene

6.1. Träger und rechtliche Grundlagen europäischer Politik im Energiebereich

Die zentralen Akteure der EU bilden analog zum politisch-administrativen System seiner Mitgliedsstaaten auch in der EU politische Institutionen mit einer spezifischen Kompetenzverteilung: Ohne ein offizielles Organ zu sein, ist das oberste Gremium der EU der *Europäische Rat*, in dem die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten versammelt sind und gegen den keinerlei Entscheidungen getroffen werden können. Die drei wichtigsten Organe und eigentlichen Akteure bzw. Träger der EU-Politik sind dagegen:

- das *Europäische Parlament* (EP), das die Interessen der europäischen Bürger vertritt und seit 1979 direkt von ihnen gewählt wird
- der *Ministerrat* oder *Rat der Europäischen Union*, in dem die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten vertreten sind
- die *Europäische Kommission*, die die gebündelten Interessen der EU insgesamt wahrt

Diese auch als *institutionelles Dreieck* bezeichneten Organe zeichnen für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Programmen verantwortlich, die danach in der gesamten EU gültig werden. Dabei besitzt die Kommission ein exklusives Initiativrecht für neue Rechtsvorschriften, welche allerdings erst durch die Zustimmung von EP und Ministerrat Gültigkeit erlangen. Ihre Umsetzung obliegt der Kommission und den Mitgliedsstaaten. Die Durchsetzung der Rechtsakte überwacht dann wiederum die Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“, insbesondere des EG-Vertrags (*Schmidt* 1998: 49).

Die EU-Rechtsetzung gliedert sich nach Art. 249 EGV in drei Kategorien: *Verordnungen*, *Richtlinien* und *Entscheidungen*. Während Verordnungen unmittelbar rechtswirksam sind und nicht in nationales Recht umgesetzt werden müssen, formuliert eine Richtlinie lediglich die Ziele der europäischen Rechtsetzung und weist den Nationalstaaten die gesetzgeberische Verantwortung für ihre konkrete Umsetzung zu. Die Entscheidung ist dagegen direkt auf eine natürliche oder juristische Person bezogen und für diese verbindlich. Die Verfahren und Regeln für die Beschlussfassung der EU sind in den Verträgen festgelegt. Vorschläge der Kommission für neue Rechtsvorschriften stützen sich daher auf einen Vertragsartikel, der dann die Rechtsgrundlage des Vorschlags bildet und gleichzeitig den anzuwendenden Verfahrensweg zur Annahme der Rechtsvorschrift festlegt. Mittlerweile kommt dabei fast durchgängig das mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte, relativ umfangreiche *Mitentscheidungsverfahren* zum Einsatz. Beim Mitentscheidungsverfahren gibt das EP nicht nur eine Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag

ab, sondern teilt sich die Legislativgewalt gleichberechtigt mit dem Rat. Zusätzlich wurde das Mitentscheidungsverfahren durch die Verträge von Amsterdam und Nizza auf weitere Politikbereiche ausgedehnt. Divergieren die Vorstellungen der Kommission und des Parlaments, wird ein paritätisch besetzter Vermittlungsausschuss einberufen, um einen Kompromissvorschlag zu erarbeiten. Kann sich der Ausschuss auf einen gemeinsamen Text einigen, wird er anschließend dem Parlament und Rat zur Beschlussfassung vorgelegt. In der Praxis kommt es jedoch immer seltener zur Einberufung des Vermittlungsausschusses, da die Gesetzesvorhaben oft schon vor dem Vorschlag der Kommission bzw. während des Verfahrens in einem informellen sog. *Trilog* zwischen den drei beteiligten Institutionen ausgehandelt werden. Der Kommission kommt gegenüber dem Rat und dem EP dabei eine eher moderierende Rolle zu. Viele Vorhaben werden deshalb schon in erster oder zweiter Lesung angenommen. Insgesamt hat das Mitentscheidungsverfahren die institutionelle Stellung des EP stark verbessert, da kein Rechtsakt der EU nach diesem Verfahren gegen eine Mehrheit des Parlaments erlassen werden kann. Es kommt darüber hinaus mittlerweile in so gut wie allen Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung, in denen eine qualifizierte Mehrheit im Rat zur Entscheidungsfindung ausreicht. Dies ist in den für die Elektrizitätspolitik der EU maßgeblichen Belangen des Binnenmarktes und des Umweltschutzes in den meisten Fällen gegeben.

Beim *Anhörungs-* oder auch *Konsultationsverfahren* handelt es sich um das ursprüngliche Rechtsetzungsverfahren der EG, das jedoch nur noch in einigen Politikfeldern wie z.B. Landwirtschaft, Steuern oder Wettbewerb zur Anwendung kommt.

Schließlich muss der Rat beim *Zustimmungsverfahren* bei Beschlüssen von herausragender Tragweite die Zustimmung des Parlaments einholen, das in diesem Verfahren ein Vetorecht besitzt. Das Zustimmungsverfahren kommt vor allem bei internationalen Abkommen zur Anwendung, so insbesondere im Bereich der Beitrittsabkommen mit neuen Mitgliedsstaaten der EU, und ist deshalb für die vorliegende Arbeit ebenfalls nicht weiter relevant.

Das sog. *Primärrecht* als wichtigste Rechtsquelle im Europarecht bilden die 1957 in Rom geschlossenen Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als eine völkerrechtliche Übereinkunft zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit supranationalem Normcharakter¹⁶. Rechtsakte auf Grundlage des EG-Vertrages haben daher Vorrang vor nationalen Normen und müssen innerhalb gesetzter Fristen von den Mitgliedsländern in nationales Recht überführt werden. Der Vertrag wurde seitdem mehrfach erweitert und verändert, so auch in der für den europäischen Strombinnenmarkt maßgeblichen EEA (*Einheitliche Europäische Akte*) von 1987. Rechtsakte zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes bzw. des Binnenmarktes über die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften im Rahmen der sog.

¹⁶ Der Bereich der gemeinschaftlichen Nukleartechnologie und Nuklearforschung wird seit 1957 im *Euratom-Vertrag* als einem der Verträge von Rom abgedeckt, auf den hier aber nicht näher eingegangen wird.

Harmonisierungskompetenz der EU basieren seither auf den aktuellen Artikeln 94-97 EGV. Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarktes sind auch die aktuell in Art. 81-82 EGV kodifizierten Wettbewerbsregeln von entscheidender Bedeutung, die die Rechtswidrigkeit von wettbewerbsbehindernden Regelungen oder Vereinbarungen sowie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sanktionieren. Gerade die traditionell von Monopolen, Oligopolen und Kartellen geprägten nationalen und regionalen Elektrizitätsmärkte der Mitgliedsstaaten sind im Rahmen der Regeln für einen freien, europaweiten Wettbewerb deshalb seit der Binnenmarkttrichtlinie 96/92/EG im Fokus der Kommission. Der Artikel 86 EGV beinhaltet darüber hinaus das generelle Verbot von staatlichen Beihilfen. Ausnahmen sind nur begründbar und gewährbar, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht und sie das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigen. Das Beihilfe- bzw. Subventionsverbot führt deshalb, z.B. wegen der Förderung erneuerbarer Energien über Einspeisevergütungen, auch im Energiebereich immer wieder zu rechtlichen Auseinandersetzungen vor dem EuGH.

Der 1992 im niederländischen Maastricht geschlossene *Vertrag über die Europäische Union (EUV)* bildet durch die Schaffung der Europäischen Union als übergeordnetem Verbund¹⁷ über die europäischen Institutionen den bisherigen Meilenstein der europäischen Integration. Auch am EG-Vertrag wurden dabei grundlegende Veränderungen vorgenommen. Aufgrund der bereits nachgezeichneten volkswirtschaftlichen Sonderstellung der Stromversorgung und den sich daraus ableitenden, zu diesem Zeitpunkt noch sehr starken Vorbehalten der Mitgliedsstaaten gegenüber einer *Europäisierung* der Elektrizitätspolitik berührt der Vertrag diese nur an drei Stellen: Bei der Auflistung der Tätigkeitsfelder der EU heißt es in Art. 3 EGV, dass „Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr“ vorgenommen werden können. Dieser Artikel befähigt jedoch nicht zum Erlass konkreter Rechtsakte, sondern weist der EU lediglich eine diffuse Verantwortung für eine sichere Energieversorgung in der Gemeinschaft zu.

Die zweite Berührung findet sich in Titel XV („Transeuropäische Netze“), wo in Art. 154-156 EGV die Verantwortung der Gemeinschaft für den Ausbau der Energieinfrastruktur zum Ziele der Binnenmarktverwirklichung aufgeführt wird. In Titel XIX zur Umweltpolitik der Union heißt es in Art. 175 EGV schließlich u.a., dass die Gemeinschaft „Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedsstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“, ergreifen kann. Diese Entscheidungen dürfen aufgrund ihrer Reichweite jedoch nur einstimmig vom Rat beschlossen werden, während dem Europäischen Parlament kein Mitentscheidungsrecht zusteht.

Der im Oktober 1997 unterzeichnete und am 1. Mai 1999 in Kraft getretene *Vertrag von Amsterdam*

¹⁷ Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Union (EU) als neue übergeordnete europäische Institution etabliert. Sie besteht aus drei Säulen: den Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom), der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

veränderte und ergänzte den EU- sowie den EG-Vertrag jeweils, hob diese jedoch nicht auf. Er war hauptsächlich dazu gedacht, die EU institutionell auf die Aufnahme neuer Beitrittsländer in Osteuropa vorzubereiten und für eine weitere Demokratisierung der EU zu sorgen, indem die Befugnisse des EP erheblich ausgeweitet wurden. Elektrizitätspolitisch sonst nicht weiter prononciert, enthielt der Vertrag allerdings eine sehr wichtige Querschnittsklausel (Art. 6 EGV) im Umweltbereich als eine wesentliche Neuerung mit Relevanz auch für das zukünftige Handeln der EU im gesamten Energiekontext: Sie verpflichtet alle EU-Organe, beim Erlass von Vorschriften die Grundsätze des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung zu beachten.

Der im Februar 2001 unterzeichnete und nach dem Ratifizierungsverfahren am 1. Februar 2003 in Kraft getretene *Vertrag von Nizza* änderte erneut den EU-Vertrag sowie die EG-Verträge und bildete die bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2009 gültige Rechtsgrundlage, also das Primärrecht für das politische System der EU. Er war schon rasch nach dem Vertrag von Amsterdam nötig geworden, da mit der Beitrittsperspektive weiterer Länder Mittel- und Osteuropas zur EU institutionelle Reformen noch vordringlicher wurden, auf die sich die Vertragspartner zuvor nicht einigen konnten. Die wichtigste Änderung ist, dass für Beschlüsse im Ministerrat, außer in bestimmten existenziellen Bereichen wie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, nun die qualifizierte Mehrheit ausreicht und nicht mehr Einstimmigkeit erzielt werden muss. Hierfür wurden für die Staaten unterschiedliche Stimmzahlen festgelegt. Daneben regelt der Vertrag auch die Größe und Zusammensetzung der Kommission sowie des Parlaments neu und weitet seine Kompetenz nochmals aus. Im originären Energiebereich finden sich darüber hinaus allerdings keine Neuerungen, obwohl die vertraglichen Grundlagen der EU-Energiepolitik nach den Plänen der Kommission in einem eigenen Kapitel zusammengefasst und erweitert werden sollten. Dies hätte der Kommission eine weitreichende Einflussnahme auf dem Gebiet der Energiepolitik ermöglicht, wie sie es im Jahr 2000 auch in einem Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit gefordert hatte (*Europäische Kommission 2000a*). Wiederholte Vorstöße in dieser Richtung scheiterten jedoch am Widerstand der Mitgliedsstaaten, so dass die Hoheit über die gesamte Energiepolitik bis heute überwiegend bei den nationalen Regierungen liegt (*Ringel 2004: 104*).

Der neue EU-Grundlagenvertrag oder *Vertrag von Lissabon* schließlich wurde am 13. Dezember 2007 von den nunmehr 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterzeichnet und trat nach einer längeren Ratifizierungsphase erst nach Ende des Untersuchungszeitraums am 1. Dezember 2009 in Kraft. Er ersetzt die bisherigen völkerrechtlichen Vertragsgrundlagen der europäischen Integration, also den EG- und den EU-Vertrag, durch den sog. *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV), um die EU zu vereinheitlichen und als eigenständige Rechtspersönlichkeit zu etablieren. Obwohl der Vertrag im Vergleich zu seinen Vorgängern sogar

einen eigenen Energieartikel beinhaltet (Art. 176a AEUV), enthält auch er kein neues Rechtsinstrument zur Durchsetzung von Energiepolitik durch die EU. Er betont dagegen noch einmal das Recht der Mitglieder, die Bedingungen der Nutzungen seiner Energieressourcen, die spezifischen Energiequellen sowie die Struktur der Energieversorgung frei zu wählen. Andererseits wird in Artikel 174a erstmals „die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ genannt. Die energiepolitisch hoch relevante Bekämpfung des Klimawandels wird so erstmals Eingang in das europäische Primärrecht finden und in der Zukunft womöglich als Grundlage für spezifische Rechtsakte infrage kommen.

Wie in den nächsten Abschnitten deutlich wird, basierten deshalb strompolitisch relevante Rechtsakte in der Vergangenheit in der Regel auf dem Binnenmarktartikel 95 EGV oder auf dem umweltpolitischen Artikel 175 EGV. Zu konstatieren bleibt für die Entwicklung des Rechtsrahmens der europäischen Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2009, dass er in dieser Zeit keine formale Veränderung erfahren hat und es folglich auch nicht zu einer Ausweitung der rechtlichen Kompetenzen der EU in diesem Bereich kam.

6.2 Politikfeldentwicklungen von 1996 bis 2009

6.2.1 Der Weg zum Elektrizitätsbinnenmarkt

6.2.1.1 Entwicklung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1987

Den Ausgangspunkt für den europäischen Einigungs- und Integrationsprozess, der 1993 schließlich durch den Vertrag von Maastricht in die Gründung der Europäischen Union mündete, bildete der Zweite Weltkrieg und der anschließende Wunsch der europäischen Staaten nach einer dauerhaften Friedenssicherung. Unter dem Eindruck dieser globalen Katastrophe formulierte der französische Außenminister *Robert Schumann* deshalb das Ziel, ein erneutes Aufrüsten der Nationalstaaten durch die Gründung einer europäischen Gemeinschaft zur gemeinsamen Kontrolle der Erzeugung von Kohle und Stahl als den wichtigsten Grundstoffen der Waffenproduktion verhindern zu können. 1951 wurde schließlich der auch als *Montanunion* bezeichnete Vertrag über die Gründung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS) geschlossen¹⁸, der den ersten Schritt zur langen Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration im heutigen Verständnis darstellte. Die institutionelle Ausformung der EGKS bildete im Kern auch die Grundlage für das heutige politische

¹⁸ Die Montanunion bestand zunächst aus sechs Ländern: Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden.

System der EU: Sie bestand aus einer *Hohen Behörde* als Exekutivorgan mit supranationalen Kompetenzen (der heutigen Europäischen Kommission), einem *Ministerrat* als Legislativorgan (Europäischer Rat) sowie einer *Beratenden Versammlung*, aus der später das Europäische Parlament wurde. Da zu diesem Zeitpunkt auch mehr als 90 Prozent der Stromproduktion der Vertragspartner auf dem Primärenergieträger Kohle basierte, war der Zusammenschluss der sechs Staaten von Anfang an auch eine Energiegemeinschaft.

Dies verstärkte sich 1957 durch die Unterzeichnung der *Römischen Verträge* als nächsten Integrationsschritt noch. Sie umfassten die Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG-Vertrag bzw. später EG-Vertrag oder EGV) zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraums sowie energiepolitisch der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EAG bzw. *Euratom*), die die gemeinsame Förderung, Erforschung und Weiterentwicklung der friedlichen Atomenergienutzung vorantreiben sollte. Anders als heute bestand damals länderübergreifend ein weitgehender Konsens über die Atomkraft als der bedeutendsten Energiequelle der Zukunft, so dass der Zukunfts- und Fortschrittsglaube vieler Politiker der damaligen Zeit untrennbar mit der Nukleartechnologie verknüpft war.

Obwohl EGKS, EWG und Euratom 1967 zusammengelegt und zu den Institutionen der neuen EG (*Europäische Gemeinschaft*) wurden, schwand in den 1960er Jahren die energiepolitische Bedeutung der Staatengemeinschaft dennoch insgesamt, weil vor allem der Anteil der gemeinschaftlich bewirtschafteten Kohle an der Energieversorgung zurückging und billigere Importkohle weitreichende Strukturanpassungen notwendig werden ließen. Eine verstärkt gemeinsame, energiepolitische Perspektive tat sich erst wieder durch die Ölkrise 1973/74 auf, die die begrenzte Reichweite nationalstaatlicher Lösungen für energiepolitische Probleme offenbar machte. Sie führte u.a. zur Gründung einer Kommission und des Rates beratenden Energieausschusses und zur Verabschiedung eines energiepolitischen Strategiepapiers, in dem der Rat erstmals die Notwendigkeit einer europäischen Energiepolitik formulierte. Als strategische Ziele wurden Energieeinsparungen, eine kombinierte Energieträger- und Bezugsländerdiversifizierung sowie der verstärkte Einsatz heimischer Energieträger und vor allem der Ausbau der Atomkraft genannt. Gleichzeitig wurde auch der Umweltschutz im Energiesektor sowohl bei der Energieerzeugung als auch beim Verbrauch angemahnt, ohne dafür konkrete Maßnahmen vorzuschlagen. Seit einer Entschließung des Rates von 1975, in der die gleichrangige Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit sowie des neuen Umweltschutzziels in der Energieversorgung von den Mitgliedsstaaten eingefordert wurde, gilt auch für die energiepolitische Ausrichtung der EU das klassische Zieldreieck, wobei seither stets die Gleichrangigkeit der drei Oberziele betont wurde (*Geden/Fischer* 2008: 26). Danach stockte die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Energiepolitik ebenso wie der europäische

Integrationsprozess insgesamt, der erst mit der Verabschiedung der EEA im Jahr 1987 wieder an Dynamik gewann.

6.2.1.2 Die Bestrebungen für einen europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt

1987 wurde in der EEA der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital in einem Europa ohne Binnengrenzen beschlossen. Dieser integrierte europäische Binnenmarkt bildet seither einen der Grundpfeiler der Europäischen Union. Er sollte bis zum 1. Januar 1993 umgesetzt sein. In der Akte ist das Prinzip des europaweiten Wettbewerbs für alle Wirtschaftsbereiche festgelegt, der weder durch Subventionen noch durch wettbewerbsdiskriminierende nationale Vorschriften behindert werden darf.

Reduziert betrachtet ist auch Strom lediglich als eine Ware oder Dienstleistung aufzufassen und so hätte der europaweite freie Handel mit elektrischer Energie theoretisch seit Vollendung des EG-Binnenmarktes 1992 möglich sein müssen. De facto war die wettbewerbliche Sonderstellung der Stromwirtschaft in Deutschland jedoch keineswegs ein nationales Alleinstellungsmerkmal. Vielmehr wurden die Energiemärkte in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft insbesondere wegen ihrer strategischen und volkswirtschaftlich existenziellen Bedeutung traditionell als staatsnahe Sektoren konzeptualisiert. Die Marktordnungen waren durchweg von einer nur in Nuancen voneinander abweichenden, vermeintlich technisch-physikalisch bedingten Besonderheitenlehre geprägt, die Wettbewerb im Regelfall ausschloss sowie regionale oder sogar nationale Versorgungsmonopole¹⁹ definierte. Die Stromwirtschaften waren streng reguliert und die Versorger teilweise öffentliches Eigentum. Zwar gab es auf der Ebene der großen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) in geringem Maße grenzüberschreitenden Stromtransfer über das europäische Verbundnetz, eine transnationale Belieferung von Endkunden aber war rechtlich ausgeschlossen (*Bardt* 2005: 31). Analog zur zunehmend ordoliberal geprägten Diskussion in Deutschland (vgl. Abschnitt 7.2.1), gab es neben den vertragsrechtlichen Aspekten eines europäischen Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen auch seitens der Europäischen Kommission seit Beginn der 1980er Jahre immer stärkere Bestrebungen zur umfassenden Liberalisierung der Infrastruktursectoren Verkehr, Telekommunikation und Energie. 1986 verabschiedete der Rat eine Entschließung zur europäischen Energiepolitik und formulierte die Forderung „nach einem von Handelshemmnissen befreiten Energiebinnenmarkt mit dem Ziel, die Versorgungssicherheit zu erhöhen, die Kosten zu verringern und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu verstärken“ (*Schmidt* 1998: 191). Mit der EEA, die die politischen

¹⁹ Die Stromversorgung in Frankreich war als ein nationaler „secteur public“, also als ein landesweit einheitlicher öffentlicher Sektor der Daseinsvorsorge, konzeptualisiert. EDF war dementsprechend der einzige nationale Versorger mit einem zusätzlichen Im- und Exportmonopol für Strom.

Institutionen in Europa und insbesondere die Stellung der Kommission massiv aufwertete und ihre Entscheidungen in vielen Bereichen über die nationalstaatliche Gesetzgebungskompetenz stellte, wurde nun der Rechtsrahmen geschaffen, um zunehmend verbindliche Policies für Europa zu initiieren bzw. zu formulieren.

1988 legte die Kommission das richtungweisende Arbeitspapier „Der Binnenmarkt für Energie“ vor, das die in den Mitgliedsstaaten bestehenden Hindernisse für seine Umsetzung auflistete und Lösungsansätze skizzierte. Das Dokument wies gleichzeitig auf Gefahren hin, die von den unterschiedlichen nationalen Ausgangspositionen für die Zielsetzung eines vollendeten europäischen Energiebinnenmarktes ausgingen. Diese könnten von den Regierungen der Länder als unberechtigte Vorwände für seine Blockierung missbraucht werden (Zinow 1991: 76 f.). Tatsächlich ließen die sehr reservierten Reaktionen der mitgliedstaatlichen Akteure auf das Arbeitsdokument erkennen, dass an eine rasche Realisierung des diskriminierungsfreien Energiebinnenmarkts nicht zu denken war. Die Kommission entschloss sich deshalb zu einer behutsameren Umsetzung eines Konzepts zur Öffnung der europäischen Elektrizitätsmärkte in drei Phasen (Palinkas 1996: 162 f.). Die erste Phase (1989-1991) wurde durch drei Richtlinienvorschläge²⁰ eingeleitet, die dem Europäischen Rat im Jahr 1989 vorgelegt wurden. Neben einer Verordnung über die Mitteilungspflicht von Investitionsvorhaben im Elektrizitätssektor von gemeinschaftlichem Interesse an die Kommission, die von den Mitgliedsstaaten zunächst blockiert wurde, handelte es sich vor allem um die vom Rat 1990 beschlossenen Vorschläge einer Preistransparenz- sowie einer Transitrichtlinie (Richtlinie 1990a; 1990b). Hintergrund für die Ausarbeitung der Transitrichtlinie war ein zwischenzeitlich beigelegter Konflikt zwischen EdF und dem spanischen Übertragungsnetzbetreiber REDESA über die Durchleitung französischen Stroms nach Portugal. Die Richtlinie zielte darauf ab, den grenzüberschreitenden, diskriminierungsfreien Handel mit Strom zwischen zwei EltVU auf der Verbundebene zu befördern, während die Preistransparenzrichtlinie eine EU-weite Vereinheitlichung der Rechnungslegung für industrielle Endkunden im Sinne einer besseren Vergleichbarkeit der Preise kodifizierte. Beide Richtlinien griffen dennoch nicht in die bestehenden Ordnungsstrukturen ein, da lediglich der Stromtransit zwischen den EltVU geregelt wurde und eine grenzüberschreitende Vertrags- und Lieferbeziehung zwischen Produzenten und Konsumenten weiterhin ausgeschlossen blieb. Darüber hinaus fand der Haushaltskundenbereich sowie der Aspekt des Umweltschutzes in den ersten Liberalisierungskonzepten der Kommission keinerlei Berücksichtigung. Der Fokus lag

²⁰ Die Liberalisierungsbestrebungen der Kommission um einen europäischen Energiebinnenmarkt schlossen stets gleichrangig den Markt für Erdgas als ebenfalls leitungsgebundene Energieform mit ein, was sich in den entsprechenden Richtlinien widerspiegelt, die sich bis zur Liberalisierungsrichtlinie in ihrer Mehrheit auf Strom und Gas gleichzeitig beziehen. Wie eingangs ausgeführt, ist jedoch ausschließlich der Stromsektor Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, weshalb auf die gasspezifischen Regelungen nicht weiter eingegangen wird.

ausschließlich auf den Strombezugsbedingungen im Industriekundensegment.

Die zweite Phase der Marktöffnung (1992-1996) wurde durch den institutionellen Konflikt zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament um die adäquate Rechtsgrundlage zur Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarktes eingeleitet. Zusätzlich konkurrierten innerhalb der Kommission die Generaldirektionen Wettbewerb (GD IV) und Energie (GD XVII) um die Politikformulierungshoheit im Liberalisierungskontext. Insbesondere der heftige Widerstand der immer noch stark in ihren nationalen sektoriellen Leitbildern verhafteten Mitgliedsstaaten Frankreich, Deutschland und den Niederlanden gegen ein sich abzeichnendes unilaterales Vorgehen der Kommission führte zur Auswahl einer Richtlinie als Instrument, die auf der Rechtsgrundlage für den Binnenmarkt, Art. 100a EWG-Vertrag, basieren sollte. Damit konnte sich die GD Energie mit ihrem Verfahrensvorschlag gegen die GD Wettbewerb durchsetzen, die das Wettbewerbsrecht gegen das Versorgungsmonopol der EltVU in Stellung bringen wollte. Damit war nicht nur der institutionelle Konflikt zugunsten der eher den sektoriellen Akteuren aus der Energiewirtschaft nahe stehenden GD Energie entschieden, sondern damit wurde auch ein stark konsensuales Prozedere gewählt, was eine langwierige Beteiligung aller Akteure bedeutete. Die auf dieser Basis erarbeiteten und dem Rat im Februar 1992 vorgelegten Richtlinienvorschläge für einen Elektrizitätsbinnenmarkt bildeten den Mittelpunkt der Debatte in der zweiten Liberalisierungsphase bis 1996. Die Kernelemente waren

- das Verbot von Ausschließlichkeitsrechten beim Bau von Kraftwerken und Leitungen,
- die Einführung eines regulierten und angemessen vergüteten Zugangs Dritter zum Netz der Verbund- und Verteilnetzbetreiber (*Third Party Access*, TPA), um großen industriellen Stromabnehmern die Möglichkeit zu eröffnen, ihren Stromerzeuger frei wählen zu können,
- sowie eine organisationsrechtliche Entflechtung (*Unbundling*) vertikal integrierter EltVU entlang der Wertschöpfungsstufen Erzeugung, Übertragung und Verteilung mit jeweils eigener Rechnungslegung, um eine hohe Kostentransparenz zu schaffen und Quersubventionen innerhalb der Unternehmen zu verhindern (*Kumkar 1999a: 87*).

Der sich rasch formierende starke Widerstand der großen europäischen Verbundunternehmen richtete sich vor allem gegen das Unbundling und den TPA. Gemeinsam mit ihren unterstützenden nationalen Regierungen orientierten sie ihre Kritik dabei am jeweilig herrschenden sektoriellen Leitbild, was das typische Verhaltensmuster der Mitgliedsstaaten in dieser Zeit abbildete: Jedes Land versuchte, sein eigenes tradiertes Sektorregime auf die europäische Ebene zu übertragen, um seinen Unternehmen eine möglichst günstige Ausgangsposition bei der Marktöffnung zu verschaffen. Dabei zeigte sich schnell, dass der kleinste gemeinsame Nenner aller großen EltVU in der zunehmend unrealistischen Forderung nach einer Beibehaltung des Status quo lag und alles darüber Hinausgehende zu großen Differenzen führte. Die deutsche Seite sprach sich

etwa gegen die aus ihrer Sicht zu starke Regulierung der Branche im Richtlinienvorschlag aus und führte die deutsche Tradition der sektoriellen Selbstregulierung an, die neben eigentumsrechtlichen Bedenken einer Entflechtung der Unternehmen und dem geregelten Netzzugang entgegenstand. EdF und die französische Regierung lehnten Veränderungen dagegen aufgrund der nationalisierten Versorgungsstruktur in Frankreich ab, da sie einen Verlust der politischen Entscheidungsfreiheit der staatlichen Akteure befürchteten. Zusätzlich sahen sie durch die Einführung von Wettbewerb auf allen Ebenen der Versorgung ihre bisherige politische Fixierung auf die Stromerzeugung in Kernkraftwerken bedroht, deren teure Errichtung langfristige Planungssicherheiten erfordert (*Eising 2000: 219*).

Ein von der Kommission auf Drängen des Rats und des EP ausgearbeiteter neuer Richtlinienvorschlag, der im Dezember 1993 vorgelegt wurde, sah als eine der wesentlichen Änderungen neben einem regulierten nun optional einen verhandelten Netzzugang (*Negotiated Third Party Access, NTPA*) zwischen den Unternehmen auf privatwirtschaftlicher Basis vor. Das Konzept des NTPA war maßgeblich von den deutschen industriellen Großabnehmern zusammen mit ihrem Interessenverband VIK (*Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft*) entwickelt worden. Diese erhofften sich von der Liberalisierung billigere Strompreise, die sie deshalb befördern und beschleunigen wollten, indem sie den Widerstand der Bundesregierung und anderer Akteure gegen einen regulierten Netzzugang mit einem hohen Regulierungsaufwand mittels eines Alternativmodells zu überwinden versuchten. Über dem veränderten Richtlinienvorschlag kam es 1994 innerhalb der deutschen Interessenkoalition aller Akteure der Stromwirtschaft, die eine Liberalisierung bis dahin einhellig abgelehnt hatten, zum offenen Bruch. Flankiert von einem Referentenentwurf des Wirtschaftsministeriums zur Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, kamen die Unternehmen der Verbund- und Regionalstufe zu der Überzeugung, dass eine Marktöffnung nicht mehr aufzuhalten sei. Ab diesem Zeitpunkt befürworteten diese Unternehmen einen umfassenden Wettbewerb in allen EU-Ländern auf allen Versorgungsstufen und ohne Verzerrungen. Sie richteten ihre Forderungen damit auf eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen für alle Marktteilnehmer aus, also auf ein sog. *Level Playing Field* (*ARE/DVG 1994: 2*). Der Branchenverband VDEW (*Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke*) und die im VKU (*Verband kommunaler Unternehmen*) organisierten kommunalen Versorgungsunternehmen lehnten eine Auflösung der Versorgungs- bzw. Gebietsmonopole jedoch weiterhin kategorisch ab.

In die Diskussion um einen freien, regulierten Netzzugang (*Regulated Third Party Access, RTPA*) versus dem Konzept des NTPA griff schließlich Frankreich, das gegen jede Art von freier Netznutzung opponierte, mit dem Vorschlag eines Alleinabnehmersystems, dem sog. *Single-Buyer-Modell*, ein. Ein einziger Übertragungsnetzbetreiber wäre demnach der einzige An- und Verkäufer für Strom, was vor allem zu einem Wettbewerb im Bereich der Stromerzeugung führen sollte.

Direkte Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern von Strom schloss dieses Modell allerdings aus. Der französische Vorstoß, der in enger Abstimmung zwischen der Regierung und der EdF erfolgte, wurde jedoch von der Kommission und den meisten anderen Mitgliedsstaaten als ein plumper Versuch zurückgewiesen, das französische Sektorregime auf Europa zu übertragen und die Monopolmacht der EdF in ihrem Heimatmarkt abzusichern (*Kreis* 2004: 45). Um die festgefahrene Situation aufzulösen, beauftragte der Rat die Kommission, sowohl das NTPA-Modell als auch das Single-Buyer-System gleichberechtigt zu prüfen und eine Vereinbarkeit beider Systemtypen innerhalb eines europäischen Marktes zu evaluieren, was als großes Zugeständnis an Frankreich gewertet wurde (*Renz* 2001: 139).

Der Durchbruch gelang schließlich auf Grundlage eines Vorschlages der italienischen Ratspräsidentschaft, der auf einen zuvor im Rahmen eines deutsch-französischen Gipfels ausgehandelten Kompromiss zurückging und die Unterstützung der Kommission fand, woraufhin auch der Rat einstimmig für eine Verabschiedung votierte. Im Dezember 1996 erfolgte schließlich die endgültige Verabschiedung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 96/92/EG durch das EP, die am 19. Februar 1997 in Kraft trat (*Richtlinie* 1996a).

Neben den Bestrebungen für einen Strombinnenmarkt gelang es der Europäischen Kommission in den 1990er Jahren jedoch nicht, die bereits bestehenden Kompetenzen der EU in diesem Bereich zu bündeln oder die Energie- bzw. Elektrizitätspolitik gar als ein eigenständiges Kompetenzfeld der Gemeinschaftspolitik zu etablieren. So scheiterte der Versuch, ein energiepolitisches Kapitel in den 1993 in Kraft getretenen EU-Gründungsvertrag von Maastricht zu integrieren, am Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten. Dennoch initiierte die Kommission mit dem im Januar 1995 veröffentlichten Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“ eine Grundsatzdebatte über die zukünftige europäische Energiepolitik, deren Ergebnisse im Dezember 1995 im Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ zusammengefasst wurden²¹ (*Europäische Kommission* 1994; 1995). Als Leitprinzip für eine zukünftige Energiepolitik der Kommission wurde darin festgelegt, dass sie auf Gemeinschaftsebene nur dann aktiv werden soll, wenn es einen europäischen Mehrwert gegenüber nationalstaatlichen Regelungen mit sich bringt. Neben der Schaffung des Strombinnenmarktes wurde deswegen insbesondere eine stärkere Gewichtung des Ziels der Umweltverträglichkeit durch die Mitgliedsstaaten eingefordert, was durch verstärkte Forschungsanstrengungen in den Bereichen der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz erreicht werden sollte. Auch waren Erneuerbare Energien als heimische Energieträger aus Sicht der Kommission geeignet, Importabhängigkeiten zu reduzieren und damit in der außenpolitischen

²¹ Grünbücher sind von der Europäischen Kommission vorgelegte Diskussionspapiere, oft im Kontext von vorzubereitenden Verordnungen und Richtlinien, um einen (fach-)öffentlichen und wissenschaftlichen Konsultationsprozess zu einem bestimmten Thema in Gang zu setzen. Dieser Prozess kann anschließend in die Vorlage eines Weißbuches münden, in dem die offiziellen Vorschläge für das weitere gemeinschaftliche Vorgehen zu diesem Thema zusammengetragen werden.

Dimension die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Daneben wurde auch erstmalig die Idee einer europaweiten Energie- bzw. CO₂-Steuer diskutiert.

Insgesamt konnte das Weißbuch die Debatte um eine gemeinsame Energiepolitik der Europäischen Union stark beflügeln. Im Elektrizitätsbereich führte das neben der beschleunigten Einigung über die Ausgestaltung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie vor allem zu einer vertieften Diskussion um die Einsatzmöglichkeiten von erneuerbaren Energiequellen in der Stromproduktion, weil das Thema des Klimaschutzes und damit auch der Vermeidung von Emissionen in der Energieerzeugung seit Verabschiedung der Klimarahmenkonvention im Jahr 1992 immer stärker auf die Agenda drängte, wie bereits im Kapitel zur internationalen Ebene ausgeführt wurde. Nachdem die Kommission hierzu im November 1996 ein Grünbuch vorgelegt hatte (*Europäische Kommission* 1996), erkannte der Energieministerrat den Handlungsbedarf an und beauftragte die Kommission, ein Aktionsprogramm sowie eine Strategie zur Förderung der erneuerbaren Energieträger auszuarbeiten. Diese legte schließlich im November 1997 das Weißbuch „Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger. Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan“, vor (*Europäische Kommission* 1997). Dieses betonte insbesondere die Notwendigkeit von geeigneten Fördermaßnahmen, ohne die die weitere Entwicklung und Verbreitung von erneuerbaren Energieträgern gerade unter dem Aspekt des erwünschten Kostenwettbewerbs im zukünftigen Energiebinnenmarkt als sehr kritisch erachtet wurde.

6.2.1.3 Die Binnenmarkttrichtlinie für Elektrizität 96/92/EG

Der Beschluss der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 96/92/EG auf Grundlage von Art. 95 EGV, für deren Umsetzung in nationales Recht die Mitgliedsstaaten zwei Jahre Zeit hatten, bildete den Beginn der dritten Phase der Elektrizitätsmarktöffnung in Europa ab 1997. Ihr Ziel und Anspruch war es, neben einer effizienten, sicheren und umweltfreundlichen Stromversorgung für eine Angleichung der sehr unterschiedlichen Strompreise in der EU auf möglichst niedrigem Niveau zu sorgen. Sie sollte durch die Abschaffung monopolistischer Marktstrukturen einen freien Wettbewerb auf allen Stufen der Wertschöpfungskette ermöglichen und eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit für den Standort Europa mit sich bringen. Aufgrund der großen Heterogenität der sektoriellen Ordnungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedsstaaten und der auch durch die hohe Pfadabhängigkeit der Entwicklungen im Elektrizitätssektor individuell völlig unterschiedlichen Ausgangslage verzichtete die Richtlinie auf die Festlegung eines gesamteuropäischen Ordnungsrahmens. Sie erfolgte also nach dem Subsidiaritätsprinzip und räumte den Ländern insgesamt einen großen Entscheidungsspielraum für ihre Umsetzung ein, um den nationalen Besonderheiten der Stromversorgung Rechnung zu tragen. Deshalb sollte die Marktöffnung

schrittweise erfolgen, wobei den Mitgliedsstaaten auch eine sofortige Liberalisierung freigestellt wurde (*Kreis* 2004: 47).

So sollte sich auf der Versorgungsebene der Kreis der zugelassenen Kunden, die ihren Stromanbieter frei wählen durften, stufenweise und in Abhängigkeit der von ihnen verbrauchten Bruttostrommenge erhöhen. Ausgehend von einer sofortigen Marktöffnung ab einem Jahresverbrauch von 100 GWh sah die Richtlinie vor, den kritischen Wert bis 2003 auf mindestens 9 GWh abzusenken. Um Wettbewerbsverzerrungen im transnationalen Stromhandel zwischen Ländern mit unterschiedlichem Liberalisierungsgrad auszuschließen, wurde darüber hinaus eine Reziprozitätsklausel erlassen, die eine grenzüberschreitende Belieferung eines Abnehmers nur dann erlaubte, wenn er durch seinen Verbrauch in beiden Ländern bereits als Kunde zugelassen war.

Auf der Erzeugungsebene konnten die Mitgliedsstaaten beim Bau neuer Kapazitäten zwischen einem Genehmigungs- und einem Ausschreibungsverfahren wählen. Die Richtlinie erlaubte es ihnen zusätzlich, dabei die Berücksichtigung verschiedener Kriterien, wie z.B. die Wahl des Primärenergieträgers oder die Förderung erneuerbarer Energien, verbindlich festzuschreiben. Zwar wurde im Erzeugungskontext die Beachtung des Umweltschutzes im liberalisierten Strombinnenmarkt im Richtlinien text neben der Wirtschaftlichkeit immer wieder als prioritär hervorgehoben, verbindliche Regelungen wie etwa die Festlegung von Erzeugungsquoten aus erneuerbaren Energien oder KWK-Anlagen fehlten aber völlig.

Weiterhin schrieb die Richtlinie die buchhalterische Entflechtung (*Unbundling*) der vertikal integrierten EltVU in die Unternehmensbereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung verbindlich vor, um Quersubventionen zwischen den Einheiten zu verhindern und für eine hohe Transparenz bei den Netznutzungsentgelten zu sorgen.

Kernbestandteil der Richtlinie für einen europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt und aufgrund des natürlichen Monopolcharakters der Übertragungs- und Verteilernetze elementar für einen funktionierenden Wettbewerb war aber die Regelung für einen diskriminierungsfreien Netzzugang Dritter, um den Endkonsumenten eine freie Anbieterwahl zu ermöglichen. Nach dem langen Ringen um einen tragfähigen Kompromiss stellte sie den Ländern zur Gewährleistung des diskriminierungsfreien Netzzugangs schließlich drei Wahlmöglichkeiten zur Verfügung: das Modell eines verhandelten Netzzugangs (NTPA), das Modell eines regulierten Netzzugangs (RTPA) sowie ein modifiziertes Alleinabnehmermodell, das allerdings bestimmten Wettbewerbskriterien unterlag (*Renz* 2001: 144).

6.2.2 Die Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG

6.2.2.1 Politikgenese

Wie bereits ausgeführt, stellte die Strombinnenmarktrichtlinie 96/92/EG lediglich einen Einstieg in die Liberalisierung der europäischen Stromwirtschaften und den gemeinsamen Binnenmarkt dar, weil sie den Staaten einen großen Umsetzungsspielraum gewährte. Ein sehr ungleiches Tempo der Marktöffnungen sowie unterschiedliche Regelungen des Netzzugangs waren die Folge, was zu Marktverzerrungen bis hin zu Marktversagen führte und das beabsichtigte Ziel eines Level Playing Field in weite Ferne rücken ließ. Aus Sicht der Kommission waren insbesondere die Geschwindigkeit der Marktöffnung sowie der deutsche Sonderweg eines verhandelten Netzzugangs unbefriedigend für die Binnenmarktentwicklung. Wie ihr Vertreter im Interview betonte, sei der Kommission sehr schnell nach der Verabschiedung des neuen EnWG 1998 klar gewesen, dass man die Netzzugangsregeln viel stärker standardisieren und öffentlich festlegen müsse und sie nicht den Unternehmen und Verbänden mit äußerst konträren Interessen überlassen dürfe, um einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherzustellen (*Interview Q: 12*). Bei der Verschleppung der Marktöffnung hingegen war insbesondere Frankreich im Fokus, das seinen monopolisierten Markt zu diesem Zeitpunkt erst zu 30 Prozent geöffnet hatte und so lange wie möglich weiter abschotten wollte, um der EdF eine sichere Basis für Expansionsmöglichkeiten ins Ausland zu ermöglichen, wie u.a. der Einstieg bei der EnBW verdeutlicht (vgl. Abschnitt 6.3.1.3.1). Die Kommission legte daher am 13. März 2001 einen Richtlinienvorschlag zur Beschleunigung der Binnenmarktrealisierung vor (*Europäische Kommission 2001b*).

Dieser sah als zentrale Elemente neben der vollständigen Liberalisierung der Märkte bis 2005 ein verstärktes Unbundling, also die stärkere gesellschaftsrechtliche Trennung des Netzbereichs von anderen Unternehmensteilen bis hin zu einer vollständigen eigentumsrechtlichen Entflechtung, sowie die nationale Pflicht vor, die Netzzugangstarife öffentlich zu regulieren. Die beiden Hauptadressaten des Kommissionsvorstoßes, Deutschland und Frankreich, lehnten die Vorschläge zusammen mit anderen Ländern zunächst ab. Nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom 24. März 2001 sollte es beim in der Richtlinie von 1996 festgelegten Zeitplan zur Verwirklichung des Strombinnenmarktes bleiben (*Handelsblatt 2001b*).

Die Entwicklungen auf dem Strommarkt führten in Deutschland in dieser Zeit jedoch zu einem Umdenkprozess. Nach einem Absinken der Strompreise nach der abrupten Liberalisierung 1998 zogen diese nun wieder an. Die Forderung, die Netzzugangstarife staatlich zu regulieren und damit den monopolistischen Bottleneck in der Stromversorgung zu neutralisieren, wurde immer lauter, da

der Strompreisanstieg zu einem guten Teil auf gestiegene Netzentgelte zurückzuführen war und den Netzgesellschaften der ÜNB hohe Gewinne ermöglichte (DIE ZEIT 2000). Gleichzeitig galten die drei Verbändevereinbarungen im Strombereich und damit der Kern des verhandelten Netzzugangsmodells schon rasch nach ihrem Inkrafttreten als gescheitert (vgl. Abschnitt 7.3.2.2), da sich die Marktteilnehmer auf der Verbraucherseite zunehmend übervorteilt fühlten. Parallel drängten neue Energieanbieter und mit der EnBW mittlerweile auch ein großer ÜNB immer stärker auf die Einrichtung einer Regulierungsbehörde und waren deshalb an einer Eskalation der Situation interessiert. Nachdem also etliche Akteure das Konsensmodell eines verhandelten Netzzugangs aufkündigten und die zuvor einheitlich ablehnende Position der Netzbetreiber unterminiert war, schwenkte die Bundesregierung langsam auf die Linie der Kommission ein, hielt eine eigene Regulierungsbehörde aber weiter für überflüssig und beharrte damit auf dem deutschen Sonderweg. Diese Aufgabe könne auch im Rahmen von Ex-post-Kontrollen der Netztarife durch das Bundeskartellamt wahrgenommen werden, betonte Wirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD). Diese Ansicht vertrat auch der Präsident des Bundeskartellamtes, Ulf Böge, der allerdings auf die fehlenden administrativen Voraussetzungen einer staatlichen Kontrollinstanz im Strombereich hinwies und hierfür eine Aufstockung seiner Behörde forderte (*Handelsblatt* 2003).

Nachdem mit Frankreich ein Kompromiss über die vollständige Liberalisierung der Märkte bis 2007 erzielt werden konnte, wuchs jedoch der europäische Druck auf Deutschland, einer neuen Binnenmarktrichtlinie zuzustimmen. Ohnehin war man bereit, die bisherige deutsche Praxis freiwilliger Regelungen beim Netzzugang mittels Verbändevereinbarungen weiter zu tolerieren, die Zustimmung des unabhängigen staatlichen Regulierers zur Vereinbarung aber zur Voraussetzung zu machen. Zusätzlich gelang es Deutschland nun auf Drängen der kommunalen Ebene, als Preis für die Zustimmung eine sog. *De-minimis-Regelung* im Art. 15 der Richtlinie zu verankern, nach der integrierte Versorgungsunternehmen, die weniger als 100.000 Kunden beliefern, von einer Netzregulierung ausgenommen werden können. Die Implementierung dieser Regelung geht auf den massiven Druck zurück, den die Stadtwerke und die kommunalen Spitzenverbände über die lokalen Bundestagsabgeordneten auf die Regierung und allgemein auf die politischen Entscheidungsträger ausgeübt hatten. Da die kommunalen EltVU meist ausschließlich von der Bewirtschaftung ihres Verteilernetzes lebten, fürchteten sie wegen der Netzentgeltregulierung, die ja neben einer allgemeinen Rechtsverbindlichkeit eine Reduzierung der Durchleitungspreise zum Ziel hatte, um ihre Existenz. Nachdem dieser Ausnahmetatbestand implementiert wurde, konnte am 26. Juni 2003 schließlich die sog. *Beschleunigungsrichtlinie* 2003/54/EG „über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG“ erlassen werden, mit der die europäische Binnenmarktrealisierung beschleunigt werden sollte (*Richtlinie* 2003a).

Sie war Teil des sog. 2. Binnenmarktpaketes der Kommission, das neben der Stromrichtlinie noch

eine analoge Richtlinie zum Erdgasbinnenmarkt sowie eine Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel enthielt²². Als für Deutschland wesentliche Regelung legt Art. 23 fest, dass eine von der Energiewirtschaft völlig unabhängige Regulierungsbehörde mit der Festlegung bzw. Genehmigung der Netzzugangstarife betraut werden muss. Gleichzeitig wurde in Kapitel V („Betrieb des Verteilernetzes“) in den Artikeln 13-17 für vertikal integrierte EltVU eine strikte betriebswirtschaftliche Abtrennung des Netzbereichs von den anderen Unternehmensteilen festgeschrieben. Auch diese Regelung stellte lediglich einen Kompromiss dar, weil sich die Kommission mit ihrer Maximalforderung eines strikten Ownership Unbundling, also der vollständigen eigentumsrechtlichen Abtrennung zumindest der Hoch- und Höchstspannungsnetze von den übrigen Unternehmensteilen, auch auf deutschen Druck hin nicht durchsetzen konnte.

6.2.2.2 Akteurskonstellation

Nachdem die Kommission den deutschen Sonderweg des verhandelten Netzzugangs von Beginn an skeptisch beurteilte, sah sie sich in ihrer ablehnenden Grundhaltung durch die Entwicklungen auf dem deutschen Strommarkt bestätigt. Sie plädierte entsprechend ihrer wettbewerbsorientierten Ausrichtung für eine europaweite Marktöffnung sowie einen diskriminierungsfreien Netzzugang und drängte daher auf die Einrichtung einer Regulierungsbehörde in Deutschland. In diesem Kontext fiel und fällt denjenigen Akteuren der Zugang zur Kommission leicht, die ebenfalls eine wettbewerbsorientierte Grundausrichtung haben und vom Interviewpartner in der Kommission als „progressive Avantgarde der neuen Marktteilnehmer“ bezeichnet wurden (*Interview Q*: 13), also die neuen Energieanbieter auf den nationalen Märkten als Protagonisten eines freien Marktes sowie deren Verbände. Sie konnten sich in Brüssel entsprechend erfolgreich artikulieren und ihre Interessen aktiv in den europäischen Politikformulierungsprozess einbringen (vgl. Abschnitt 7.4.4.4).

Insbesondere der Vertreter des BMWi verwies im Zusammenhang mit der Beschleunigungsrichtlinie auch auf den strategischen Ansatz der Kommission, immer mehr ökonomische Bereiche in ihre politische Kontrolle zu überführen. Die Festschreibung eines bestimmten Regulierungsregimes sei hierfür lediglich eine Überschrift gewesen, da die Kommission in praktisch jede Verhandlung themenunabhängig mit dem Ziel gehe, die europäische

²² Die Verordnung Nr. 1228/2003 aus dem Jahr 2003 sollte diskriminierungsfreie Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und somit ein zentrales Element für einen funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt sicherstellen (*Verordnung* 2003). Dafür sah die Verordnung insbesondere einen europaweit harmonisierten Ausgleichsmechanismus für die den nationalen Übertragungsnetzbetreibern aus dem Stromtransit und den Zuweisungen von Übertragungskapazitäten (Engpassmanagement) entstehenden Kosten vor.

Ebene zu stärken und damit ihren eigenen Machtbereich zu vergrößern. „Nicht alles, was unter diesem europäischen Wettbewerbsrahmen läuft, muss vom Gedanken her auch tatsächlich vom Wettbewerb getrieben sein“ (*Interview P*: 14). Die Aufgabe Deutschlands wie aller anderen Mitgliedsstaaten sei es deshalb, auf der europäischen Ebene durch Interventionen für ihre nationalen Unternehmen einen akzeptablen ökonomischen Rahmen abzusichern, falls die Vorstöße der Kommission ihren grundlegenden Interessen zuwider liefen. Deshalb sei insbesondere der Versuch abgewehrt worden, ein gegen die großen Verbundunternehmen gerichtetes striktes Ownership Unbundling festzuschreiben. Der Vattenfall-Vertreter ging in seiner Einschätzung der Kommissionsabsichten für den deutschen Strommarkt sogar soweit, „dass das hohe Interesse der Kommission auch von bestimmten Nationalstaaten getrieben war, mit dem Ziel, die deutsche Industrie zu schädigen“ (*Interview C*: 13), womit er insbesondere auf die Einflussnahmeversuche Frankreichs anspielte.

Im Vorfeld der Beschleunigungsrichtlinie kristallisierte sich in Deutschland jedoch die Akteurskonstellation heraus, dass die für die Verbändevereinbarungen maßgebliche und im VIK repräsentierte industrielle Kundenseite vom verhandelten Netzzugang abrückte und eine Allianz mit den neuen Energieerzeugern ohne eigenes Netz sowie den reinen Stromhändlern einging, die vehement für eine regulierte Netzöffnung eintraten. Auf der anderen Seite standen neben den kommunalen Versorgern, die sich gegen jede Art einer öffentlichen Netzregulierung wehrten, anfangs noch geschlossen die großen Stromkonzerne mit eigenem Hochspannungsnetz, mit denen sie ebenfalls hohe Profite erwirtschaften konnten. Wie in Abschnitt 6.3.1.3.1 ausführlich beschrieben wird, sprach sich die EnBW jedoch ab 2001 für einen nationalen Regulierer aus und transportierte dies energisch in den politischen Raum, so dass die energiewirtschaftliche Phalanx erodierte und der NTPA als deutscher Sonderweg auf der europäischen Ebene nicht mehr zu halten war.

Ohnehin verfolgten insbesondere die Unternehmen E.ON und RWE eine Doppelstrategie, die sie in eine argumentative Sackgasse führte und ihre Verhandlungsposition in Brüssel entscheidend schwächte. Einerseits wollten sie weiter stark ins europäische Ausland expandieren und forderten deshalb auf europäischer Ebene das Level Playing Field, also freien Markt- und damit indirekt auch freien Netzzugang, ein. Andererseits blockierten sie auf ihrem Heimatmarkt den Zutritt neuer Marktteilnehmer auf der Erzeugungsseite durch ihr „geschlossenes“ Netz mit überhöhten Durchleitungsgebühren. Zugunsten weiterer Akquisitionen mussten sie deshalb sukzessive ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Netzregulierung revidieren und spielten nun auf Zeit, um so lange wie möglich von den Gewinnen im Netzbereich profitieren zu können. Insbesondere unter dem Eindruck der endgültig gescheiterten Bemühungen der Marktparteien, eine Verbändevereinbarung auch im Gasbereich zu realisieren, wandte sich auch die Bundesregierung

langsam vom deutschen Sonderweg ab und akzeptierte die Notwendigkeit, eine Netzregulierung organisieren zu müssen. Die Notwendigkeit des RTPA wurde ihr auch durch Gutachten des Bundeskartellamtes und der dort angesiedelten Monopolkommission bestätigt (*Bundeskartellamt 2002; Monopolkommission 2002: 5*).

6.2.3 Der europäische Emissionshandel

6.2.3.1 Politikgenese

Wie im Abschnitt zur internationalen Ebene dargelegt, diffundierte der Aspekt des Umwelt- bzw. Klimaschutzes in den 1990er Jahren spätestens mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls faktisch in alle politischen Bereiche, die den Verbrauch von fossilen Energieträgern tangieren. Dies gilt für das Politikfeld der Elektrizitätspolitik in der Europäischen Union wie auch in Deutschland in herausragendem Maße, da die große Mehrheit der Mitgliedsstaaten ihren Strom im Untersuchungszeitraum überwiegend aus der Verbrennung der fossilen Energieträger Braunkohle, Steinkohle und Erdgas sowie in geringen Teilen auch aus Erdöl generierte. In Deutschland betrug der Anteil der fossilen Energieträger am Erzeugungsmix durchgängig weit mehr als 50 Prozent, so dass die Stromwirtschaft in der Summe für mehr als 40 Prozent der nationalen Treibhausgasemissionen verantwortlich zeichnete (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Auf europäischer Ebene hatte das Parlament schon 1986 eine Resolution verabschiedet, die eine gemeinsame Klimaschutzpolitik für Europa einforderte. Daraufhin verständigte sich Anfang der 1990er Jahre auch der Rat der Energie- und Umweltminister auf das Ziel, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau des Basisjahres 1990 zu stabilisieren. Die Kommission schlug deshalb eine Gemeinschaftsstrategie zum Klimaschutz vor, die mehrere konkrete Maßnahmen wie z.B. eine kombinierte Kohlendioxid-Energiesteuer enthielt, auf die sich die Mitgliedsstaaten aber nicht einigen konnten. Trotzdem blieb das Thema nicht nur durch den Abschluss der Klimarahmenkonvention 1992 in Rio de Janeiro, sondern auch durch die Entscheidung 93/389/EWG des Rates auf der europäischen Agenda, auf deren Grundlage ein Beobachtungssystem für den Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase installiert wurde (*Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993*).

Im Kyoto-Protokoll, das erstmals Emissionsziele international verbindlich fest schrieb, verpflichtete sich die EU 1997 schließlich als alleinige Verhandlungsführerin für ihre damals 15 Mitglieder, den Ausstoß von Treibhausgasen für den Zeitraum von 2008-2012 um durchschnittlich 8 Prozent gegenüber 1990 als dem Basisjahr der Berechnungen zu reduzieren. Auf die einzelnen Länder

entfielen im Rahmen des Burden-Sharing-Abkommens und unter Berücksichtigung ökonomischer Entwicklungsszenarien sehr unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen. Deutschland erklärte sich zu einer Reduzierung seiner Emissionen um 21 Prozent bereit. Nachdem das Reduktionsinstrument eines Emissionshandels zwischen Staaten auf Drängen der USA im Protokoll aufgeführt worden war, stand die EU einem Emissionshandel zunächst ablehnend gegenüber. Diese Haltung revidierte die Kommission nach Verabschiedung des Protokolls auch unter dem Eindruck vollständig, dass die Reduktionsziele nach allen Untersuchungen mit den bestehenden, weichen Instrumenten wie Selbstverpflichtungen der Industrie keinesfalls zu erreichen waren. Sie initiierte mit der Vorlage des Grünbuchs „zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der europäischen Union“ im März 2000 deshalb einen Diskussionsprozess mit dem Ziel, ein europäisches Emissionshandelssystem zu installieren (*Europäische Kommission 2000b*).

Dieses sollte im Unterschied zum Kyoto-Instrument allerdings zwischen Unternehmen und nicht zwischen Staaten organisiert sein, beruhte sonst aber auf demselben marktwirtschaftlichen Mechanismus: Über die Zuteilung von Emissionszertifikaten an bedeutende Emittenten wird ein Markt für Verschmutzungsrechte etabliert, auf dem sich ein CO₂-Preis herausbildet. Ein Zertifikat entspricht dabei dem Ausstoß einer Tonne CO₂ bzw. CO₂-Äquivalent. Durch Verknappung der zugeteilten Zertifikate erhöht sich ihr Marktpreis, während die Unternehmen ihre durch Einsparmaßnahmen überschüssig vorhandenen Zertifikate an andere Marktteilnehmer mit Bedarf verkaufen können. Dies soll sicherstellen, dass Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion als erstes dort umgesetzt werden, wo sie am kosteneffizientesten zu erreichen sind. Nach einer Vorlaufphase sollte sich der Preis der Zertifikate nach dem Vorschlag der Kommission durch ihre vollständige Auktionierung komplett am Markt bilden. Zusätzlich wurde schon im Grünbuch auf die Einschränkung verwiesen, dass ein Emissionshandelssystem unmöglich die Gesamtheit der CO₂-Emissionen erfassen könne, sondern sich aufgrund der Umsetzbarkeit und des bürokratischen Aufwands auf besonders emissionsintensive Kraftwerks- und Industrieanlagen beschränken müsse. Die Verteuerung von Emissionen aus anderen Quellen, wie z.B. dem Verkehrssektor, sei dagegen am ehesten über parallele Energie- bzw. CO₂-Steuern zu erreichen. Schon bei der Vorlage des Grünbuchs wurde deshalb sichtbar, dass ein Zertifikatehandel nur als ein weiteres, nicht aber als alleiniges Instrument zur signifikanten Reduzierung der Treibhausgasemissionen geeignet sein würde. In diesem Zusammenhang weist u.a. Hirschl in seiner Dissertation zur Erneuerbare Energien-Politik auch darauf hin, dass ein Emissionshandel allein keine grundlegende Transformation eines fossilen Energiesystems hin zu einem höheren Anteil von erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung und damit auch keine Innovationswirkung in dieser Richtung auslöse, weswegen sie einer gezielten Einführungsförderung wie etwa durch das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bedürfen (*Hirschl 2008: 454*). Die im Abschnitt zur

Pfadabhängigkeit der Elektrizitätspolitik dargestellten langen Investitionszyklen für fossile Großkraftwerke stützen diesen Ansatz, der jedoch explizit nicht gegen die Einführung eines Handelssystems gerichtet ist, sondern für Kombinationsmodelle eintritt.

6.2.3.2 Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG

Nach Auswertung der Stellungnahmen zum Grünbuch, die die Möglichkeiten eines Emissionshandels überwiegend begrüßten, beschloss die Kommission am 23. Oktober 2001 den Entwurf einer Richtlinie zum europäischen Handel mit Emissionszertifikaten, der im Jahr 2005 beginnen sollte (*Europäische Kommission* 2001c).

Da man auf keinerlei internationale Erfahrung bei der Einführung und Etablierung eines solchen Handelssystems zurückgreifen konnte, sollte die erste Phase von 2005 bis 2007 als eine Art Pilotphase mit einer kostenlosen Zuteilung der Zertifikate erfolgen. Für diese Zuteilungen sollten die Regierungen verantwortlich sein und hierfür *Nationale Allokationspläne* (NAP) aufstellen. Für Handelsphase zwei (2008-2012) war nach einer Evaluation dann eine erste Verknappung der Zertifikate, eine Verdoppelung der Strafzahlung für eine ohne Berechtigung emittierte Tonne CO₂ auf 100 Euro sowie der Einstieg in ihre Versteigerung vorgesehen. Der auf Artikel 175 Absatz 1 EGV beruhende Richtlinienentwurf bezog sich für die erste Handelsperiode lediglich auf die Emission von CO₂ und sollte danach auf alle vom Kyoto-Protokoll erfassten Treibhausgase ausgeweitet werden. Die im Kyoto-Protokoll ebenfalls vorgesehenen, projektbezogenen Mechanismen JI und CDM sollten erst in einem zweiten Schritt an das Handelssystem angeschlossen werden. Vorgesehen war die Einbeziehung von Stromerzeugungsanlagen ab 20 MW Leistung sowie aller Anlagen in der EU ab einem jährlichen CO₂-Ausstoß von 10.000 Tonnen aus anderen energieintensiven Industriebranchen wie etwa der Stahl-, Raffinerie-, Papier- und Zementindustrie. Damit adressierte der Vorschlag im wesentlichen denselben Akteurskreis, der schon von der sog. IVU-Richtlinie zum Umweltschutz aus dem Jahr 1996 betroffen war, die durch die Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie geändert wurde²³.

²³ Die sog. IVU-Richtlinie 1996/61/EG (*Richtlinie* 1996b) zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung bezog sich auf industrielle und landwirtschaftliche Tätigkeiten mit hohem Verschmutzungsaufkommen. Sie legte Maßnahmen zur Emissionsminderung, zum effizienten Umgang mit Ressourcen wie etwa Energie und Wasser sowie Verhaltensrichtlinien bei Umweltunfällen fest und sah neben einer regelmäßigen Berichtspflicht einen langen Umsetzungszeitraum zur Verbesserung der Bestandsanlagen von mehr als zehn Jahren vor.

Daneben ist noch die Richtlinie 2001/80/EG aufzuführen (*Richtlinie* 2001b), die die „Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft“ zum Ziel hat und eine ähnliche Richtlinie aus dem Jahr 1988 ersetzt, wobei Anlagen zur Stromerzeugung neben Müllverbrennungsanlagen den Großteil der adressierten Großfeuerungsanlagen ausmachen. Vor allem aufgrund des Beitritts der mittelosteuropäischen Staaten zur EU sind auch in dieser Richtlinie lange Anpassungsfristen vorgesehen. Inhaltlich legt sie Qualitätsstandards und Emissionsobergrenzen zur Verbesserung der Effizienz von Anlagen ab einer thermischen Leistung von 50 MW fest. Für die im europäischen Vergleich modernen deutschen Anlagen und den international führenden

In ihrer Ratssitzung im Dezember 2002 votierten die Umweltminister der Union einstimmig für die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems (*Emission Trading Scheme*, ETS) als zentrale Maßnahme zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll fixierten Reduktionsverpflichtung der EU, obwohl eine Ratifizierung des Protokolls noch nicht absehbar war (vgl. Abschnitt 5.3). Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG konnte so schließlich am 13. Oktober 2003 in Kraft treten, nachdem sich der Rat mit dem EP über letzte strittige Punkte verständigt hatte. Im Vergleich zum ersten Richtlinienvorschlag der Kommission gab es im Detail zahlreiche Veränderungen, die grundlegenden Leitlinien des Vorschlags blieben jedoch bestehen. Die Einführung des Handelssystems wurde für den 1. Januar 2005 festgelegt und auch die Phasenregelungen blieben unverändert. Auch das im Vorschlag vorgesehene Sanktionssystem blieb weitgehend unverändert und floss in den Art. 16 ein. Anlagenbetreiber, die bis zum 30. April des Folgejahres nicht genügend Zertifikate zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abgeben, müssen die fehlenden Berechtigungsscheine nicht nur nachkaufen, sondern ab 2008 ein Bußgeld von 100 Euro pro überschrittener Tonne Kohlendioxidäquivalent zahlen, während das Bußgeld für die dreijährige Einführungsphase um zehn auf 40 Euro gesenkt wurde. Für thermische Anlagen zur Stromerzeugung wurde als Teilnahmeschwelle am ETS eine Kraftwerksleistung ab 20 MW festgelegt. Für die Zuteilung von Zertifikaten müssen Anlagenbetreiber nun umfangreichen Informations- und Berichtspflichten nachkommen, was zusätzlich zur Anlagenüberwachung auch für die Mitgliedsstaaten gegenüber der Kommission gilt. Gleichzeitig wurden die Staaten in Art. 10 der Richtlinie nur noch auf eine kostenlose Zuteilung von 95 Prozent der Zertifikate für die drei Jahre der ersten Handelsperiode (2005-2008) sowie von 90 Prozent in den fünf Jahren der zweiten Periode (2008-2013) verpflichtet, so dass auf Drängen des EP bei der Allokationsmethode vom ursprünglichen Prinzip der kompletten Zuweisung abgewichen und ein optionaler, wenn auch kleiner Korridor für Versteigerungen eröffnet wurde. Entgegen den Forderungen der deutschen Industrie war eine Teilnahme der relevanten Anlagen bzw. Unternehmen am Emissionshandel jedoch verpflichtend und nicht nur freiwillig, wobei einzelne Branchen von der Kommission auf Antrag der Mitgliedsstaaten von der ersten Testphase ausgenommen werden durften (sog. *Opting-out*; Holzer 2007: 139).

Die Zuteilung der insgesamt über 2 Mrd. Emissionszertifikate wird in den NAPs, die der Kommission zur Genehmigung vorzulegen sind, nicht pro Unternehmen, sondern für jede einzelne Anlage entsprechend ihrem spezifischen Minderungspotential vorgenommen. Zum Start unterlagen europaweit mehr als 10.000 Anlagen dem Emissionshandel, die für etwa die Hälfte des europäischen CO₂-Gesamtausstosses verantwortlich waren. Aufgrund der massiven Intervention deutscher Anlagenbetreiber gestattete es die Richtlinie den nationalen Behörden auch, frühere

Emissionsschutzbestimmungen in Deutschland entwickelte sie jedoch kaum Relevanz.

Vermeidungsleistungen von CO₂, sog. *early actions* etwa in Form von Anlagenmodernisierungen, bei der Aufstellung der NAPs zu berücksichtigen. Nach diesen Zugeständnissen an die deutsche Seite und unter dem Druck der anderen Mitgliedsstaaten gab die Bundesregierung ihren Widerstand gegen die Richtlinie schließlich auf (*DIE ZEIT* 2003a).

Kurz nach der Emissionshandelsrichtlinie stellte die Richtlinie 2004/101/EG zusätzlich die Verknüpfung der projektbezogenen Kyoto-Mechanismen JI und CDM mit dem Handelssystem sicher (*Richtlinie* 2004a). Die Mitgliedsstaaten sollten darüber entscheiden können, ob sie ihren Anlagenbetreibern ab 2005 die Nutzung von CERs und ab 2008 von ERUs gestatten, damit diese ihren Reduktionsverpflichtungen nachkommen können. Schätzungen gingen zu diesem Zeitpunkt von einer möglichen Kostenersparnis für die Anlagenbetreiber von ca. 20 Prozent aus. Die strategischen Auswirkungen des ETS auf die Akteure der deutschen Elektrizitätspolitik werden ausführlich im Abschnitt zum Emissionshandel auf der deutschen Ebene behandelt.

6.2.3.3 Akteurskonstellation

Mit der Vorlage des Grünbuchs und allgemein mit der Hinwendung der Kommission zu einem Emissionshandelssystem trat insbesondere die federführende Generaldirektion Umwelt als Agenda-Setter auf. Gleichzeitig konnte sie den strategischen Ansatz verfolgen, über die Umwelt- und Klimaschutzpolitik direkt auf Wirtschaftsbereiche wie den Stromsektor zuzugreifen, für die die EU bis heute keine formale Zuständigkeit von den Mitgliedsstaaten übertragen bekommen hat. Durch den Genehmigungsvorbehalt bei den NAPs hat sie nun sogar einen mittelbaren Einfluss auf einzelne Kraftwerksanlagen. Auch die eher EltVU- und wirtschaftsnahen Generaldirektionen Energie und Industrie standen dem Projekt des Emissionshandels, trotz des von Anfang an erbitterten Widerstands der europäischen Industrievertreter, grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber, da auch sie naturgemäß an einem einheitlichen europäischen Vorgehen in der Klimafrage und einer damit einhergehenden Ausweitung der eigenen Machtbasis interessiert waren. Vereinzelt Vorbehalte resultierten aufgrund der formalen Zuständigkeit der GD Umwelt eher aus institutionellem Konkurrenzdenken.

Der Policy-Prozess zum ETS wurde auch vom Europäischen Programm für den Klimaschutz (ECCP) flankiert, das neben einer Ratifizierungsstrategie für das Kyoto-Protokoll als wichtigste Maßnahme den Emissionshandel enthielt und das die Mitgliedsstaaten 2002 in Kraft setzten. Der Handlungsbedarf für den Klimaschutz wurde so von allen Mitgliedsstaaten grundsätzlich anerkannt und die europäische als zuständige Ebene in diesem Politikfeld nachhaltig legitimiert. Der gesamte Energiesektor erhielt durch die Bestrebungen für ein europaweites Handelssystem eine dauerhafte institutionelle Anbindung an die Akteure der Umweltpolitik in der Kommission, im EP und über die

Fachzuständigkeit auch im Rat. Gemeinsame Sitzungen der Energie- und Umweltminister der EU finden seither regelmäßig statt. Damit erhöhte sich im Politikfeld auch der Einfluss der Umweltlobby in Brüssel stark, die sich im Vorfeld vehement für den Emissionshandel eingesetzt hatte, obwohl z.B. Repräsentanten der erneuerbaren Energien von den Verhandlungen zum ETS ausgeschlossen blieben, wie der Vertreter des Branchenverbandes BEE (*Bundesverband Erneuerbare Energien*) betonte (*Interview F: 13*). Sehr erfolgreich konnten und können sich in der Klimaschutzdebatte dagegen nationale und internationale Umweltverbände wie NABU, BUND oder Greenpeace insbesondere gegenüber der GD Umwelt als Akteure artikulieren, die einen steigenden Preis für Emissionen als in der Konsequenz klimaschonend einfordern, wie einige Gesprächspartner übereinstimmend berichteten.

Auf deutscher Ebene war der Emissionshandel anfangs bis in die Bundesregierung hinein sehr umstritten. Die Trennlinie der Akteurskonstellation verlief hier, anders als auf der europäischen Ebene, zunächst exakt zwischen einer ökologischen und einer ökonomischen Akteurskoalition. Während sich in der Bundesregierung Umweltminister Jürgen Trittin und die Grünen vorbehaltlos hinter dem Richtlinienvorschlag der Kommission versammelten und dabei von der Mehrheit der SPD-Bundestagsfraktion sowie den Umweltverbänden unterstützt wurden, lehnten die Wirtschaftsminister Werner Müller (parteilos, 1998-2002) und Wolfgang Clement (SPD, 2002-2005) den ETS vollständig ab. Sie setzten gemeinsam mit der Wirtschaft auf das korporatistische Element der freiwilligen Selbstverpflichtungserklärungen, welche in den Jahren 1995, 1996 und 2000 sowohl von der Industrie als auch speziell von der Stromwirtschaft zur Reduktion ihrer Emissionen abgegeben wurden. Sie versuchten deshalb auch auf der europäischen Ebene, das Prinzip der Freiwilligkeit in die Richtlinie schreiben zu lassen, scheiterten damit aber trotz Unterstützung durch Kanzler Gerhard Schröder (SPD, 1998-2005) am Widerstand der Kommission, des EP sowie der meisten anderen Länder. Sie erreichten jedoch das Zugeständnis, dass z.B. die bei der Modernisierung der ostdeutschen Kraftwerksanlagen bereits erbrachten Vorleistungen Berücksichtigung fanden, wovon insbesondere der Vattenfall-Konzern profitieren konnte. Aufgrund des Basisjahres 1990 sicherte diese Regelung Deutschland letztlich eine sehr üppige Ausstattung mit Zertifikaten, die wunschgemäß auch kostenlos zugeteilt werden konnten. Damit war es der deutschen ökonomischen Koalition zwar nicht gelungen, den Emissionshandel komplett abzuwenden, seine Ausgestaltung schien jedoch nun komfortabel organisierbar, hing sie doch in hohem Maße von den Vorgaben der nationalen politischen Ebene ab, von der man sich mehr Wohlwollen erhoffte.

Die institutionelle Zuständigkeit für die Umsetzung des ETS lag allerdings wie in der Kommission beim Umweltressort, dem die widerstrebenden Industrieabteilungen des BMWi nur zuarbeiten durften. Diese waren dagegen anfangs sogar der Überzeugung, dass es niemals zur Einführung des

ETS kommen würde. Die Energieabteilungen des BMWi blieben sogar ganz ausgeschlossen. Ein an der späteren Aushandlung beteiligte Vattenfall-Vertreter bemerkte dazu, dass der „Emissionshandel I praktisch komplett mit ganz, ganz losen EU-Vorgaben von Trittin und seinen Mannen hier mit dem Wirtschaftsministerium durch Armdrücken entschieden worden“ ist (*Interview C: 16*).

Auf Seiten der ökonomischen Koalition herrschte zunächst große Einigkeit über eine Ablehnung des ETS, da allgemein klar war, dass dieser insgesamt zu einer wirtschaftlichen Mehrbelastung führen würde, die ja dem System als marktwirtschaftliche Antriebsfeder für Reduktionsbemühungen zugrunde lag²⁴. Trotzdem stellten die Forderungen nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar und die Koalition begann rasch zu bröckeln, als die Unternehmen der Stromwirtschaft realisierten, dass sie bei einer für sie günstigen Ausgestaltung des Emissionshandels „einen goldenen Schnitt“ machen würden, wie der Verbrauchervertreter der VZBV (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) ausführte (*Interview J: 11*). Vor allem wurde ihnen bewusst, dass sie den Zertifikatspreis einfach auf den Strompreis würden umlegen können und die Belastung durch den Emissionshandel für sie damit im Grunde ein durchlaufender Posten sein würde. Während die Konsumentenseite und hier insbesondere der VIK als Vertreter der Großkunden weiter erbitterten Widerstand in Berlin und Brüssel leistete und damit innerhalb der Akteurskonstellation die „rote Laterne“ übernahm, wie es der Vattenfall-Vertreter ausdrückte (*Interview C: 16*), arrangierten die etablierten EltVU sich mehr und mehr mit der Aussicht auf einen europaweiten Handelssystem und befürworteten die Verabschiedung der Richtlinie nach Berücksichtigung der deutschen Sonderwünsche in Teilen sogar mehr oder weniger offen. Hierbei bildete sich wiederum eine spezifische Akteurskonstellation heraus, auf die in den Abschnitten zum deutschen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) ausführlich eingegangen wird.

6.2.4 Die Richtlinie 2005/89/EG

Die Richtlinie 2005/89/EG „über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen“ sollte insbesondere dem energiepolitischen Oberziel der Versorgungssicherheit im Sinne einer Gewährleistung der unterbrechungsfreien Elektrizitätsversorgung dienen und zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Marktzugangs für neue Energieanbieter bzw. Erzeugungsanlagen im

²⁴ U.a. veröffentlichte der *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) als industrieller Spitzenverband zusammen mit den sektoralen Spitzenverbänden VDEW (*Verband der Elektrizitätswirtschaft*), BGW (*Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft*) und dem VIK (*Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft*) im Januar 2002 eine Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zum Richtlinienvorschlag der Kommission, der eine Beibehaltung der freiwilligen Selbstverpflichtung bzw. eine optionale Teilnahme an einem europäischen Emissionshandelsregime, die Berücksichtigung von early actions und allgemein nationaler Besonderheiten, eine längere Pilotphase, die Berücksichtigung aller Kyoto-Mechanismen sowie die kostenlose Zuteilung der Zertifikate forderte (BDI 2002).

gesamten europäischen Binnenmarkt beitragen (*Richtlinie* 2005). Als Maßnahmen sah die Richtlinie die Förderung von Netzinvestitionen im allgemeinen sowie die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen der Elektrizitätsnachfrage und den verfügbaren Produktions- und Reservekapazitäten vor. Zur Verhinderung eines künstlich erzeugten Stromüberschusses durch die etablierten Marktteilnehmer wurden die Mitgliedsstaaten deshalb verpflichtet, die Errichtung von Erzeugungskapazitäten durch neue Marktteilnehmer zu befördern und ihren diskriminierungsfreien Netzanschluss rechtlich abzusichern.

Die Richtlinie, auf die die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung (KraftNAV) aus dem Jahr 2007 Bezug nimmt (vgl. Abschnitt 7.3.6.3), ist als eine Ergänzungsrichtlinie zum 2. Binnenmarktpaket und zur Beschleunigungsrichtlinie aus dem Jahr 2003 anzusehen. Sie verpflichtete die Mitgliedsstaaten zur Erstellung von transparenten, stabilen und diskriminierungsfreien Politiken zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung und des wettbewerbsorientierten Elektrizitätsbinnenmarktes, war aber in der für EU-Richtlinien typischen Art und Weise so allgemein gehalten, dass dem nationalen Gesetzgeber große Umsetzungsspielräume verblieben. Sie findet hier nur kurze Erwähnung, da sich um ihre Verabschiedung auf europäischer Ebene keine großen Kontroversen entwickelten. Vorbehaltlich der nationalen Ausgestaltung stärkte sie auf der Akteursebene jedoch die Stellung neuer Marktteilnehmer gegenüber den ehemaligen Monopolisten.

6.2.5 Das 3. Binnenmarktpaket 2009

Das 3. Binnenmarktpaket wird hier nur kurz erörtert, da es erst unmittelbar vor Ende des Untersuchungszeitraums verabschiedet wurde und bis zum Abschluss der Arbeit noch keine unmittelbaren Rechtsfolgen auf der nationalen Ebene auslöste.

Ausgangspunkt für das 3. Binnenmarktpaket, mit dem die Beschleunigungsrichtlinien für Strom und Gas aus dem Jahr 2003 jeweils fortgeschrieben wurden, waren verschiedene Mitteilungen der Kommission vom 10. Januar 2007. Während in der Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“ noch einmal die Notwendigkeit zur Schaffung eines funktionierenden, diskriminierungsfreien und integrierten europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes herausgearbeitet wurde, stellten die Mitteilungen mit den Titeln „Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt“ und „Untersuchung der europäischen Gas- und Elektrizitätssektoren gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr.1/2003 (Abschlussbericht)“ jeweils fest, dass die bestehenden Vorschriften und Maßnahmen aus Sicht der Kommission nicht zur Zielverwirklichung eines gut funktionierenden Binnenmarktes ausreichten (*Europäische Kommission* 2007a; 2007b; 2007c).

Insbesondere der von Erzeugungskonzentration und vertikaler Verflechtung der vier dominierenden Verbundunternehmen gekennzeichnete deutsche Elektrizitätsmarkt wurde vom Sektorbericht

kritisiert. So war Deutschland über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg das wettbewerbliche „Sorgenkind“ der Kommission in Europa, wie ihr Vertreter betonte (*Interview Q: 5*). Die Kommission legte deshalb am 19. September 2007 jeweils Vorschläge zur Änderung und Aufhebung der im 2. Binnenmarktpaket enthaltenen Beschleunigungsrichtlinie und der Verordnung über die Netzzugangsbedingungen für grenzüberschreitenden Stromhandel vor (*Europäische Kommission 2007d; 2007e*). Den wesentlichen Kristallisationspunkt bildete im anschließenden Diskussionsprozess das im Richtlinienvorschlag vorgesehene *Full Ownership Unbundling*, also die vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung der Netzebene von Erzeugung und Vertrieb. Dieses von der Kommission avisierte Ziel hätte de facto eine Zerschlagung aller vertikal integrierten EltVU bedeutet. Letztendlich wurde die rechtsverbindliche vollständige Entflechtung zwar von einer breiten Koalition aus Deutschland, Frankreich und anderen Mitgliedsstaaten verhindert, die Kommission war über ein Koppelgeschäft mit der E.ON AG aber dennoch 2008 in der Lage, dieses Ziel in Deutschland zumindest zum Teil zu verwirklichen, worauf in Abschnitt 6.3.1.3.2 ausführlich eingegangen wird.

Während die von der Kommission vorgeschlagenen radikalen Unbundling-Regelungen also am Widerstand im Rat scheiterten, wurde die Stoßrichtung der Kommission zur Binnenmarktvollendung ansonsten grundsätzlich begrüßt. Insbesondere das EP mit seiner mehrheitlich traditionell wettbewerbsfreundlichen Ausrichtung unterstützte weitere Maßnahmen zur Realisierung eines funktionierenden Binnenmarktes, so dass das Paket im Parlament am 22. April 2009 verabschiedet werden konnte und am 13. Juli 2009 in Kraft trat. Neben der Richtlinie und der Verordnung zur Änderung und Ergänzung der Beschleunigungsrichtlinie bzw. zum grenzüberschreitenden Stromhandel (*Richtlinie 2009b; Verordnung 2009a*), enthielt es analoge Regelungen zum Erdgasbinnenmarkt sowie eine Verordnung zur Gründung einer EU-Agentur für die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Energieregulierungsbehörden, die im nächsten Unterabschnitt thematisiert wird (*Verordnung 2009b*). Die Richtlinie enthielt neben den Entflechtungsregeln noch Verpflichtungen zur Gewährleistung der Grundversorgung, die Deutschland bereits mit der *Stromgrundversorgungsverordnung* (StromGVV, vgl. Abschnitt 7.3.6.3) erfüllt hatte, sowie Regelungen für einen besseren Verbraucherschutz, um etwa Anbieterwechsel zu erleichtern. Die Verordnung zur Regelung des grenzüberschreitenden Stromhandels legte dagegen vor allem Details zu Netznutzungsentgelten sowie zur Zusammenarbeit der ÜNB untereinander und in ihrem 1999 gegründeten europäischen Verbandszusammenschluss ETSO (*European Transmission System Operators*) fest.

Obwohl das vollständige Ownership Unbundling als eine von drei möglichen nationalen Optionen Eingang in die Richtlinie fand, war sie als alleinige Variante am Ende nicht durchsetzungsfähig. Dennoch bedeuteten auch die beiden anderen vorgesehenen Entflechtungsvarianten einen

bedeutenden Eingriff für vertikal integrierte EltVU, die ihr Netzmanagement nun an einen unabhängigen Netzbetreiber (*Independent System Operator, ISO*) abgeben oder eine verstärkte organisationsrechtliche Entflechtung zur Gewährleistung eines von der Holding auch personell völlig unabhängigen Netzmanagements (*Independent Transmission Operator, ITO*) nachweisen müssen. Aus Sicht ihres Vertreters war selbst diese etwas entschärfte Entflechtungsvariante der Kommission von der deutschen Stromwirtschaft nicht zugetraut worden, wobei sich die Akteure erneut sehr reaktiv zeigten und bis zuletzt an der Hoffnung festhielten, weitere Unbundling-Regelungen über den Einfluss der Bundesregierung komplett verhindern zu können. Hier habe die gesamte etablierte Stromwirtschaft erneut die politische Strategie- und Handlungsfähigkeit der Kommission unterschätzt, betonte der EU-Beamte im Gespräch: „Denn das was wir jetzt im dritten Energiebinnenmarktpaket bekommen, also dem neuen Gesetzespaket, das ist natürlich ein sehr weitgehender Schritt in Richtung effektiver Entflechtung der Netze. Da würde ich die nationalen Verbände und die Versorgungsunternehmen in einer Ecke sehen, dass sie das doch sehr stark unterschätzt haben, wie weitgehend hier doch in Brüssel die Prozesse vorangetrieben werden und dann eben auch legislativ in ein drittes Paket gegossen werden. Da gehört die deutsche Energiewirtschaft nicht zu den Frühaufstehern“ (*Interview Q: 3*) .

Aufgrund ihrer von vornherein komplett ablehnenden Haltung blieben die Akteure der etablierten EltVU und der BDEW als ihre verbandliche Interessenvertretung in Brüssel mit ihren Einflussnahmeversuchen bei der Ausarbeitung des 3. Binnenmarktpakets deshalb auch weitgehend erfolglos. Gerade die Vertreter neuer Energieanbieter sowie ihre Verbandsvertretung und allgemein alle Protagonisten eines uneingeschränkten Wettbewerbs und diskriminierungsfreien Netzzugangs konnten sich dagegen breites Gehör verschaffen.

6.2.5.1 Auf dem Weg zu einer europäischen Regulierungsbehörde?

In dem Maße, wie die europäische Marktintegration voranschreitet, stellt sich zunehmend die Frage nach einer europäischen Regulierungsbehörde, die den diskriminierungsfreien Netzzugang und den grenzübergreifenden Stromhandel innerhalb der gesamten EU harmonisieren und sicherstellen kann. Unbestritten existierten Überlegungen in dieser Richtung auf der europäischen Ebene schon seit den Bemühungen der Kommission um einen Elektrizitätsbinnenmarkt. Der deutsche Sonderweg des verhandelten Netzzugangs ohne nationalen Regulierer vereitelte 1998 jedoch zunächst Institutionalisierungsbestrebungen in dieser Richtung. Nachdem die Kommission aber die Einsetzung einer nationalen Regulierungsbehörde in der Beschleunigungsrichtlinie verbindlich festschreiben konnte, wurde diese Institutionalisierungs-idee wieder aufgegriffen. Durch einen Beschluss gründete die Kommission im November 2003 die sog. Gruppe der europäischen

Regulierungsbehörden (*European Regulators' Group for Electricity and Gas*, ERGEG) als ein Gremium, das ihr in Binnenmarktfragen beratend zur Seite stehen soll und dem die Leiter der nationalen Regulierungsbehörden als Mitglieder angehören (*Beschluss* 2003).

In ihrer Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“ ging die Kommission dann Anfang 2007 einen Schritt weiter und mahnte eine Verbesserung des Regulierungsrahmens auf Gemeinschaftsebene als eine der zentralen Maßnahmen zur Verwirklichung des Ziels eines funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarktes an. Daraufhin forderte der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen im Frühjahr 2007 die Kommission zu Maßnahmen auf, die eine Intensivierung der Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden bewirken sollten. Nach Darstellung der Kommission kam auch aus der ERGEG und sogar aus dem Sektor selbst die Forderung nach „einer Gemeinschaftsstruktur mit klaren Kompetenzen und der Befugnis für Einzelfallentscheidungen in spezifischen Fällen“, wie es schließlich in der am 13. Juli 2009 als Teil des 3. Binnenmarktpakets verabschiedeten Verordnung Nr. 713/2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden hieß (*Verordnung* 2009b: 1).

Diese Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, ACER) soll über den Binnenmarkt wachen und insbesondere die weiterhin bestehenden Hemmnisse für den europaweiten Handel mit Elektrizität, wie etwa die noch immer unzureichend ausgebauten grenzüberschreitenden Kuppelstellen (Interkonnektoren), gemeinsam mit den Netzbetreibern in den Blick nehmen und damit eine auf der Gemeinschaftsebene bestehende Regulierungslücke schließen. Zwar ist sie in einigen technischen Fragen zu Einzelfallentscheidungen im Sinne einer europäischen Marktharmonisierung befugt, hat darüber hinaus jedoch keine harten, rechtsverbindlichen Regulierungsinstrumente zur Verfügung. Nach derzeitigem Stand soll sie insbesondere zwischen den nationalen Regulierungsbehörden moderieren und der Kommission nach Art. 6 der Verordnung unverbindliche „Rahmenleitlinien“ zum weiteren Vorgehen im Netzbereich vorlegen.

Weitergehende Überlegungen für eine echte europäische Regulierungsbehörde scheiterten im Untersuchungszeitraum dagegen an der politischen Ablehnung seitens der Mitgliedsstaaten, die sich mit dem Argument der nationalen Energieautonomie gegen direkte europäische Zuständigkeiten im Elektrizitätsbereich sperrten und weiterhin sperren. Diese Haltung erstreckte sich folglich auch auf eine europäische Regulierung der nationalen Netze, so dass die Kommission nicht eine Agentur oder ein anderes Organ mit Befugnissen ausstatten kann, die sie selbst nicht hat. Eine Entwicklung in Richtung einer vollwertigen europäischen Regulierungsbehörde ist deshalb mittelfristig wenig wahrscheinlich, obwohl sich gerade die Vertreter europaweit tätiger Konzerne einig sind, dass eine nationale Regulierung in einem wirklich funktionierenden Binnenmarkt bzw. auf einem Level Playing Field antiquiert ist. Diese Ansicht ergibt sich auch aus ihrem ökonomischen Interesse, die

durch Regulierung und deshalb notwendige politische Lobbyarbeit entstehenden Opportunitätskosten möglichst gering zu halten, da die im Detail unterschiedlichen nationalen Regulierungsrahmen den integrierten europäischen Strategieansätzen großer Konzerne wie E.ON, RWE oder Vattenfall eher im Wege stehen. Die europäisch aufgestellten Konzerne befinden sich in Bezug auf einen europäischen Regulierungsansatz deshalb in einer Interessenkoalition mit der Kommission, die stets an einer Ausweitung ihrer Kompetenzen im Energiebereich interessiert ist.

6.2.6 Das Energie- und Klimapakete der EU 2009

Ebenso wie das 3. Binnenmarktpaket wird das Energie- und Klimapakete hier nur kurz erörtert, da es erst unmittelbar vor Ende des Untersuchungszeitraums verabschiedet wurde.

Die Vorgeschichte des 2009 verabschiedeten Energie- und Klimapakets der EU reicht bis ins Jahr 2005 zurück, als unter britischer Ratspräsidentschaft erstmals das Ziel einer europäischen Energiepolitik formuliert wurde, da sich das Reichweiteproblem nationaler Politikstrategien im Energiebereich im Hinblick auf den Klimaschutz, aber auch in der Frage der Energieversorgungssicherheit durch weiter zunehmende Energieträgerimportabhängigkeit immer stärker abzeichnete. Die Staats- und Regierungschefs stimmten diesem Ziel deshalb beim Gipfeltreffen in Hampton Court im Oktober 2005 zwar grundsätzlich, jedoch keineswegs vorbehaltlos, zu. Nach diesem Signal legte die Kommission im März 2006 das Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ vor, um einen Policy-Prozess in dieser Richtung in Gang zu setzen (*Europäische Kommission* 2006).

Darin definierte sie sechs Schwerpunktbereiche für europäische Maßnahmen: Vollendung der Energiebinnenmärkte, Stärkung der Energiesolidarität zwischen den Mitgliedsstaaten, Diversifizierung des Energiemixes, einen Fahrplan für die Einführung erneuerbarer Energien zur Begrenzung des Klimawandels, einen strategischen Plan für Energietechnologien sowie eine gemeinsame Energieaußenpolitik. Wie bereits skizziert, mündete die Schwerpunktsetzung auf die Verwirklichung der Energiebinnenmärkte u.a. in das 3. Binnenmarktpaket. Vor allem aber initiierte das Grünbuch auf der europäischen Ebene erstmals eine Diskussion um konkrete strategische Ziele einer gemeinsamen Energiepolitik, die von der deutschen Ratspräsidentschaft Anfang 2007 forciert wurde und auf dem vielbeachteten Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates am 8. und 9. März 2007 in Brüssel zu konkreten Beschlüssen führte. So einigten sich die Mitgliedsstaaten auf das übergeordnete strategische Klimaschutzziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und bekannten sich zur globalen Vorreiterrolle, die die EU als internationaler Akteur dabei spielen müsse (*Europäischer Rat* 2007 :10 f.).

Konkret wurde die gemeinschaftsweite Erreichung der sog. 20-20-20-Ziele bis zum Jahr 2020 verbindlich vereinbart:

- Reduktion der CO₂-Emissionen um 20 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 als Minimalziel und um 30 Prozent, falls sich die anderen Industrienationen, allen voran die USA, ebenfalls zu ambitionierten Zielvorgaben verpflichten würden;
- Einsparung von 20 Prozent des für 2020 prognostizierten EU-Endenergieverbrauchs im Vergleich zum Basisjahr 2005;
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am gesamten Endenergieverbrauch von acht Prozent in 2007 auf 20 Prozent.

Obwohl diese Beschlüsse insgesamt als sehr ambitioniert eingeschätzt wurden, kritisierten die meisten Akteure des Umwelt- und Klimaschutzes wie z.B. Greenpeace oder der BUND das Ziel der Reduzierung der Treibhausgasemissionen um lediglich 20 Prozent als völlig unzureichend. Dies mache ein Verfehlen des Zwei-Grad-Ziels sehr wahrscheinlich. Dennoch gelten die Beschlüsse unter der deutschen Ratspräsidentschaft von Bundeskanzlerin Angela Merkel als Meilensteine für die integrierte Betrachtung der Energie- und Klimapolitik auf europäischer Ebene mit entsprechenden Folgen für die Akteure der Elektrizitätswirtschaft (*Süddeutsche Zeitung* 2008).

Die Kommission legte daraufhin im Januar 2008 ihre Maßnahmen- bzw. Richtlinienvorschläge für ein integriertes Energie- und Klimapaket vor, die von den Mitgliedsstaaten allgemein begrüßt wurden (*Europäische Kommission* 2008c; 2008d; 2008e; 2008f). Dabei ging es neben der an dieser Stelle nicht relevanten Förderung von Biokraftstoffen um die Verbesserung und Ausweitung des Emissionshandels ETS als dem zentralen Element zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Zusätzliche Abkommen betrafen die individuellen nationalstaatlichen Reduktionsverpflichtungen, die Förderung erneuerbarer Energien mit verbindlichen Ausbauzielen sowie die Finanzierung von Pilotprojekten von fossil befeuerten Stromerzeugungsanlagen, die die Abscheidung und unterirdische Speicherung des anfallenden Kohlenstoffs mittels der sog. CCS-Technik ermöglichen²⁵. Nachdem die französische Ratspräsidentschaft den Policy-Prozess im Jahr 2008 ebenfalls stark forcierte und die meisten Mitgliedsstaaten sowie das EP breite Zustimmung

²⁵ Beim CCS-Verfahren (*Carbon Capture and Storage*) wird das bei der Verstromung fossiler Energieträger wie Kohle, Erdgas oder Erdöl in Kraftwerken anfallende CO₂ durch eine Rauchgaswäsche von den übrigen Abgasen abgeschieden und anschließend in unterirdische Speicherstätten in spezifischen Gesteinsschichten verpresst bzw. eingelagert. So soll verhindert werden, dass das Treibhausgas in die Atmosphäre gelangt und zur weiteren Erderwärmung beiträgt. Insbesondere die EltVU, die einen hohen Kohle- und damit CO₂-Anteil an ihrem Strommix haben, sind deshalb an dieser Technologie interessiert, da der Emissionspreis für Treibhausgase in Zukunft absehbar steigen wird. Das Verfahren befindet sich allerdings erst in der Erprobungsphase, großtechnische Lösungen gibt es vor allem im Kohlebereich derzeit noch nicht. Probleme ergeben sich neben der starken Verminderung des Wirkungsgrades um ca. 10 Prozent und dem hohen Anlagenpreis insbesondere durch die Vorbehalte der Bevölkerung gegenüber dem Verfahren. So lehnt bisher die Mehrheit in Deutschland den Transport (z.B. in Pipelines) und die Speicherung des Gases in tiefen Gesteinsschichten ab.

signalisierten, konnte das integrierte Energie- und Klimapakett, das die Entscheidung über die nationalen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion sowie drei Richtlinien enthielt, nach der abschließenden Annahme im Ministerrat bereits am 23. April 2009 und damit noch vor den Europawahlen im Juni 2009 in Kraft treten (*Entscheidung* 2009; *Richtlinien* 2009a; 2009c; 2009d). Dabei ergaben sich für die Akteure der Elektrizitätspolitik folgende relevante Neuerungen:

- Deutschland verpflichtet sich in der sog. *Effort-Sharing-Entscheidung* Nr. 406/2009/EG zu den nationalen Reduktionsvorgaben, seine Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 14 Prozent gegenüber dem Basisjahr 2005 zurückzuführen, was dem Kommissionsvorschlag vom Januar 2008 entspricht.
- Die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen verpflichtet die Mitgliedsstaaten auf konkrete Ausbauziele entsprechend ihrer Möglichkeiten sowie zur Vorlage eines nationalen Aktionsplans für den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien im Stromsektor und in den verschiedenen anderen energierelevanten Sektoren bis Juni 2010. Der EE-Anteil am Endenergieverbrauch muss in Deutschland demnach 18 Prozent im Jahr 2020 betragen (2005: 5,8 Prozent). Die Richtlinie erkennt als Förderung im Stromsektor nunmehr ausdrücklich das Modell der Einspeisevergütung nach dem Vorbild des deutschen EEG an, das mittlerweile in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten zur Anwendung kommt und um das es in der Vergangenheit wiederholt zu Konflikten mit der deutschen Politikebene kam (vgl. Abschnitt 6.3.4). Zusätzlich sollen die Regierungen Maßnahmen zum Netzausbau ergreifen, um die vorrangige Einspeisung regenerativ erzeugten Stroms sicherzustellen.
- Die Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid sieht den Bau von 12 Pilotanlagen nach dem CCS-Verfahren mittels Einnahmen aus dem Emissionshandel vor. CCS wird als eine „Brückentechnologie“ bezeichnet, die geeignet sein könnte, den Klimawandel abzuschwächen und weiter erforscht werden müsse. Den Mitgliedsstaaten wird deshalb auferlegt, einen Rechtsrahmen für den Transport und die Speicherung von CO₂ zu schaffen. Die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes in Deutschland noch vor der Bundestagswahl 2009 scheiterte jedoch (vgl. Abschnitt 7.3.6.4).
- Das Kernstück des Maßnahmenpakets ist jedoch die Richtlinie 2009/29/EG zur Verbesserung des europäischen Emissionshandelssystems ETS und Ausweitung u.a. auf den Luftfahrtsektor. Als wesentliche Neuerung sieht sie für die Stromversorger nicht mehr eine kostenlose Zuteilung eines bestimmten Zertifikatekontingents, sondern ab Beginn der dritten Handelsperiode 2013 die vollständige und europaweite Versteigerung der Zertifikate vor. Genau das hatten insbesondere die EltVU mit hohem Kohlestromanteil wie RWE und Vattenfall zuvor durch intensivste Lobbyarbeit zu verhindern versucht, worauf in Abschnitt

7.3.5.3.2 dezidiert eingegangen wird. Weiterhin sieht die Richtlinie die jährliche Verknappung der zu versteigernden Zertifikate um 1,74 Prozent ab 2013 vor, um gemeinsam mit anderen Maßnahmen die Zielvorgabe einer 20-prozentigen Reduzierung der gemeinschaftsweiten Treibhausgasemissionen bis 2020 im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu erreichen. Allerdings sind für besonders energieintensive industrielle Produktionsstätten weiterhin teilweise kostenlose Zuteilungen sowie für osteuropäische Kohlekraftwerke Übergangsfristen und Ausnahmegenehmigungen vorgesehen. Diese wirken nach Ansicht der deutschen EltVU stark wettbewerbsverzerrend.

Inhaltlich steht das Energie- und Klimapaket insbesondere für die endgültige Verschränkung der Energie- bzw. Elektrizitätspolitik mit der mittlerweile weitestgehend unbestrittenen Problematik des Klimawandels durch die Emission von Treibhausgasen. Unter mehreren Maßnahmen sticht die Weiterentwicklung des ETS mit einer vollständigen Auktionierung der Zertifikate ab 2013 heraus, was vor allem den Energieträger Kohle verteuern und die sie verstromenden Unternehmen dadurch absehbar unter Druck setzen wird, da Kohle für einen Großteil der Emissionen in der europaweiten Stromproduktion verantwortlich zeichnet. Die immer stärkere Hinwendung zum energiepolitischen Oberziel der Umweltverträglichkeit spiegelt sich auch an der institutionellen Zuständigkeit wider, bei der die Federführung zur Ausarbeitung des Pakets komplett bei der Generaldirektion Umwelt lag. Mit der Hinwendung zum Aspekt der Umweltverträglichkeit geht deshalb auch eine Europäisierung der Elektrizitätspolitik einher, da die EU einerseits im Politikfeld der Umweltpolitik über mehr Kompetenzen als in der originären Energiepolitik verfügt und der Emissionshandel andererseits ein europäisches Instrument ist. Ohne direkte Kompetenzen baut die Kommission deshalb mit dem Energie- und Klimapaket ihren Einfluss auf den Elektrizitätssektor weiter aus. Aufgrund der langfristigen Planungsziele und den ebenfalls definierten Etappenzielen ist der Strategiefaktor des Pakets ohnehin hoch. Zusätzlich stärkt es die Position der Akteure der erneuerbaren Energien, da es das Förderinstrument der Einspeisevergütung nach dem Vorbild des deutschen EEG endgültig anerkennt. Zuvor waren Einspeisevergütungen von der Kommission als möglicherweise illegale staatliche Beihilfe in Koalition mit den Akteuren der konventionellen Stromwirtschaft lange bekämpft und später weiterhin kritisch begleitet worden.

6.2.7 Richtlinien ohne weitreichende Auswirkungen auf Deutschland

Im Untersuchungszeitraum wurden folgende Elektrizitätspolitisch relevante Richtlinien verabschiedet, auf die in dieser Arbeit, wie im vierten Kapitel bereits angekündigt, nicht auf der europäischen, sondern auf der nationalen Ebene näher eingegangen wird, da ihre Rahmenvorgaben

zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung in Deutschland bereits rechtlich umgesetzt waren:

- die Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (*Richtlinie 2001a*), bereits umgesetzt durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (*Gesetz 2000a*);
- die Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (*Richtlinie 2003c*), bereits umgesetzt durch das Stromsteuergesetz (*Gesetz 1999*);
- die Richtlinie 2004/8/EG über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt (*Richtlinie 2004b*), bereits umgesetzt durch das sog. KWK-Vorschaltgesetz (*Gesetz 2000b*) sowie das anschließende KWK-Gesetz aus dem Jahr 2002 (*Gesetz 2002a*).

Bemerkenswert an dieser Konstellation ist, dass sich die bereits verwirklichten politischen Rahmenseetzungen der Richtlinien ganz überwiegend dem Oberziel der Umweltverträglichkeit zuordnen lassen. Insbesondere mit der Einführung des EEG, dessen Instrument der Einspeisevergütung mittlerweile weltweit und in einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten der EU zur Förderung regenerativ erzeugten Stroms zum Einsatz kommt, wurde Deutschland zum Vorreiter bzw. *First Mover* im Bereich des Ausbaus regenerativer Erzeugungskapazitäten. Wie in Abschnitt 7.3.4.4.2 dargelegt wird, konnte die Einspeisevergütung dabei sogar gegen eine Koalition aus etablierter Stromwirtschaft und Kommission verteidigt werden, die versuchte, die auf den Strompreis umgelegten Vergütungen als verbotene staatliche Beihilfen zu deklarieren. Umgekehrt wurde die Einführung dieser umweltpolitisch motivierten Gesetze auf der europäischen Ebene durch ihre vorherige Implementation in Deutschland als der größten Volkswirtschaft Europas wesentlich erleichtert.

6.3 Die Akteure der europäischen Elektrizitätspolitik und ihre Entwicklung 1998-2009

6.3.1 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist der zentrale Akteur des Politikgestaltungsprozesses in der EU. Sie stützt ihre Arbeit auf die Artikel 155-163 EGV und gliedert sich in drei Ebenen.

Die erste Ebene bildet das Kollegium der Kommissare als das höchste Entscheidungsgremium der Kommission. Die Kommissare amtieren parallel zur Legislaturperiode des Parlaments für fünf

Jahre²⁶. Der einzelne Kommissar verfügt jedoch inhaltlich nur über eine begrenzte Handlungsautonomie, da Kommissionsentscheidungen grundsätzlich einer mehrheitlichen Zustimmung im Kollegium bedürfen. Das Kollegium der Kommissare ist deshalb in seiner Funktionsweise als kollektiver Akteur zu charakterisieren. Um die demokratische Legitimität der Kommissionsmitglieder zu erhöhen, muss das Kollegium seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, ebenso wie der Kommissionspräsident, vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Forderungen des Parlaments, einzeln über die nominierten Kommissare abstimmen zu können, wurden bislang allerdings blockiert. Der Berufung des Kollegiums geht nach den Personalvorschlägen durch den Kommissionspräsidenten und der Selbstpräsentation der Kandidaten deshalb stets ein intensiver Aushandlungsprozess voraus, bis das Parlament schließlich einem Gesamtpaket aus Ressortverteilung und Personalvorschlägen zustimmt.

Die zweite Ebene bilden die jedem Kommissar zur Verfügung stehenden und ihm zuarbeitenden Mitarbeiterstäbe, die sog. *Kabinette*. Sie bereiten die Entscheidungen der Kommission vor und sind das Bindeglied zwischen dem Kommissar und den ihm zugeordneten Generaldirektionen. Der Kommissar kann die Kabinettsmitglieder frei bestimmen, so dass von ihm meist viele Landsleute und politische Vertraute in dieses Gremium berufen werden, wobei mindestens drei Nationalitäten in den Kabinetten vertreten sein müssen. Obwohl die Kommission in ihrer Arbeit formell unabhängig ist, fungieren der entsandte Kommissar und sein Kabinett für die Nationalstaaten in der Praxis oft als institutionalisierte Möglichkeit der Einflussnahme oder zumindest Teilhabe. So werden z.B. interne Kommissionsdokumente regelmäßig den heimischen Verwaltungen zugespielt (*Schmidt* 1998: 51).

Auf der dritten Ebene setzt sich die Europäische Kommission aus verschiedenen funktional mit Bundesministerien vergleichbaren Dienststellen, den *Generaldirektionen* (GD), zusammen, die wiederum in Direktionen sowie Referate unterteilt sind. Da es seit einer umfassenden Strukturreform 1999 mit der Anzahl von 36 mehr Generaldirektionen als Kommissare gibt, sind manche Kommissionsmitglieder für mehrere Bereiche zuständig, so dass es zwangsläufig immer wieder zu Kompetenzüberschneidungen kommt. Die hierarchische Steuerung der Kommissionsbürokratie sowie das stets einheitliche Agieren ist in der Außenbetrachtung deshalb charakteristisch für einen korporativen Akteur. Nach innen stellt sie sich hingegen als eine Multi-Level-Organisation mit einer großen Akteurszahl dar, deren Interessenlagen oftmals miteinander konkurrieren (*Diedrichs* 2000: 145 ff.). Das Kommissarskollegium agiert sogar per definitionem als

²⁶ In den Kommissionen unter den Präsidenten Jacques Santer (1995-1999) und Romano Prodi (1999-2004) bis zur Erweiterungsrunde der Europäischen Union am 1. Mai 2004 nominierten die großen Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien jeweils zwei Kommissare und die kleineren Länder einen (insgesamt 20). Mit dem Amtsantritt der Kommission unter Präsident Manuel Barroso im November 2004 stellten alle Mitgliedsstaaten nur noch jeweils einen Kommissar (zunächst 25, nach Aufnahme von Rumänien und Bulgarien in die EU 2007 27).

kollektiver Akteur, so dass es nicht möglich ist, der Europäischen Kommission als komplexem Akteur nach Scharpf trennscharf einen Status als korporativer respektive kollektiver Akteur zuzuordnen (vgl. *Scharpf* 2000: 102 ff.).

Die Ausarbeitung und Umsetzung von europäischen Politiken obliegt der Kommission aufgrund ihres Initiativrechts ebenso wie auch ihre Durchsetzung, so dass sie sowohl als Legislativ- wie auch als Exekutivorgan klassifiziert werden muss. Durch ihr Initiativrecht für Gesetzesvorhaben ist sie zugleich der strategiefähigste politische Akteur auf der europäischen Ebene. Allen anderen Akteuren bleibt formal betrachtet nur die Reaktion auf die von der Kommission eingebrachten Vorschläge. Eine GD übernimmt dabei die Federführung bei der Politikformulierung, während die anderen ihr als assoziierte Dienststellen durch inhaltliche Expertise zuarbeiten. Die Kommission und in ihr insbesondere die fachlich zuständigen Generaldirektionen bilden auf der europäischen Ebene deshalb auch die zentralen Anlaufstellen für die Interessenartikulation bzw. das Lobbying der nationalen und europäischen Akteure der Elektrizitätspolitik.

Generell überrascht die im Vergleich zu nationalen Administrationen verhältnismäßig geringe Zahl der bei der Kommission beschäftigten Beamten. Zwar ist diese von 17.000 im Jahr 1998 kontinuierlich auf ca. 25.000 im Jahr 2008 gestiegen (zusammen mit Bediensteten auf Zeit ca. 34.000). Zieht man davon allerdings Übersetzer, wissenschaftliche Mitarbeiter und andere, nicht zur Bearbeitung von Rechtsakten befugte Beschäftigte ab, so waren im Jahr 1998 nicht einmal ein Viertel der Beamten am unmittelbaren Gesetzgebungsprozess beteiligt (*Dinan* 1998: 64). Der durch diesen Ausstattungsgrad zwangsläufige Mangel an fachlicher Expertise führt bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen auch zu einer frühzeitigen Konsultation und Beteiligung von externen Experten und Interessenvertretern unterschiedlichster Art, welche der Kommission in einer unübersichtlichen Zahl von Ausschüssen inhaltlich zuarbeiten. Diese Kooperationsbeziehungen dienen ebenfalls der Verbesserung der Implementationschancen neuer europäischer Rechtsakte. Die Ausschüsse sind in ihrer Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise uneinheitlich, intransparent und abseits der öffentlichen Wahrnehmung organisiert. Vielfach bilden sie institutionalisierte Einfallstore für Lobbyisten, die entweder ganz offen als Konzern- und Verbandsvertreter oder sogar als vermeintlich unabhängige Experten in den Gremien mitarbeiten. Bereits Mitte der 1990er Jahre wurde die Zahl dieser Ausschüsse von *Buitendijk/Schendelen* auf über 1000 geschätzt (*Buitendijk/Schendelen* 1995: 37, zitiert nach *Teuber* 2001: 44).

Die Kommission und die Generaldirektionen werden nicht nur bei der Ausarbeitung, sondern auch bei der Implementierung europäischer Rechtsakte von einer Vielzahl von Ausschüssen unterstützt, der sog. *Komitologie*. Unter Leitung eines EU-Beamten erarbeiten dort Ministerialbeamte der Mitgliedsstaaten gemeinsam die Durchführungsbestimmungen, nach denen insbesondere die Richtlinien, die lediglich Zielvorgaben formulieren, in den jeweiligen Ländern umzusetzen sind,

während Verordnungen direkten rechtsverbindlichen Charakter haben. Die in beratende Ausschüsse, Verwaltungsausschüsse und Regelungsausschüsse unterteilte Komitologie dient den Mitgliedsstaaten zugleich als Kontrolle der Kommission, galt aufgrund ihrer ausschließlich bürokratischen Besetzung aber lange als intransparent und nicht demokratisch legitimiert. Durch den Beschluss 2006/512/EG wurde 2006 deshalb ein zusätzliches „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ eingeführt, das dem EP als einem demokratisch verfassten Organ Kontroll- und Mitarbeitsbefugnisse in den Ausschüssen gewährt (*Europäischer Rat* 2006). Die Kompetenz des Parlaments wurde somit vom legislativen bis in den exekutiven Bereich der Durchführungsbestimmungen erweitert.

6.3.1.1 Administrative Kompetenzverteilung und Strategiefähigkeit

Entlang ihrer oftmals sektorspezifischen Ausrichtung sind jeweils nur wenige Generaldirektionen in die Ausarbeitung von spezifischen Rechtsakten involviert. So waren am Entstehungs- und Umsetzungsprozess elektrizitätspolitischer Maßnahmen in der Zeit bis 2009 im Wesentlichen vier Generaldirektionen entweder federführend oder als assoziierte Dienststellen beteiligt: die GD Energie und Verkehr (GD TREN, nach der Strukturreform der Kommission 1999 aus den vormals eigenständigen Generaldirektionen für Energie und Verkehr gebildet), die GD Wettbewerb, die GD Umwelt sowie mit Einschränkungen die GD Steuern und Zollunion. Darüber hinaus bildet die GD Unternehmen und Industrie als Querschnittsdienststelle, die alle Vorschläge der Kommission auf die Vereinbarkeit mit wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU hin überprüft, auch für die großen EltVU einen wichtigen Dialogpartner. Innerhalb der Generaldirektionen sind wiederum je nach Zielsetzung die verschiedenen Direktionen und dort die jeweiligen Fachreferate für die Ausarbeitung bzw. Mitarbeit bei der Erstellung der Rechtsakte zuständig²⁷.

Wie bereits im Abschnitt zu den vertraglichen Grundlagen der europäischen Elektrizitätspolitik dargestellt, besitzt die EU bis heute keine originär energie- oder elektrizitätspolitischen Kompetenztitel im EG-Vertrag, also dem europäischen Primärrecht. Um trotzdem politische Strategiefähigkeit im Elektrizitätssektor zu entwickeln und ihr Hauptziel, nämlich einen liberalisierten Elektrizitätsbinnenmarkt, zu erreichen, muss sie sich deshalb anderer, nicht sektorspezifischer rechtlicher Handlungsgrundlagen im Vertrag bedienen. Europäische Elektrizitätspolitik wird so zu einer Querschnittspolitik und muss sich auf das komplexe Zusammenspiel von verschiedenen rechtlichen Instrumentarien stützen. Maßgeblich sind dabei die Regelungen zum europäischen Binnenmarkt, zum europäischen Wettbewerb, im Bereich

²⁷ Die gesonderte Darstellung der Bezeichnungen und Kompetenzen der Direktionen und insbesondere der Fachreferate, die sich im Untersuchungszeitraum mehrfach geändert haben, ist an dieser Stelle wenig zielführend und wird deshalb übergangen.

Versorgungssicherheit und transeuropäischer Netze sowie zu Belangen des Umweltschutzes. Dennoch ist die GD TREN innerhalb der Kommission für die Entwicklung und insbesondere die Durchführung der Europäischen Elektrizitätspolitik in der Hauptsache verantwortlich, da sie federführend die Umsetzung des zentralen europäischen Projekts des Binnenmarktes für den Energiebereich verantwortet sowie in diesem Politikfeld auch die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts überwacht und ggf. Vertragsverletzungsverfahren einleitet (*Schumann* 2005: 166).

Die GD Umwelt zeichnet hingegen für die Integration von umwelt- bzw. klimapolitischen Zielen in die Elektrizitätspolitik verantwortlich und übernimmt in entsprechenden Verfahren auch die Federführung, während die GD Steuern und Zollunion nur dann relevant ist, wenn es um die Erhebung von spezifischen Steuern im Energie- bzw. Umweltsektor geht.

Die GD Wettbewerb ist allgemein mit der Regulierung von Kartellen, Unternehmensfusionen, staatlichen Monopolen sowie mit der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen betraut. Sie kann aufgrund von eigener Initiative, Anzeigen tatsächlich oder vermeintlich benachteiligter Akteure oder eingereichten Klagen aktiv werden, ist jedoch in die inhaltliche Politikgestaltung nur phasenweise eingebunden, so dass ihr die besonderen Probleme des jeweiligen Politikfeldes meist fremd sind. Inhaltliche Differenzen über die Ausgestaltung der europäischen Politik zwischen der Generaldirektion Wettbewerb und der federführenden Fachgeneraldirektion sind deshalb der Regelfall. Allerdings stattet das europäische Wettbewerbsrecht die Kommission im Vergleich zu anderen Politikfeldern mit außergewöhnlich weitreichenden Kompetenzen gegenüber den Mitgliedsstaaten und entsprechend auch den nationalen Akteuren der Elektrizitätswirtschaft aus. Die europäische Wettbewerbspolitik wird deshalb oftmals als erstes wirklich supranationales Politikfeld innerhalb der Europäischen Union bezeichnet (vgl. *Schmidt* 1998: 56; *McGowan/Wilks* 1995).

Institutionell konkurrieren somit hauptsächlich die GD TREN und die GD Umwelt um die inhaltliche bzw. administrative Federführung in der europäischen Elektrizitätspolitik. Der nach allgemeiner Einschätzung stetige institutionelle Konflikt zwischen diesen beiden Generaldirektionen gründet neben dem Wunsch nach Abgrenzung und Ausweitung des eigenen Machtbereichs auf gegenseitige inhaltliche Vorbehalte: Während die GD TREN der GD Umwelt latent unterstellt, kaum technische und politische Kompetenz im Elektrizitätsbereich zu besitzen und die Oberziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit zugunsten der Umweltverträglichkeit zu vernachlässigen, erachtet die GD Umwelt die GD TREN als zu wohlwollend gegenüber den etablierten Akteuren der Elektrizitätswirtschaft. Dies wirke sich tendenziell nachteilig für das Ziel der Umweltverträglichkeit aus. Diese Vorbehalte sind nach Auswertung der Experteninterviews auch für den nationalen institutionellen Konflikt zwischen dem

Bundeswirtschafts- und dem Bundesumweltministerium charakteristisch.

Schlussendlich bemisst sich die Reichweite der politischen Strategiefähigkeit der Kommission innerhalb des politischen Systems der EU, wie im Abschnitt zu den vertraglichen Grundlagen dargestellt, vor allem am Grad ihrer Entscheidungs- und Rechtsetzungsautonomie gegenüber den verschiedenen anderen europäischen Organen, insbesondere dem Rat und dem Parlament. Je größer dabei der Grad der Beteiligung dieser beiden Akteure und damit die Zahl der möglichen Vetospieler²⁸, desto geringer fällt die Entscheidungsautonomie der Kommission aus. So bestimmt die Art des Beteiligungsverfahrens den Einfluss des Parlaments auf den Rechtsetzungsprozess, während das Abstimmungsverfahren im Ministerrat die nationalstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten abbildet. Volle Entscheidungsautonomie besitzt die Kommission deshalb nur in Handlungsfeldern, in denen sie ohne Beteiligung von Ministerrat und Parlament Rechtsakte erlassen oder rechtlich verpflichtende Einzelfallentscheidungen, etwa Beschlüsse im Wettbewerbs- und Kartellrecht, treffen kann (*Schumann* 2003: 332).

6.3.1.2 Erhöhung der politischen Strategiefähigkeit durch Koppelgeschäfte

In der politikwissenschaftlichen Literatur zum Handeln der Kommission wird wiederholt darauf hingewiesen, dass es ihr auch in Politikbereichen, in denen sie keine oder nur wenige formalrechtliche Kompetenzen besitzt, gelingt, politische Maßnahmen zu implementieren. Dieses zunächst überraschende Phänomen ist nicht allein auf Verhandlungsnetzwerke, Appelle, korporative Mechanismen oder kooperatives Verhalten zurückzuführen. Insbesondere im Falle von stark divergierenden Interessen der Steuerungsadressaten ist es nur dann hinlänglich erklärbar, wenn man die starken Steuerungskompetenzen der Kommission in anderen Politikbereichen im Sinne des Konzepts der „administrativen Interessenvermittlung“ berücksichtigt (*Lehmbruch* 1987). Sie ist so in einem Politikbereich mit hoher Entscheidungsautonomie in der Lage, Ressourcen wie etwa den Verzicht auf Regulierungsmaßnahmen zum Tausch anzubieten, falls die Steuerungsadressaten ihrerseits Ressourcen in einem anderen Politikfeld bereitstellen, in dem die Kommission nur über schwache oder gar keine Kompetenzen verfügt und ein gewünschtes Verhalten der Adressaten nicht rechtlich erzwingen kann. Die Ausweitung ihrer Steuerungsfähigkeit in Handlungsbereiche ohne formalrechtliche Kompetenzen bzw. volle Entscheidungsautonomie gelingt der Kommission deshalb durch Koppelgeschäfte, das heißt durch die Verknüpfung von politischen Sachverhalten, die

²⁸ Die vom amerikanischen Politologen *George Tsebelis* entwickelte Vetospielertheorie befasst sich mit der Steuerungsfähigkeit politischer Systeme und misst innerhalb eines Systems denjenigen Akteuren eine herausragende Bedeutung zu, die in der Lage sind, politische Veränderungen zu blockieren oder zumindest entscheidend zu beeinflussen. Diese Vetospieler können sowohl mächtige einzelne Politiker als auch Kollektivakteure und Institutionen wie in diesem Fall der Rat oder das Europäische Parlament sein (vgl. *Tsebelis* 2002).

formal nichts miteinander zu tun haben. Für den in dieser Arbeit untersuchten Bereich der Elektrizitätspolitik lenkten insbesondere die Studien von *Diana Schumann* den Fokus auf Koppelgeschäfte als einer spezifischen Form europäischer Policy (vgl. *Schumann 2003; Schumann 2005; Schumann/Bandelow/Widmaier 2005; Schumann 2007*).

Schumann führt aus, dass in den Netzwerken der europäischen Politik nur korporative Akteure als Partner für Koppelgeschäfte in Frage kommen, weil sie über ein hierarchisches Leitungs- und Kontrollzentrum verfügen und somit in der Lage sind, getroffene Vereinbarungen auch wirklich vollumfänglich einzuhalten und nach innen durchzusetzen. Diese Annahme deckt sich mit den im zweiten Kapitel dargelegten Ausführungen von Raschke/Tils zur politischen Strategiefähigkeit von kollektiven und korporativen Akteuren. Neben der Europäischen Kommission als korporativem Akteur sind deshalb lediglich große Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf der europäischen Ebene in der Lage, Koppelgeschäfte mit der Kommission einzugehen. Kleinere EltVU stehen aufgrund ihrer begrenzten wirtschaftlichen Ressourcen dagegen kaum in direktem Kontakt mit den europäischen Institutionen. Vor allem aber sind sie wegen ihrer ökonomischen Stellung weder als Tauschpartner geeignet noch Adressaten direkter Steuerungsmaßnahmen. Kollektiven Akteuren wie Verbänden fehlt es hingegen an Durchsetzungsfähigkeit und Verpflichtungspotential gegenüber dem Verhalten ihrer Mitglieder, so dass sie keine verbindlichen Steuerungsleistungen als Tauschressource zusagen können und als Partner für Koppelgeschäfte deshalb weitestgehend ausfallen.

Da die Kommission ausschließlich im Bereich der Gewährleistung des Wettbewerbs nach Artikel 81 und 82 EGV über volle Entscheidungsautonomie gegenüber den anderen europäischen Institutionen verfügt, kann sie den Unternehmen deshalb vor allem den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf wettbewerbsrechtliche bzw. kartellrechtliche Maßnahmen als Tauschressource anbieten. Daneben kommt die Kommission auch bei Fusionsvorhaben als kontrollrechtlich zuständige Kartellbehörde ins Spiel, was ihr aufgrund der begrenzten Zahl der involvierten Akteure eine ideale und diskrete Möglichkeit für informelle Vereinbarungen mit den betroffenen Unternehmen über Zugeständnisse in anderen Politikbereichen eröffnet, die sich nicht zwangsläufig in den Fusionsauflagen widerspiegeln müssen. Die Kommission ist ohnehin grundsätzlich an einem inhaltlichen Austausch mit den großen Unternehmen interessiert, um dringend benötigte Expertise zu generieren und technische Details zur Verbesserung der Implementationschancen mit den maßgeblichen Marktteilnehmern zu diskutieren (*Schumann 2003: 339*).

Insgesamt betrachtet kann die Kommission somit ihre politische Strategiefähigkeit insbesondere in den Handlungsbereichen der GD TREN, in denen sie nur über wenig Entscheidungsautonomie verfügt, durch Koppelgeschäfte erhöhen und sich so direkten Zugriff auf die Strukturen der europäischen Stromwirtschaften verschaffen. Theoretisch ebenfalls mögliche

umweltschutzrechtliche Auflagen, die in den Handlungsbereich der GD Umwelt fallen würden, sind dagegen bisher nicht Teil von Koppelgeschäften zwischen großen EltVU und der Kommission gewesen. Insgesamt sind Koppelgeschäfte zwischen der Kommission und großen Unternehmen weder illegal, noch per se als anrühlich zu verstehen, sondern bieten sowohl Risiken als auch Chancen für das europäische Gemeinwohl. Einerseits entziehen sie sich unter Umgehung der demokratisch legitimierte nationalen und europäischen Vetospieler einer hinreichenden demokratischen Kontrolle, so dass Koppelgeschäfte sicher nicht geeignet sind, das der Politikgenese auf europäischer Ebene vorgeworfene Demokratiedefizit abzubauen. Dem europäischen Integrationsprozess kritisch gegenüber stehende politische Kräfte werden so in ihrer Grundhaltung bestärkt. Zudem bevorteilen solche Geschäfte den involvierten exklusiven Akteurszirkel, da andere Akteure durch sie Nachteile erleiden können, ohne im Vorfeld die Möglichkeit zur Artikulation ihres Standpunktes zu haben. Andererseits kann es durch Koppelgeschäfte gelingen, nationalstaatliche Blockadehaltungen gegenüber der mehrheitlich erwünschten europäischen Integration und hier insbesondere der Marktintegration und -liberalisierung aufzubrechen. Dieser Umstand ist im Untersuchungszeitraum im Bereich der Elektrizitätspolitik von herausragender Bedeutung gewesen, da die Verwobenheit staatlicher Akteure mit der Stromwirtschaft in allen Mitgliedsländern traditionell stark ausgeprägt war. Folgende schematische Darstellung bildet noch einmal die Ausgangslage für Koppelgeschäfte zwischen der Kommission und großen Unternehmen ab.

Abb. 19: Akteurskonstellation für Koppelgeschäfte

| | Maßnahme A | Maßnahme B |
|------------------------|---|---|
| Europäische Kommission | Hoher Grad an autonomer Verfügung über Ressourcen | Hohe Abhängigkeit von Ressourcen großer Unternehmen |
| Große Unternehmen | Hohe Abhängigkeit von Ressourcen der Kommission | Hoher Grad an autonomer Verfügung über Ressourcen |

Quelle: Bandelow/Widmaier (2006: 22)

6.3.1.3 Beispiele für Koppelgeschäfte zwischen der Kommission und EltVU

6.3.1.3.1 Einstieg der EdF bei der EnBW AG im Jahr 2001

Ein Beispiel für ein Koppelgeschäft der Kommission über den Hebel der Fusionskontrolle ist der Einstieg des ehemaligen staatlichen französischen Strommonopolisten Electricité de France (EdF) bei der Energie Baden-Württemberg AG (EnBW, vgl. auch Abschnitt 7.4.5.4), der am 7. Februar 2001 abschließend von der Kommission genehmigt wurde (*Europäische Kommission* 2001a). Die EdF hatte zuvor für ca. 6 Milliarden Mark 34,5 Prozent der EnBW-Anteile vom Land Baden-Württemberg sowie der Stadt Stuttgart gekauft und bekannt gegeben, über einen Konsortialvertrag gemeinsam mit dem Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (OEW)²⁹ die Kontrolle bei EnBW anzustreben.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, dass der angemeldete Zusammenschluss in den Geltungsbereich der Fusionskontrollverordnung Nr. 4064/89 EWG fiel und darüber hinaus ernsthafte Bedenken über eine Vereinbarkeit des geplanten Geschäfts mit den Bestrebungen für einen funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt bestanden, war die am 2. Oktober 2000 erfolgte Einleitung eines Fusionskontrollverfahrens zwingend vorgeschrieben. Damit öffnete sich für die Kommission auch ein Politikfenster für sog. weiches Regieren über ein Koppelgeschäft. Am Fusionskontrollverfahren nehmen exklusiv die zuständigen Fachbeamten der Fusionskontrollabteilung, der assoziierten Fachreferate (im Bereich der Elektrizitätspolitik aktuell das Referat „Fusionen“ (B3) der Abteilung „Energie und Umwelt“ der GD Wettbewerb sowie das Referat „Binnenmarkt und Wettbewerb“ (A2) der GD TREN) und der die Fusion anmeldenden Unternehmen teil, während anderweitig Betroffene lediglich ein von der Kommission zu genehmigendes Anhörungsrecht im weiteren Verlauf des Verfahrens besitzen. Innerhalb dieses abgeschlossenen, durch das Fusionskontrollverfahren vorgegebenen Akteurszirkels wird anschließend über die Auflagen verhandelt, unter denen der beantragte Zusammenschluss aus Sicht der Kommission genehmigungsfähig ist. Dieses Prozedere eröffnet der Kommission deshalb ideale Chancen, ihre Steuerungsmöglichkeiten über einen informellen Ressourcentausch (Genehmigung der Fusion als Tausch gegen ein erwünschtes, aber rechtlich nicht erzwingbares Verhalten der beteiligten Unternehmen) in Handlungsbereiche ohne formalrechtliche Kompetenzen auszudehnen (*Schumann* 2005: 275).

Im weiteren Verfahren wies der für die Genehmigung zuständige Wettbewerbskommissar Mario Monti noch im Januar 2001 auf die Unvereinbarkeit des Zusammenschlusses mit entscheidenden

²⁹ Der OEW, in dem kommunale Anteilseigner organisiert sind, kontrollierte zu diesem Zeitpunkt ebenfalls 34,5 Prozent der EnBW-Aktien (*EnBW* 2000: 79).

Binnenmarkterfordernissen hin, weil die EnBW aufgrund der geografischen Lage ihres Versorgungsgebiets als wichtiger potentieller Wettbewerber bei der weiteren Öffnung des Strommarktes in Frankreich, die von der französischen Regierung ohnehin schon verschleppt worden war, ausfiel. Dies ist für ein Koppelgeschäft insofern charakteristisch, als damit deutlich wurde, dass die Kommission als Tauschressource für eine Zustimmung von der EdF als dem französischen Strommonopolisten einen Beitrag zur Marktöffnung akzeptieren könnte. Teil des offiziellen Kompensationsgeschäfts und damit Auflage für die Fusion wurden schließlich die zunächst für fünf Jahre vorgesehene Versteigerung von 6.000 Megawatt Stromerzeugungskapazität der EdF in Frankreich an Mitbewerber, was etwa einem Drittel der französischen Großabnehmernachfrage entsprach, sowie der Verzicht auf die Stimmrechte der EdF beim EltVU Compagnie Nationale du Rhône (*Handelsblatt* 2001c). Mit diesem Schritt erhoffte sich die Kommission nicht nur einen Wettbewerbsschub für den französischen Markt, da er durch die Zusage der EdF bereits zwei Jahre früher als in der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie vorgesehen zu einem Drittel geöffnet werden konnte, sondern durch die Stärkung der EnBW auch ein Gegengewicht zu den frisch fusionierten und nun den deutschen Markt dominierenden Unternehmen E.ON und RWE (vgl. Abschnitt 7.3.3). Diese wiederum protestierten entschieden gegen die Auflagen, da sie ihnen nicht weit genug gingen und ihnen keinen Zugang zu französischen Endkunden ermöglichten, der umgekehrt für französische Unternehmen in Deutschland schon seit 1998 erlaubt war. Aus diesem Grund führte der Einstieg auch auf Seiten der Bundesregierung zu massiver Kritik. Sie richtete sich dagegen, dass die EdF durch eine Beteiligung an der EnBW in die Lage versetzt würde, eine zum Schutz deutscher Stromversorger in der geplanten Novelle des EnWG vorgesehene Reziprozitätsklausel für Stromimporte aus Ländern ohne gleiche Wettbewerbsbedingungen auszuhebeln, da Lieferungen französischen Stroms an die EnBW nun als betriebsinterne Transaktionen deklariert werden konnten (*Handelsblatt* 2001b). Diese Einwände wurden von der Kommission jedoch nicht weiter aufgegriffen und der Anteilskauf am 07. Februar 2001 abschließend genehmigt.

Nach der Genehmigung erfolgte darüber hinaus ein überraschender und zum damaligen Zeitpunkt weitreichender Positionswechsel der EnBW, die aus der gemeinsamen Phalanx der Akteure der deutschen Energiewirtschaft und der Bundesregierung gegenüber Brüssel ausscherte und plötzlich anstelle privatrechtlicher Verbändevereinbarungen eine staatliche Regulierung des Netzzugangs mittels einer Regulierungsbehörde verlangte. Dies war ganz im Sinne der Europäischen Kommission, deren Vorschlag für eine neue Richtlinie zum Energiebinnenmarkt vom 13.03.2001 die Einrichtung von nationalen Regulierungsbehörden nicht mehr optional, sondern zwingend vorsah (*Europäische Kommission* 2001b). Zwar könnte der Positionswechsel auch auf eine informelle Auflage der Kommission im Rahmen des Zusammenschlusses EdF/EnBW

zurückzuführen sein. Es ist jedoch wahrscheinlicher, dass sich hinter ihm vor allem das ökonomische Kalkül verbarg, durch eine wettbewerbliche Neutralisierung des Netzes mittels einer Regulierungsbehörde beim bundesweiten Vertrieb des in abgeschriebenen Atomkraftwerken billiger als in Deutschland produzierten Stroms aus Frankreich mehr Profit für das Unternehmen zu erwirtschaften als durch die unregulierte Bewirtschaftung der Netze in Baden-Württemberg. Diese Annahme wird durch die Interviewaussage des EnBW-Vertreters gestützt, nach der unternehmensintern bereits kurz nach dem 1999 erfolgten Markteintritt der mit hohem Werbeaufwand gestarteten bundesweiten Stromvertriebtochter *Yello* klar war, „dass Yello nie in die schwarzen Zahlen kommen würde ohne Regulierer“ (*Interview D*: 11). Für seine Aussage, EnBW habe deshalb schon ab 1999 und nicht erst 2001 nach dem Einstieg der EdF in das Unternehmen für eine Regulierungsbehörde geworben, finden sich allerdings keine offiziellen Belege. In jedem Fall konnte sich die EnBW durch den Positionswechsel auf europäischer Ebene gegenüber den anderen deutschen Konzernen und der offiziellen Haltung der Bundesregierung als uneingeschränkter Wettbewerbsbefürworter profilieren und sich der Kommission imagewirksam als strategischer Partner bei der weiteren Beförderung des Wettbewerbs auf dem deutschen Strommarkt empfehlen.

6.3.1.3.2 Erzwungener Verkauf des E.ON-Hochspannungsnetzes im Jahr 2009

Der Kommission steht für ein Koppelgeschäft als Instrument und Tauschressource auch der komplette oder teilweise Verzicht auf wettbewerbsrechtliche bzw. kartellrechtliche Sanktionen im Rahmen einer sog. *Verpflichtungsentscheidung* nach Artikel 9 der Durchführungsverordnung 1/2003 zu den Wettbewerbsartikeln 81 und 82 EGV zur Verfügung. Hierbei bietet das betroffene Unternehmen der Kommission geeignete Lösungsvorschläge an, um den Gegenstand der Ermittlungen zu relativieren oder zu beseitigen und so ein Bußgeld bzw. Zwangsmaßnahmen zu verhindern. Nach einer Anhörung betroffener Dritter kann die Kommission die Vorschläge des Unternehmens für rechtsverbindlich erklären. Das Instrument der Zusagenentscheidung eröffnet der Kommission weitreichende informelle Verhandlungsspielräume für Koppelgeschäfte in Bereiche hinein, für die sie keine originäre Rechtsetzungskompetenz besitzt, wie das folgende Beispiel verdeutlicht.

Im Juni 2005 leitete die niederländische Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes nach Beschwerden von Neuanbietern und Verbrauchervertretern über mangelhaften Wettbewerb und unter dem Eindruck substantieller Preiserhöhungen Sektoruntersuchungen der nationalen Strom- und Gasmärkte ein. Parallel dazu wurde auch vom lettischen Energiekommissar Andris Piebalgs eine Untersuchung der Fortschritte bei der Realisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes in Auftrag gegeben. Bereits der Zwischenbericht sowie der am 10. Januar 2007 vorgelegte Abschlussbericht

der Kommission benannte als Gründe für den unbefriedigenden Stand der europäischen Marktintegration bzw. den Wettbewerb auf den nationalen Strommärkten ein nach wie vor hohes Maß an Marktkonzentration und vertikaler Integration sowie den unzureichenden grenzüberschreitenden Stromhandel (*Europäische Kommission 2007c: 3*).

Bezogen auf den deutschen Strommarkt wurde die hohe Konzentration und insbesondere der Grad der vertikalen Integration infolge der oligopolistischen Struktur von vier auch die Erzeugung dominierenden Verbundunternehmen (E.ON, RWE, EnBW, Vattenfall Europe) kritisiert, die zu schlechten Markteintrittschancen und zu wettbewerblichen Fehlentwicklungen geführt hätten. So sagte Energiekommissar Piebalgs nach Vorlage des Abschlussberichts im Januar 2007: „Wenn ich den Stand der Liberalisierung des deutschen Energiemarktes benoten müsste, würde ich die Note 'unzureichend' vergeben“. Weiterhin führte er aus, dass eine „wirklich effektive Abtrennung der Netze“ von der Stromproduktion eine unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung eines funktionierenden europäischen Energiebinnenmarktes sei und kündigte deshalb gesetzgeberische Maßnahmen der EU für ein striktes Ownership Unbundling, also für die Zerschlagung der großen integrierten EltVU, an (*Handelsblatt 2007*). Hierbei ginge es allerdings vordringlich um die Abtrennung der Hoch- und Höchstspannungsnetze und weniger um die regionalen Netze. Auf Grundlage der Sektoruntersuchungen beauftragte der Europäische Rat deshalb die Kommission auf seiner Frühjahrstagung im März 2007 mit der Ausarbeitung von weiteren Maßnahmen zur beschleunigten Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarktes, so dass sich die Kommission in ihrem Bestreben nach einer eigentumsrechtlichen Entflechtung bestärkt fühlte. Auch das Europäische Parlament bezeichnete in einer am 10. Juli 2007 angenommenen Entschließung zu den Perspektiven des Strombinnenmarktes die Abtrennung der Übertragungsnetze als „das wirksamste Instrument, um diskriminierungsfrei Investitionen in Infrastrukturen, einen fairen Zugang zum Stromnetz für Neueinsteiger und Transparenz des Marktes zu fördern“ (*Europäisches Parlament 2007: 5*).

Gegen die Pläne der Kommission, die eigentumsrechtliche Entflechtung in einer neuen Binnenmarktrichtlinie deshalb verbindlich festzuschreiben, formierte sich in der Folge in Deutschland eine breite Allianz aus Politik und etablierter Stromwirtschaft, weil die Bundesregierung das strikte Ownership Unbundling lediglich als letzte „Eskalationsstufe“ in Betracht zog (*Pfeiffer 2008: 36*). Durch massive Einflussnahme gelang es Deutschland und sieben anderen Mitgliedsstaaten schließlich, das auch von den vier ÜNB unterstützte Modell eines unabhängigen Netzbetreibers (*Independent System Operator, ISO*) zwar nicht gleichrangig, aber als abweichende Ausnahme bzw. „Dritter Weg“ im Richtlinienvorschlag festzuschreiben, den die Kommission am 19. September 2007 vorlegte. Das Modell sollte es den vertikal integrierten Unternehmen ermöglichen, formal Eigentümer der Netze und der entsprechenden Vermögenswerte

zu bleiben, sofern die Bewirtschaftung des Übertragungsnetzes durch einen komplett unabhängigen Netzbetreiber erfolgt (*Europäische Kommission* 2007d: 6).

Parallel zu diesen politischen Entwicklungen auf europäischer Ebene ergab sich für die Generaldirektion Wettbewerb auf Grundlage ihrer Beobachtungen des Strommarktes in Deutschland im Rahmen der Sektoruntersuchung im Jahr 2006 der begründete Verdacht, dass der Stromkonzern E.ON nach Artikel 82 EGV in zweifacher Weise gegen das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung verstoßen haben könnte. Das Material, das bei unangekündigten und zusammen mit dem Bundeskartellamt bei allen vier großen deutschen Stromkonzernen durchgeführten Hausdurchsuchungen am 16.12.2006 sichergestellt wurde, bestätigte aus Sicht der Kommission den Verdacht, dass E.ON gleich in doppelter Hinsicht gegen die Wettbewerbsgesetze verstoßen hatte:

- „Erstens als Akteur auf dem Elektrizitätsgroßhandelsmarkt, indem das Unternehmen den von bestimmten Kraftwerken erzeugten und damit verfügbaren und potenziell gewinnbringenden Strom absichtlich nicht zum Kauf angeboten hat, um die Strompreise in die Höhe zu treiben. Darüber hinaus befürchtete die Kommission, dass E.ON eine Strategie entwickelt und umgesetzt hat, um Dritte von Investitionen in die Stromerzeugung abzuhalten.
- Zweitens als Übertragungsnetzbetreiber auf dem sekundären Regelenergiemarkt. Unter Regelenergie versteht man spontane Ersatzleistungen zur Aufrechterhaltung der Netzfrequenz im elektrischen Energieversorgungssystem. Die Kommission hatte Bedenken, dass E.ON seine Stromerzeugungstochter begünstigte, obwohl das Unternehmen höhere Preise berechnete, und die höheren Kosten auf den Endverbraucher abwälzte, und dass E.ON andere Stromerzeuger daran gehindert hat, Regelenergie auf den von E.ON beherrschten Regelenergiemärkten anzubieten. Dieser zweite Fall veranschaulicht die allgemeine Besorgnis, die die Kommission im Rahmen der Sektoruntersuchung in Anbetracht der Folgen einer vertikalen Integration im Stromerzeugungssektor geäußert hat“, (*Europäische Kommission* 2008b).

Obwohl die E.ON AG die Manipulationsvorwürfe von Anfang an brüsk von sich wies, leitete die Kommission zwei förmliche Kartellverfahren ein (COMP/B-1/39.388 und 39.389). Das Ansetzen dieses Hebels durch die Kommission muss auch vor dem Hintergrund zweier seit 2007 laufender Kartellverfahren im Gassektor gegen die E.ON-Tochter Ruhrgas wegen Marktabsprachen und Siegelbruchs betrachtet werden, in deren Folge E.ON Ruhrgas schließlich mit Bußgeldern in Höhe von 553 bzw. 38 Millionen Euro belegt wurde³⁰.

³⁰ Im Juli 2007 leitete die Kommission ein Kartellverfahren wegen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens nach Artikel 81 EGV gegen die Konzerne E.ON Ruhrgas und Gaz de France wegen illegaler Marktabsprachen ein. Dabei ging es um eine im Rahmen eines gemeinsamen Pipeline-Projekts 1975 getroffene Vereinbarung, nach der sich

Offensichtlich gab es unter dem Eindruck der Ermittlungsergebnisse und der laufenden Verfahren hinter den Kulissen um die Jahreswende 2007/2008 intensive Verhandlungen zwischen E.ON und der Kommission, um eine Kartellstrafe im Rahmen einer Verpflichtungsentscheidung abzuwenden. Zuerst berichtete dann am 27.02.2008 das Handelsblatt von einem konkreten, weitreichenden Angebot zur Einigung von E.ON an die Kommission, ehe der Konzern und die Kommission selbst am 28.02.2008 die vorgeschlagenen „strukturellen Maßnahmen für mehr Wettbewerb im deutschen Strommarkt“ bestätigten (*Handelsblatt* 2008; *E.ON AG* 2008; *Europäische Kommission* 2008a).

Um die Einstellung der Ermittlungen im ersten Kartellverfahren im Strombereich zu erreichen, schlug E.ON der Kommission vor, 4.800 MW Kraftwerksleistung in Deutschland und damit ca. 10 Prozent seiner Erzeugungskapazitäten an Wettbewerber zu verkaufen. Die Veräußerung sollte Kapazitäten in den Bereichen Wasserkraft, Braunkohle, Steinkohle, Gas, Pumpspeicherkraft sowie Kernkraft umfassen, um die Zurückhaltung von Kapazitäten zur Preissteigerung für E.ON zukünftig zu erschweren bzw. unmöglich zu machen und den Eintritt neuer Wettbewerber in den deutschen Strommarkt zu befördern. Für die Einstellung der Ermittlungen im zweiten Fall bot der Konzern der Kommission die komplette Veräußerung seines Hochspannungsnetzes (380/220 kV-Ebene) unter der Bedingung an, dass der Erwerber nicht selbst in der Stromversorgung tätig sein darf. Diese Veräußerung von Vermögenswerten zur Zerstreung von Wettbewerbsbedenken stellte eine Premiere im europäischen Kartellrecht dar und sollte unter der Aufsicht eines Treuhänders und mit einem Genehmigungsvorbehalt seitens der Kommission durchgeführt werden³¹. E.ON behielt sich allerdings auch die Möglichkeit vor, die Erzeugungskapazitäten in Deutschland gegen solche in anderen Mitgliedsstaaten der EU tauschen zu können.

Bereits am 12. Juni konsultierte die Kommission für die vorgeschriebene Marktprüfung dem Verfahrensprozedere entsprechend interessierte und betroffene Dritte zu den von E.ON vorgeschlagenen Verpflichtungszusagen. Diese bestätigten nach Aussage der Kommission, dass die Zusagen „erforderlich und verhältnismäßig seien, um die Wettbewerbsproblematik zu beheben“ (*Europäische Kommission* 2008b). Daraufhin nahm die Kommission am 26. November 2008 eine Entscheidung an, die für die Verpflichtungszusagen Rechtsverbindlichkeit festsetzte, schloss damit ihre Nachprüfungen ab und verzichtete im Gegenzug darauf, den Konzern wegen missbräuchlicher Ausnutzung seiner marktbeherrschenden Stellung zu belangen. Bei Zuwiderhandlung bzw. Nichteinhaltung der Zusagen könnte die Kommission gegen die E.ON AG eine Geldbuße von bis zu

beide Unternehmen vom jeweiligen Heimatmarkt des Geschäftspartners fernhalten würden, die aber nach der Liberalisierung der europäischen Erdgasmärkte einen Straftatbestand darstellte. Dafür wurde beiden Unternehmen schließlich am 8. Juli 2009 ein Bußgeld von jeweils 553 Millionen Euro auferlegt. Im zweiten Verfahren ging es um den Bruch eines Siegels, das an der Tür zu einem Raum in der Ruhrgas-Zentrale angebracht war, in dem die Ermittler der Kommission bei der Durchsuchung sichergestellte Akten zur Abholung am nächsten Tag eingeschlossen hatten.

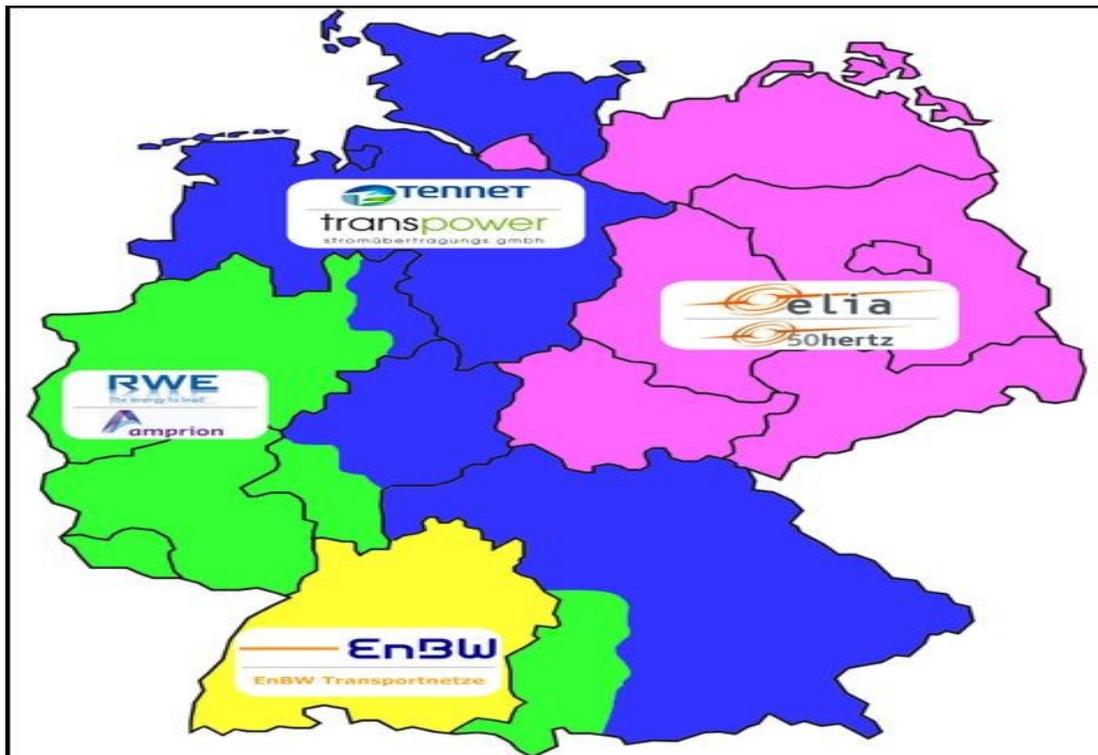
³¹ Vgl. zu den Details der Verpflichtungszusagen wie etwa den zu veräußernden Kapazitäten einzelner Kraftwerke die Bekanntmachung 2008/C 146/09, veröffentlicht am 12. Juni 2008 im Amtsblatt der Europäischen Union.

zehn Prozent ihres Gesamtumsatzes verhängen, ohne einen Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln nach Artikel 81 und 82 EGV nachweisen zu müssen.

Der E.ON-Konzern kam den Zusagen allerdings sehr rasch nach. So tauschte der Konzern unter Zustimmung der Kommission im Jahr 2009 Erzeugungskapazitäten in Deutschland gegen solche in Frankreich (mit der EDF), in Belgien (mit Electrabel, einer belgischen Tochter der ebenfalls französischen GDF Suez), in Norwegen (mit der norwegischen Statkraft) sowie in Österreich (Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG) und verkaufte darüber hinaus noch Anteile bzw. Bezugsrechte an weiteren Kraftwerken, u.a. an die EnBW. Damit konnte die E.ON AG ihre Verpflichtungen in diesem Bereich bereits bis Ende 2009 annähernd erfüllen. Insbesondere der europaweite Tauschhandel mit Kraftwerkskapazitäten rief jedoch auch Protest hervor und führte z.B. seitens des Europäischen Verbands der unabhängigen Strom- und Gasverteilerunternehmen (GEODE) zu dem Vorwurf, in den Ländern bestehende oligopolistische Strukturen würden lediglich europäisiert. Als Begründung führte er an, dass die Tauschpartner nach Abschluss des Geschäfts nicht mehr an einer Verschärfung des Wettbewerbs auf dem jeweils anderen Elektrizitätsmarkt interessiert seien und neue sowie kleinere Anbieter mangels Tauschmasse von vornherein von derartigen Geschäften ausgeschlossen blieben (*GEODE* 2008).

Auch den Hauptteil der Verpflichtungszusage an die Europäische Kommission, den Verkauf des Höchstspannungsnetzes, das die 220/380 kV-Leitungen des Konzerns auf einer Gesamtlänge von etwa 11.000 Kilometern umfasste, konnte E.ON noch im Jahr 2009 realisieren: Nachdem das Übertragungsnetz im Mai 2009 als *Transpower GmbH* von der E.ON Netz GmbH abgetrennt worden war, wurde es schließlich am 10. November 2009 für ca. 1 Mrd. Euro an den staatlichen niederländischen Netzbetreiber *TenneT* veräußert. Auch Vattenfall trennte sich im Mai 2010 für ca. 800 Mio. Euro von seinem Höchstspannungsnetz, das seither als *50Hertz Transmission GmbH* firmiert und mehrheitlich dem belgischen Netzbetreiber *Elia* sowie einem australischen Investmentfonds gehört. RWE und EnBW wollen hingegen weiter an ihren Übertragungsnetz-Tochtergesellschaften festhalten. Nachstehend sind noch einmal die vier Regelzonen der Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland grafisch abgebildet.

Abb. 20: Regelzonen der Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland



Quelle: Wikimedia Commons

6.3.1.3.2.1 Motive für das Koppelgeschäft

Seitdem sich Deutschland bei der Neufassung des EnWG 1998 als einziges EU-Mitglied für einen verhandelten und gegen einen regulierten Netzzugang entschieden hatte, war insbesondere die aus ihrer Sicht unbefriedigende Wettbewerbsentwicklung auf dem deutschen Strommarkt im Fokus der Kommission. So bezeichnete der Vertreter der Kommission Deutschland als wettbewerbliches Sorgenkind, das gerade bei Markt- und Sektoruntersuchungen der GD Wettbewerb „eindeutig aus dem Rahmen“ gefallen sei (*Interview Q: 5*). Durch die Verpflichtungsentscheidung gelang es der Europäischen Kommission nun, direkt steuernd in die deutsche Strommarktstruktur einzugreifen und noch vor einer europäischen Einigung zur vertikalen Entflechtung großer EltVU Fakten im Sinne eines strikten Ownership Unbundling zu schaffen. Zugleich konnte sie die von ihr monierte hohe horizontale Konzentration im deutschen Erzeugungsmarkt, bei der zuvor 80 Prozent der Erzeugungskapazitäten in der Hand der vier großen ÜNB waren, zumindest zum Teil aufbrechen. Sie war somit in der Lage, ohne formalrechtliche Kompetenzen auf nationaler Ebene wirksam gegen zwei der drei bei der Realisierung eines funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarktes von ihr als Haupthindernisse benannten Strukturmerkmale vorzugehen. „Diese äußerst umfassenden Verpflichtungszusagen werden die deutsche Strommarktlandschaft grundlegend verändern und bieten die Aussicht auf mehr Wettbewerb und größere Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher“,

kommentierte die EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes die Übereinkunft (*Europäische Kommission* 2008b).

Darüber hinaus war der Zeitpunkt für die Bekanntgabe der mit E.ON ausgehandelten Verpflichtungszusagen am 28.02.2008 bemerkenswert, weil wenige Tage später der Rat der europäischen Energieminister tagen sollte, um sich über Unbundling-Modelle inklusive des u.a. von Deutschland ins Spiel gebrachten Modells eines „Dritten Weges“ zu verständigen. Der Zeitpunkt ist deshalb als eine bewusste Machtdemonstration der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten und ihren nationalen politischen sowie wirtschaftlichen Akteuren zu werten, mit der sie die Ausweitung ihrer strategischen Handlungsfähigkeit durch Koppelgeschäfte unter Zuhilfenahme des Wettbewerbsrechts nachdrücklich annonciieren wollte. Neben die inhaltlichen Motive für das Koppelgeschäft (Durchsetzung der europäischen Marktintegration, Verschärfung des Wettbewerbs auf dem deutschen Stromerzeugungsmarkt sowie Ownership Unbundling) trat für die Kommission somit das Motiv, sich durch ein kartellrechtlich initiiertes Koppelgeschäft einen größeren politischen Gestaltungsspielraum zu erarbeiten und sich auch in Politikbereichen ohne formalrechtliche Kompetenzen von der nationalen politischen Akteursebene zu emanzipieren.

Über die Motive der E.ON AG, die letztendlich zur überraschenden Entscheidung für das Koppelgeschäft geführt haben, lassen sich nur Vermutungen anstellen. Drei unterschiedliche Dimensionen dürften dabei allerdings ausschlaggebend gewesen sein: Erstens die drohende Kartellstrafe selbst, zweitens die spätestens mit Beginn der Anreizregulierung zukünftig nicht mehr so profitable Bewirtschaftung der Stromnetze, verbunden mit den anstehenden hohen Investitionsauflagen auf der Höchstspannungsebene, etwa um die grenzüberschreitenden Kuppelstellen (Interkonnektoren) auszubauen oder die Integration neuer Windparks in Nord- und Ostsee ins Netz. Die dritte Dimension erwächst aus der bis 2009 weit voran geschrittenen Transformation der E.ON AG von einem deutschen hin zu einem transnational agierenden europäischen Energiekonzern. Europaweite Akquisitionen im Elektrizitäts-, aber auch im Gasbereich haben die Bedeutung der Kommission sowie der gesamten europäischen Ebene für Unternehmensentscheidungen, gerade in Bezug auf weitere Expansionsbemühungen, massiv ausgeweitet. Im Interview betonte der E.ON-Vertreter deshalb die Wichtigkeit des engen Kontakts zur Kommission und in gestiegenem Maße auch zum Europäischen Parlament sowie die strategische Ausrichtung des Konzerns auf den europäischen Binnenmarkt: „Deutschland ist unser Heimatmarkt, aber unser Markt ist Europa. Darauf haben wir unsere ökonomischen Ressourcen und die Strategiefähigkeit ausgerichtet“ (*Interview A*: 10).

Während die Bedeutung des Wohlwollens der europäischen Politikebene für die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen des Konzerns in der Zeit von 1998 bis 2009 also massiv zunahm, reduzierte sich die Bedeutung der Rückendeckung durch die deutsche Politikebene

gegenüber den europäischen Institutionen für den Konzern aufgrund der europaweiten Expansion offenbar stark. In jedem Fall entschloss sich E.ON ohne Vorankündigung zu dem Koppelgeschäft und unterlief damit die Position der deutschen Energiewirtschaft sowie der Bundesregierung, die sich in Brüssel bis dahin gemeinsam gegen ein striktes Ownership Unbundling und für einen „Dritten Weg“ eingesetzt hatten. Dieser Schwenk bedeutete deshalb einen harten Affront gegenüber der nationalen Politik und steht im konkreten Falle der E.ON AG exemplarisch für die binnenmarktgetriebene Verschiebung der politischen Entscheidungsarena von der nationalen auf die europäische Ebene.

6.3.1.4 Nationale Akteursebene als Verlierer von Koppelgeschäften

Offensichtlicher Verlierer von Koppelgeschäften zwischen großen Unternehmen und der Europäischen Kommission ist die nationale Akteursebene, die schlicht übergangen wird. Im Falle einer konträren Haltung der nationalen Regierung zum Gegenstand des Koppelgeschäfts, die bei der erörterten Einigung zwischen der E.ON AG und der Kommission 2008 offenkundig bestand, wird zudem die Verhandlungsposition des Mitgliedsstaates auf der europäischen Ebene insgesamt geschwächt. So sei es „stets von großem Vorteil gewesen, wenn Deutschland oder bestimmte Branchen bei europäischen Fragen in Brüssel geschlossen aufgetreten sind“, wie der stellvertretende Regierungssprecher Thomas Steg zur Einigung erklärte (*DIE WELT online* 2008a). Durch die abrupte Entscheidung, sein Hochspannungsnetz zu verkaufen und damit die Phalanx der vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber zu verlassen, wurden auch die Verhandlungspositionen von RWE und EnBW gegenüber der Kommission geschwächt, die an ihrem Netz festhalten wollten, während Vattenfall nun ebenfalls einen Verkauf seines Netzes anstrebte.

Auf der nationalen Politikebene sorgte der mit dem Koppelgeschäft besiegelte, unangekündigte Kurswechsel der E.ON AG für große Empörung, da die Konzerne in Brüssel zuvor bis hin zum Engagement von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) in ihrem Widerstand gegen eine Entflechtung unterstützt wurden. Bundeswirtschaftsminister Michael Glos (CSU) sprach in diesem Zusammenhang von undurchsichtigen Geschäften der Kommission und sogar „faulen Deals“, die es zu überprüfen gelte (*DIE WELT online* 2008b). Beanstandet wurde insbesondere die Tatsache, dass eventuelle Kartellrechtsverstöße nicht geahndet würden, sondern der Erlass einer Kartellstrafe als Grundlage für ein Koppelgeschäft herangezogen werde. Der Vattenfall-Vertreter führte zu dieser Frage im Interview aus, er wolle keine Lanze für E.ON brechen, aber die Kommission mache zum Teil mit „Raubrittermethoden“ Wettbewerbspolitik, indem sie sage, „wir haben da was in der Schublade, und wenn ihr nicht das und das verkauft, dann wird es schlimm. Also das sind zum Teil Methoden, die verletzen das Rechtsverständnis. Es ist ein Spannungsfeld zwischen einer

Anmaßung, die im Grunde planvoll begangen wird, und dem möglichen positiven Nutzen, der dadurch entsteht. Das ist auch noch nicht ausgependelt, aber es schwächt den nationalen Akteur im hohen Maße“ (*Interview C: 3*). Es steht deshalb zu erwarten, dass Koppelgeschäfte vor dem Europäischen Gerichtshof zu juristischen Auseinandersetzungen um ihre Zulässigkeit führen werden. Die Schwächung der nationalen Akteursebene durch Koppelgeschäfte ist dennoch offensichtlich, was sowohl für die Unternehmensseite als auch für die politische Ebene gilt, deren Entscheidungsreichweite sich de facto verkürzt. So sind zum Beispiel seit langem bestehende politische Überlegungen, alle Hochspannungsnetze in Deutschland unabhängig von der Eigentumsfrage auf einen ISO zu übertragen, durch das Koppelgeschäft zwischen der E.ON AG und der Kommission obsolet geworden.

6.3.2 Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union

Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union bilden innerhalb der EU die beiden Institutionen, über die die Mitgliedsstaaten ihre zentrale Rolle im europäischen Politikgestaltungsprozess ausüben und ihre Positionen auf direktem Wege einspeisen können. Die elektrizitätspolitischen Grundpositionen der Mitgliedsstaaten werden dabei von verschiedenen Faktoren beeinflusst, zu denen die Stromversorgungs- und Erzeugungsstruktur mit ihrem spezifischen Energieträgermix, der Grad der Abhängigkeit von Energieträgerimporten und entsprechend das Verhältnis zu den Hauptlieferländern sowie die nationalen Marktstrukturen gehören.

Als Europäischer Rat werden die mindestens halbjährlich stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten bezeichnet, auf denen insbesondere politisch-strategische Grundsatzentscheidungen sowie Zielvorstellungen zur europäischen Integration und Entwicklung der EU diskutiert werden. Die Institutionalisierung des Europäischen Rats erfolgte formell erst 1987 in Artikel 2 der EEA. Obwohl er kein Organ der EU ist, stellt er trotz des Initiativrechts der Kommission ihre bedeutendste Institution dar, gegen deren Willensbekundungen und Signale europäisches Politikhandeln unmöglich ist. Seine grundsätzlich einstimmig beschlossenen Stellungnahmen annonciieren deshalb für die Vielzahl der anderen, am europäischen Politikprozess beteiligten Akteure Richtung und Leitlinien der zukünftigen Politik der EU, ohne dass sie direkte Rechtsfolgen auslösen. Gleichzeitig fungiert der Europäische Rat als eine Art letzte Instanz für abschließende Entscheidungen, falls Lösungsversuche politischer Konflikte auf den anderen Ebenen, etwa im Ministerrat, gescheitert sind.

Der Rat der Europäischen Union wird hingegen oftmals nur als „Rat“ oder „Ministerrat“ bezeichnet, was ihn begrifflich vom Europäischen Rat abgrenzen soll. In ihm sind die für das zu

behandelnde Politikfeld zuständigen Fachminister der Mitgliedsstaaten zur Wahrung ihrer nationalen Interessen versammelt. Zu seinen Aufgaben zählen insbesondere die Gesetzgebung der EU, die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten sowie die Übertragung exekutiver Befugnisse von den Nationalstaaten auf die Kommission, für die allerdings Einstimmigkeit vorliegen muss (Teuber 2001: 46). Turnusmäßig wechselnd übernimmt jedes EU-Mitglied die Präsidentschaft über den Rat (Ratspräsidentschaft) für ein halbes Jahr. In diesem Zeitraum fällt ihm die Aufgabe zu, Gesetzesinitiativen der Kommission im Rahmen der inhaltlichen Vorbereitung der Ministertreffen nochmals mit ihr abzustimmen und auch im Vorfeld der EU-Gipfel im Austausch mit den anderen Mitgliedsstaaten konsensfähige Entscheidungsentwürfe zu entwickeln. Die Ratspräsidentschaft ist deshalb für das jeweilige Land in dem halben Jahr mit weitreichenden Möglichkeiten zur politischen Schwerpunktsetzung im Allgemeinen verknüpft.

Die politische Reichweite bzw. der Inhalt der auf Vorschlag der Kommission zu fällenden Beschlüsse determiniert dabei die unterschiedlichen Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren, die im Gremium zur Anwendung kommen. Während bis zum Inkrafttreten der neuen Abstimmungsregeln des Vertrags von Nizza am 1. November 2004 Entscheidungen über Elektrizitätspolitische Maßnahmen einstimmig gefällt werden mussten, wurde vom Rat danach in den meisten Fällen im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV mit qualifizierter Mehrheit³² abgestimmt. Trotzdem wird meist auf die Erzielung eines Konsenses hingearbeitet. Nach Art. 175 Absatz 2c ist bei erheblichen Eingriffen in die Stromerzeugungs- und Versorgungsstruktur der Mitgliedsstaaten ohnehin Einstimmigkeit erforderlich. Die Sitzungen und Beschlüsse des Rats werden von seinem Unterbau vorbereitet, der aus dem Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten oder auch COREPER (*Comité des représentants permanents*) sowie aus ihm zuarbeitenden Arbeitsgruppen besteht. Im COREPER sind entsprechend die Leiter der Ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten bei der EU versammelt, die ihre Weisungen direkt von den nationalen Regierungen erhalten und befugt sind, Kompromisse mit dem EP sowie der Kommission auszuhandeln. De facto wird ein Großteil der Beschlüsse des Ministerrats schon auf dieser Arbeitsebene ausverhandelt und dem Ministerrat lediglich zur formalen Abstimmung vorgelegt, so

³² Im Gegensatz zur einfachen Mehrheit, für die die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist, hatten die Mitgliedsstaaten seit dem 1. November 2004 bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat je nach Größe ein unterschiedliches Stimmgewicht. Nach Art. 205 Absatz 2 EGV entfielen auf die großen Länder wie Deutschland 29 Stimmen, während Malta als kleinstem Mitglied 3 Stimmen zustanden. Relativ zur Bevölkerung gesehen bedeutete das jedoch ein deutliches Übergewicht der kleinen zuungunsten der großen Mitgliedsstaaten, was von diesen regelmäßig kritisiert wurde. Nach dem Vertrag von Nizza war für eine qualifizierte Mehrheit a) die Zustimmung von mehr als der Hälfte der EU-Staaten notwendig, die gleichzeitig b) mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung sowie c) 74 Prozent der gewichteten Stimmen repräsentieren mussten. Nach dem Vertrag von Lissabon werden Ratsentscheidungen in der Zukunft mit einer sog. doppelten Mehrheit getroffen, das heißt Zustimmung von a) mindestens 55 Prozent der Mitgliedsstaaten, die b) mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Durch diese Reform, die Ratsentscheidungen vereinfachen und beschleunigen soll, verlieren mittelgroße Staaten zugunsten einer möglichen Koalition von großen und kleinen Staaten an Einfluss. Vor allem Polen und Spanien leisteten deshalb erbitterten Widerstand gegen den neuen Abstimmungsmodus.

dass nur wirklich strittige Themen im Rat diskutiert werden.

In der abschließenden Betrachtung des Rats der Europäischen Union ist er trotz mehrerer Änderungen am Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren sowie dem Beitritt neuer Mitgliedsstaaten im Untersuchungszeitraum nach dem Europäischen Rat durchgängig das zweitwichtigste Entscheidungsorgan der EU gewesen. Die Ausweitung und Diversifizierung der Politikfelder, für die die EU zuständig ist, sowie ihr Mitgliederzuwachs führten im Durchschnitt allerdings zu immer langwierigeren Verhandlungen über neue Rechtsakte der EU.

6.3.3 Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (EP) oder auch Europaparlament mit Sitz in Straßburg und Brüssel wird seit 1979 alle fünf Jahre direkt von den Bürgern der EU gewählt. Es ist damit das einzige Organ der Europäischen Union mit unmittelbarer demokratischer Legitimation. Neben der Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren obliegen dem Parlament insbesondere die Budgetkontrolle der EU sowie die parlamentarische Kontrolle des Rates und der Europäischen Kommission, deren Rücktritt es durch ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossenes Misstrauensvotum erzwingen kann. Von 1994 bis 2004 gehörten ihm 626 Abgeordnete an, im Zuge der Aufnahme neuer EU-Staaten schwoll es in der Wahlperiode von 2004 bis 2009 dann auf 785 Mitglieder an. Seit der Europawahl 2009 gehören ihm 736 Volksvertreter an, während der Vertrag von Lissabon ab 2014 eine reguläre Größe von 750 Mitgliedern vorsieht. Analog zur Stimmenverteilung im Ministerrat, sind die kleineren EU-Staaten bei der Zuteilung der Mandate im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl überproportional berücksichtigt. Während des Untersuchungszeitraums stellte der Block konservativ ausgerichteter Abgeordneter zusammen mit den Liberalen stets eine Mehrheit im Parlament. An dieser Stelle wird nicht weiter auf die genauen politischen Mehrheits- und Fraktionsverhältnisse eingegangen, da sie für die politische Handlungsfähigkeit des Parlaments bzw. der Abgeordneten weit weniger entscheidend sind als in nationalen Parlamenten mit Regierungs- und Oppositionsfraktionen.

Durch das Fehlen einer klaren Unterscheidung und Konkurrenz zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen sind Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) nicht so stark in eine Fraktionsdisziplin eingebunden. Darüber hinaus sind sie ihren europäischen Dachparteien gegenüber kaum zur Loyalität verpflichtet und können auch relativ unabhängig von Vorgaben der nationalen Parteien, denen sie angehören, agieren, auch wenn ihre Position durch die Interessen ihres Herkunftslandes oft vorstrukturiert ist. Ihr Mandat ist deshalb als wesentlich unabhängiger zu charakterisieren als es etwa im Bundestag der Fall ist, wo die Mehrheitsfraktionen im Regelfall loyal zu ihrer Regierung stehen und deren Gesetzesentwürfe grundsätzlich unterstützen. Dem einzelnen MdEP bieten sich vor allem innerhalb des Politikfeldes, in dem es tätig ist, ungleich

größere Möglichkeiten der inhaltlichen Entfaltung. Die Verhandlungschancen über alle Parteigrenzen hinweg befördern den Grad der politischen Einflussnahme auf die EU-Gesetzgebung, wenn dem EP auch anders als dem Bundestag kein Initiativrecht für Gesetzesvorhaben zusteht. Trotzdem gilt das Europaparlament mittlerweile in vielen Bereichen als der Akteur, der viel intensiver als die Kommission oder etwa der Ministerrat neue und innovative Politikansätze aufgreift, in die Debatte einbringt und damit den Politikformulierungsprozess maßgeblich mitbeeinflusst.

Das EP konnte durch das mit dem Maastricht-Vertrag eingeführte Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV, das für fast alle elektrizitätspolitische Entscheidungen zur Anwendung kommt, seine institutionelle Stellung stark verbessern und seinen inhaltlichen Kompetenzbereich durch den Vertrag von Amsterdam nochmals stark ausweiten. Es zeichnet seither bei allen Entscheidungen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, gleichberechtigt verantwortlich und repräsentiert damit zusammen mit dem Rat die Legislativgewalt der Europäischen Union. Gegen eine Parlamentsmehrheit kann praktisch kein EU-Rechtsakt mehr erlassen werden, das EP besitzt also in den meisten Verfahren ein echtes Veto-Recht (*Bouwen 2005: 96*).

Die enorm gestiegene Bedeutung des Parlaments für die Vertretung von Interessen auf europäischer Ebene veranschaulicht auch die Aussage des E.ON-Vertreters: „Das Europa-Parlament hat natürlich an Bedeutung gewonnen, auch die Akteure dort. Das heißt, wir kümmern uns sehr viel mehr als früher um den Meinungsbildungsprozess in Europa. Wir versuchen, enge Kontakte zur Kommission zu haben. Aber vor allen Dingen die europäischen Parlamentarier, die sich mit Energiefragen beschäftigen, das sind ungefähr 20 bis 30, die werden sehr viel stärker bei der Meinungsbildung berücksichtigt. Man diskutiert viel enger mit denen als vorher“ (*Interview A: 6*). Diese Abgeordneten saßen hauptsächlich in den für die Elektrizitätswirtschaft relevanten ständigen Ausschüssen für Industrie, Forschung und Energie, im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherfragen sowie im Umweltausschuss. Im April 2007 wurde zusätzlich ein relevanter, nichtständiger Ausschuss zum Klimawandel eingerichtet.

Übereinstimmend wird für den Untersuchungszeitraum auch von den gemeinsamen Versuchen der Kommission und des Parlaments berichtet, immer mehr nationale Kompetenzen auch im Strombereich an sich zu ziehen, ohne dafür hinreichende inhaltliche Argumente zu liefern, wie der ehemalige Staatssekretär im BMWi und Mitglied der Bundesregierung im Interview ausführte: „Der Druck aus Brüssel, Europäisches Parlament oder der Kommission, geht eindeutig hin zu mehr Kompetenzen für Brüssel. Sie machen darum wieder dabei einen Fehler, dass sie die inhaltliche Frage, warum mehr Kompetenzen für Brüssel notwendig sind, z.B. im Bereich der Regulierung, nicht begründen“ (*Interview O: 4*). Auf diese Europäisierungstendenzen und ihre Auswirkungen auf die nationale Akteursebene ging auch der Vattenfall-Vertreter ein: „In der Lebenspraxis versuchen

aber die Kommission und auch das Parlament immer mehr Themen an sich zu ziehen, national überwiegend international vorzugehen. Das limitiert die regionale Umsetzung natürlich von mehreren Seiten und führt aus meiner Sicht dazu, dass sich die Grundlagen, aus denen Energiepolitik entsteht oder gemacht werden soll, den souveränen Nationalstaaten eigentlich entziehen“ (*Interview C: 2 f.*). Tatsächlich unterstreicht auch eine empirische politikwissenschaftliche Studie von König die enorm gestiegene Bedeutung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem und die Extremposition, die das Parlament und die Kommission im Hinblick auf die weitere europäische Integration gemeinsam einnehmen (*König 2007: 63*).

Während im EP insgesamt eine starke Heterogenität der politischen Positionen zu beobachten ist, herrscht im Bereich der Elektrizitätspolitik etwa über die Notwendigkeit der konsequenten Verwirklichung des europäischen Strombinnenmarktes im Sinne eines Level Playing Field ein weitgehender Konsens, wie die Entschließung des Parlaments zum 2006 von der Kommission vorgelegten Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ verdeutlicht (*Europäisches Parlament 2006: Punkt 75*). In diesem Zusammenhang begreift sich das Parlament im europäischen Institutionengefüge auch als der natürliche Sachwalter der Interessen des europäischen Verbrauchers (Punkt 104), der im Mittelpunkt aller Überlegungen zur Energie-, respektive Elektrizitätspolitik, stehen müsse, wobei unter Verwendung unterschiedlicher Vokabeln nochmals die Gleichrangigkeit der Oberziele der Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit in der Stromversorgung betont wird.

Traditionell räumt das EP darüber hinaus umweltpolitischen Aspekten in der Energiepolitik eine stärkere Bedeutung ein als etwa die Kommission oder der Rat, was sich zum Teil aus seinen weitreichenden Mitentscheidungsbefugnissen in diesem Politikfeld erklärt. So wurden im Vergleich zu den damaligen Vorlagen der Kommission auch in der Entschließung zum Grünbuch ambitioniertere Ziele beim Emissionshandel oder beim Anteil der erneuerbaren Energieträger in der Stromproduktion gefordert. Hierbei sprach sich das Parlament dafür aus, das verbindliche Ziel für den regenerativ erzeugten Stromanteil in der EU im Jahr 2020 von 20 auf 25 Prozent anzuheben und für das Jahr 2040 einen Mindestanteil von 50 Prozent vorzusehen (Punkt 4). Aufgrund der enormen Investitionen, die für die Erreichung aller Ziele im Energiebereich anstünden und die nicht durch öffentliche Haushalte aufgebracht werden könnten, betonte das EP jedoch auch die Notwendigkeit des Dialogs mit und des Einbindens der EVU in einen europäischen Energiekonsens, da diese die Investitionen letztlich zu einem großen Teil tätigen müssten (Punkt 2). Hieran wird die enge Austauschbeziehung deutlich, an der sowohl die privaten Akteure als auch die EU-Institutionen ein starkes Interesse haben. Neben der bereits diskutierten Expertise, auf deren Zulieferung die europäischen Entscheidungsträger aus verschiedenen Gründen angewiesen sind, ist eine gewisse Kooperation mit den privaten Akteuren für die Implementation von Politiken in

bestimmten Bereichen wie etwa der Elektrizitätspolitik unerlässlich. Für bedeutende Dach- und Fachverbände und mit zunehmender Unternehmensgröße auch für einzelne EltVU ergibt sich somit ein fast institutionalisierter Zugang zum Parlament (*Bouwen 2005: 97*).

6.3.3.1 Kooperationsbeziehungen zum Ausbau politisch-strategischer Handlungsfähigkeit

Ein Aspekt, der in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher wenig Beachtung fand, ist der Grad der Kooperationsbeziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und der europäischen parlamentarischen Ebene. Tatsächlich wurde die zunehmende Bedeutung des EP für den europäischen Politikprozess und damit für die nationale Politikgenese im Untersuchungszeitraum nicht nur von den privaten Akteuren anfangs unterschätzt und teilweise sogar negiert. Auch die Mitglieder der Bundesregierung sowie die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sahen lange Zeit keine besondere Notwendigkeit eines Austauschs mit ihren Kollegen auf EU-Ebene, der zumindest über dieselbe Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit als leicht organisierbar erscheint. So führte der Vattenfall-Mitarbeiter im Interview aus, dass der Bundestag lange Zeit schlicht nicht wusste, was das EU-Parlament treibt: „Das sind Prozesse, die lange, lange gedauert haben, bis eine Sensibilität dafür da war und man versucht hat, aus erster Hand Informationen zu bekommen, teilweise durch institutionelle Verknüpfung der beiden Parlamente, der Fraktionen auf beiden Seiten etc“ (*Interview C: 4*).

Während sich die Kooperationsbeziehungen in der Breite also erst langsam intensiviert haben, wird übereinstimmend auf die von Anfang an sehr gute Vernetzung der Vertreter umweltpolitischer Interessen sowie später der Verfechter des Ausbaus erneuerbarer Energien über nationale und teilweise auch Parteigrenzen hinweg verwiesen. Der Vertreter der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen bestätigte dies für sich und betonte die starke Vernetzung auf der parlamentarischen Ebene, die unbeachtet von der Öffentlichkeit funktioniert, der er sich intensiv bediene und die es seiner Bundestagsfraktion erlaube, sich in die Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene einzubringen. Er betonte dabei die Kooperation sowohl mit der Europafraktion der Grünen als auch mit anderen Fraktionen im EP, sofern es beiden Seiten inhaltlich sinnvoll erscheint. Dies entscheide der Einzelfall. Neben Koalitionen gegen nationale Monopolstrukturen führte er als Paradebeispiel für eine erfolgreiche inhaltliche Koalition von nationalen und europäischen Entscheidungsträgern die Entstehung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie an, die erst ein Jahr nach dem deutschen EEG im September 2001 in Kraft trat (*Richtlinie 2001a*). Entgegen der deutschen Gesetzgebung sahen die ursprünglichen Vorschläge der Kommission eine Deckelung der Fördermenge sowie eine restriktive

zeitliche Befristung des Förderungsdauer vor. Hierbei habe „die Kommission in Zusammenarbeit mit den willfährigen Regierungen versucht, das erfolgreichste Instrument, das (deutsche) Erneuerbare-Energien-Gesetz mit der Einspeisungsvergütung, abzuschaffen und kaputt zu machen. Über die Zusammenarbeit mit dem Europaparlament war es gelungen das abzuwehren“ (*Interview M: 2*). Die in den Koalitionsfraktionen im Bundestag dafür maßgeblichen Abgeordneten waren Hans-Josef Fell und Michael Hustedt (Grüne) sowie Hermann Scheer (SPD), die nach Kräften von Umweltminister Jürgen Trittin (Grüne) unterstützt wurden. Ihnen gelang es durch die Vernetzung mit den EP-Abgeordneten sowie EE-Interessenvertretern, ihre Bedenken massiv und letztlich erfolgreich gegenüber allen zuständigen Kommissionsstellen vorzutragen. Das traditionell EltVU-freundlichere und für die Verhandlungen in Brüssel eigentlich zuständige BMWi unter Werner Müller (parteilos) war hingegen in einem Zwiespalt gefangen, da es eher der Kommissionsposition zuneigte, ihr gegenüber jedoch auch im eigenen Interesse die nationale Autonomie energiepolitischer Entscheidungen zu vertreten hatte (*Hirschl 2008: 358 f.*).

So ergeben sich für parteiübergreifende und punktuell ausgerichtete inhaltliche Koalitionen, sog. *Issue Coalitions*, im EP durch seine Unabhängigkeit politische Spielräume, die in nationalen Parlamenten wie dem Bundestag nicht existieren. Von der Vernetzung mit der europäischen Ebene können auf nationaler Ebene deshalb insbesondere Oppositionsabgeordnete profitieren. Diese sind zusammen mit ihren europäischen Kollegen durch die Initiierung einer Issue Coalition mit anschließender Mehrheit im EP sogar theoretisch in der Lage, europäische Entscheidungen in einem bestimmten Politikfeld herbeizuführen und dadurch nationale Politiken unter Umgehung der gewählten Regierung vorzustrukturieren. Abgeordnete der Regierungsfractionen hingegen können durch eine Vernetzung mit ihren Kollegen im EP frühzeitiger reagieren, um ihre Regierung für oder gegen Entwicklungen auf der europäischen Ebene zu mobilisieren. Diese Aussicht kann Europaparlamentarier in der entsprechenden Konstellation ebenfalls zu einer Kooperationsbeziehung motivieren. Eine enge Vernetzung der Abgeordneten von Bundestag und Europaparlament ist zur Erhöhung der politischen Strategiefähigkeit deshalb für beide Akteursgruppen von herausragender Bedeutung, was zukünftig eine starke Intensivierung der Kooperationsbeziehungen wahrscheinlich macht. Das Potential von Kooperationsbeziehungen scheint jedoch von den meisten Akteuren erst sehr spät erkannt worden zu sein.

6.3.4 Europäischer Gerichtshof

Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) einen Akteurscharakter zuzumessen, ist aufgrund der neutralen politischen Stellung, die das höchste europäische Gericht, das als Organ zur „Wahrung des europäischen Gemeinschaftsrechts“ auch zu seiner Durchsetzung gegenüber den

Mitgliedsstaaten berechtigt ist, prinzipiell einzunehmen hat, definitiv unangemessen. Dennoch spielte es in der jüngeren Vergangenheit gerade in der Elektrizitätspolitik eine bedeutende Rolle, da weitreichende regulative Reformen bzw. neue Regulierungsregime in Politikfeldern stets zu einem Verrechtlichungsschub führen. Ohnehin bereitet regulative Politik innerhalb eines Politikfeldes den Boden für fortwährend konfliktuöse Akteurskonstellationen, die sich bei rechtlichen Neuregelungen fast automatisch zu rechtlichen Auseinandersetzungen ausformen. Der EuGH musste deshalb rechtliche Grundsatzentscheidungen mit großer Auswirkung auf die deutsche Stromwirtschaft treffen, wie das u.a. von Geden/Fischer angeführte folgende Beispiel des zukunftsweisenden EuGH-Urteils aus dem Jahr 2001 exemplarisch verdeutlicht, das an der Schnittstelle zwischen Umweltschutz, staatlicher Subventionsvergabe und dem Energiebinnenmarkt auf Vorlage des Landgerichts Kiel gefällt wurde (*Europäischer Gerichtshof* 2001; *Geden/Fischer* 2008: 57).

Der Stromversorger PreussenElektra hatte bereits in den 1990er Jahren Klage gegen das Stromeinspeisungsgesetz, dem Vorgängergesetz des EEG aus dem Jahr 1990, eingereicht. Es verpflichtete die großen EltVU gegenüber Dritten, den von diesen regenerativ erzeugten Strom zu festgelegten Preisen abzunehmen und in ihr Netz einzuspeisen, während die Mehrkosten auf die Stromrechnungen der Verbraucher umzulegen waren. Nicht nur die etablierte Elektrizitätswirtschaft, sondern im Jahr 1996 auch der damalige EU-Wettbewerbskommissar Karel van Miert formulierten den Vorwurf, bei den im Gesetz festgeschriebenen Vergütungssätzen handle es sich um eine nach EU-Wettbewerbsrecht illegale staatliche Subvention bzw. Beihilfe zugunsten der neuen Stromerzeuger. Dem widersprach der EuGH schließlich mit seinem Urteil im Jahr 2001 und stellte fest, dass die im Rahmen des Stromeinspeisungsgesetzes vorgesehene Vergütung lediglich durch eine staatliche Regelung verursacht werde und somit nicht als direkte staatliche Beihilfe zu werten sei. Zwar werde die Warenverkehrsfreiheit durch die Einspeiseverpflichtung beeinträchtigt, dies sei aber dem höher zu bewertenden europäischen Ziel des Umweltschutzes in der Stromerzeugung unterzuordnen, was im selben Jahr auch in der Richtlinie zur „Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt“ kodifiziert wurde (*Richtlinie* 2001a). Das Urteil des EuGH stellte eine umweltpolitische Maßnahme deshalb sogar über das Binnenmarktprinzip, was eine folgenreiche Grundsatzentscheidung für den deutschen und europäischen Strommarkt bedeutete. Einspeisungsgesetze wie das bereits im Jahr 2000 von der deutschen Regierung verabschiedete EEG wurden somit für vereinbar mit europäischem Recht erklärt. Das EEG hat seither nicht nur den deutschen Strommarkt grundlegend verändert, sondern diente auch als internationales Vorbild für Einspeisungsgesetze zur Förderung erneuerbarer Energien, die mittlerweile in einer Mehrheit der EU-Staaten erlassen wurden (*DIE ZEIT online* 2006).

Urteile des EuGH haben den seit der Liberalisierungsrichtlinie 1996 langsam entstandenen europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt so immer wieder mit geprägt und die Weiterentwicklung der

europäischen Strompolitik begleitet. Gleichzeitig ist die Kommission befugt, die Nichtumsetzung europäischer Rechtsakte durch Mitgliedsstaaten dem EuGH anzuzeigen, der nach Abschluss eines Verfahrens Strafgerichte gegen diese Länder verhängen kann. Die Einreichung von Klageschriften beim EuGH setzt die Kommission deshalb regelmäßig als Druckmittel gegen einzelne EU-Mitglieder ein, um die Angleichung der nationalen Gesetze an EU-Recht zu beschleunigen. Sobald das beklagte Land entsprechende Gesetze erlassen hat, werden die Verfahren deshalb oft sanktionslos eingestellt.

6.3.5 Interessenverbände

Die verbandliche Interessenvertretung der deutschen Akteure der Elektrizitätswirtschaft sowie der übrigen Akteure der deutschen Elektrizitätspolitik auf der europäischen Ebene veranschaulicht in besonderem Maße das Spannungsverhältnis zwischen der Artikulation von Einzelinteressen und der kollektiven Interessenmittlung im politischen Raum. Während die großen ressourcenstarken EltVU zunehmend ihre eigene Interessenvermittlung auch zulasten ihrer verbandlichen Interessenvertretung betrieben, wie im nächsten Abschnitt aufgezeigt wird, waren kleine und mittlere Unternehmen sowie alle anderen Akteure aufgrund begrenzter Ressourcenausstattung dazu noch weniger als auf der nationalen Ebene in der Lage und deshalb überwiegend auf kollektive Formen der Interessenvermittlung angewiesen (*Schumann 2007: 75*).

Auffallend in der europäischen Verbandslandschaft ist bis auf wenige sektorielle Ausnahmen dabei der geringe Einfluss der europäischen Dachverbände der nationalen Branchenverbände. Diesem Muster entsprach auch die Rolle des 1991 gegründeten und 1999 mit dem eher technisch ausgerichteten Schwesterverband UNIPEDE (*Union International des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique*) verschmolzenen europäischen Dachverbands der Elektrizitätswirtschaft EURELECTRIC (*The Union of the Electricity Industry*) im Untersuchungszeitraum, dem von deutscher Seite aus der VDEW bzw. BDEW als nationaler Spitzenverband exklusiv angehört. Er fungiert zwar theoretisch als erster Ansprechpartner der europäischen Institutionen in Elektrizitätswirtschaftlichen Fragen, dies erschöpfte sich aber hauptsächlich in technischen Details und der Aufbereitung und Zulieferung von allgemeinen Informationen, die von den nationalen Mitgliedsverbänden zur Verfügung gestellt wurden. Die institutionelle Schwäche des EURELECTRIC-Verbands fußt auf seiner Funktion als „Verbandsverband“ mit einer doppelten Verbindlichkeit gegenüber den Präferenzen seiner Mitgliedsverbände, die wiederum auf die Interessen ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen müssen, welche nach 1996 zu direkten Konkurrenten in einem liberalisierten europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt geworden sind. Auch die heterogene Struktur der nationalen Strommärkte mit sehr unterschiedlichen Energieträgeranteilen erschwert

eine gemeinsame europäische Positionsfindung der Elektrizitätswirtschaft, deren Dachverband ohnehin über keinerlei Verpflichtungsmöglichkeit gegenüber seinen Mitgliedern verfügt.

Anders verhielt es sich bis 2009 bei subsektoriellen Verbänden, denen es durch ihre spezifische Ausrichtung leichter gelang, kohärente Interessenpositionen abzustimmen und gegenüber den politischen Akteuren auf der europäischen Ebene einheitlich zu vertreten. Alle Interviewpartner betonten hierbei die europaweit hervorragende Vernetzung der Vertreter erneuerbarer Energien untereinander sowie mit globalen Umweltschutzverbänden wie *Greenpeace* oder dem *World Wide Fund For Nature* (WWF) und ihrem europäischen Dachverband, dem *European Environmental Bureau* (EEB), die zunehmend starke Einflusskanäle in die Kommission und das EP aufbauen konnten. Akteure sind hierbei die 1999 gegründete *European Renewable Energies Federation* (EREF) als Repräsentantin der Energieproduzenten aus regenerativen Quellen sowie der 2000 gegründete *European Renewable Energy Council* (EREC) als Dachverband der gesamten Erneuerbare-Energien-Industrie, dem z.B. auch Solarzellenhersteller oder Produzenten von Windkraftanlagen angehören. Im EREC sind auch die teilweise schon sehr viel älteren europäischen Spartenverbände der regenerativen Stromerzeugungsarten wie etwa die *European Wind Energy Association* (EWEA) versammelt, die wiederum in enger Vernetzung mit ihren nationalen Mitgliedsverbänden zu integriertem politischen Strategiehändeln in der Lage waren. Daneben trat im Spektrum auch ein Verband wie *Eurosolar* als eine nach eigener Definition unabhängige europäische Interessenvereinigung zur Förderung erneuerbarer Energien auf, für den prominente Parlamentarier des EP und des Bundestags direkt agierten und so einen privilegierten politischen Zugang in die Parlamente sicherstellen konnten³³. Der E.ON-Vertreter bezeichnete Eurosolar aufgrund dieser in der Öffentlichkeit wenig diskutierten personellen Verflechtung als sehr einflussreichen Akteur der Elektrizitätspolitik auf nationaler und europäischer Ebene (*Interview A*: 11).

Als ebenfalls sehr erfolgreicher verbandlicher Interessenvertretungsakteur der Verbraucherseite im Politikfeld wird der europäische Dachverband der energieintensiv produzierenden europäischen Industriebetriebe (*International Federation of Industrial Energy Consumers*, IFIEC Europe) genannt, über den auch der deutsche VIK seine Interessen in Europa vertritt. Der Vertreter der SPD-Bundestagsfraktion erklärte die erfolgreiche Einflussnahme der supranationalen industriellen Verbrauchervertreter mit einer weitgehenden „Identität von Inhalten und Strategien. Das ist auf der Seite der Energieerzeugung nicht so, weil sich hier die Unternehmen eher als Konkurrenten sehen“

³³ Der Präsident des im Jahr 1988 gegründeten Eurosolar-Verbands, der es sich zum Ziel gesetzt hat, atomare und fossile vollständig durch erneuerbare Energie zu ersetzen, war bis zu seinem Tod im Oktober 2010 der SPD-Bundestagsabgeordnete *Hermann Scheer*, der unter anderem maßgeblich an der Einführung des EEG beteiligt war. Vizepräsidenten sind u.a. der langjährige energiepolitische Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Verfasser des EEG-Gesetzentwurfs, *Hans-Josef Fell*, sowie die SPD-Politikerin *Mechtild Rothe*, die von 1984 bis 2009 Mitglied des Europaparlaments war.

(Interview K: 4 f.).

Diese durch die Abkehr von Versorgungsmonopolen im Zuge der Liberalisierung entstandene Konkurrenzsituation bzw. konfliktuöse Akteurskonstellation schlug sich auch darin nieder, dass es die etablierte deutsche Stromwirtschaft auf verbandlicher Ebene gerade in Binnenmarktfragen kaum mehr vermochte, eine homogene Positionierung vorzunehmen, wie der Vertreter des *Verbandes kommunaler Unternehmen* (VKU) betonte (Interview I: 4). Die Stadtwerke als kommunale EltVU lassen sich seither auf der europäischen Ebene zuvorderst direkt vom VKU und seinem europäischen Dachverband, dem *European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services* (CEEP), vertreten, um der Dominanz der vier großen EltVU im nationalen Branchenverband VDEW/BDEW zu entgehen, was dessen Stellung nachhaltig unterminierte. Der im VDEW/BDEW repräsentierten deutschen Stromwirtschaft fehlte es darüber hinaus im Untersuchungszeitraum an einem überzeugenden „Gesicht in Brüssel“, wie der ehemalige Staatssekretär betonte, der das Auftreten des deutschen Energiespitzenverbandes in Brüssel auch wegen des parallelen „Kleinkriegs“ zwischen den großen EltVU als „kläglich“ bezeichnete (Interview O: 7). Der Kommissionsvertreter charakterisierte das Agieren des Spitzenverbandes als wenig vorausschauend und stark auf sich selbst gerichtet. Dies erklärte er vor allem mit dem langen Restrukturierungsprozess bei der Fusion zum BDEW, so dass viel Verbandsenergie und Vertretungspotential stattdessen „von eigener Governance absorbiert“ wurde (Interview Q: 8; vgl. auch Abschnitt 7.4.4.1).

Die institutionelle Schwäche des sektoriellen Spitzenverbandes begünstigte auch die Eröffnung und die Arbeit der Repräsentanz des VKU in Brüssel, so dass weder im Unternehmens- noch im Verbandsbereich zu einem einheitlichen Auftreten der etablierten deutschen Elektrizitätswirtschaft kam. Ein wesentliches Motiv für eine eigene Verbandsdependance in Brüssel ist jedoch auch ihre Monitoring-Funktion. Über den direkten Kontakt mit den europäischen Institutionen sollen Informationen über politische Initiativen so frühzeitig wie möglich für die Mitgliedsunternehmen abgeschöpft werden.

Letztlich hat sich der Grad der Berücksichtigung verbandlicher Positionen bei den Policy-Prozessen auf der europäischen Ebene im Untersuchungszeitraum nach Ansicht des Kommissionsbeamten sehr stark nach der inhaltlichen Ausrichtung der Verbände gerichtet. Da sich die Kommission zuvorderst für einen funktionierenden Wettbewerb auf den Strommärkten engagierte, hatten insbesondere neue Marktteilnehmer, die sich gegen die etablierte Elektrizitätswirtschaft in Stellung brachten, nach seiner Aussage einen privilegierten Zugang: „Natürlich wird diesen neuen Kräften auch hier in Brüssel doch viel Sympathie entgegengebracht, so dass sie doch ein relativ leichtes Spiel haben“ (Interview Q: 6). Da gerade der deutsche Strommarkt das wettbewerbliche Sorgenkind der Kommission war, gelang es z.B. dem *Bundesverband Neuer Energieanbieter* (BNE) auch ohne

Brüsseler Repräsentanz, sich sehr erfolgreich einzubringen. Generell konnten alle Akteure, die für den Wettbewerb und einen funktionierenden Binnenmarkt eintraten, zudem auf die Unterstützung der industriellen Verbrauchervertreter (IFIEC bzw. VIK) als den mächtigsten Wettbewerbsprotagonisten zählen. Mit zunehmender Bedeutung des Oberziels der Umweltverträglichkeit auch auf der europäischen Ebene gewannen dann wie dargestellt Umweltverbände sowie insbesondere die Vertreter der erneuerbaren Energien an Einfluss, so auch der nationale Branchenverband BEE. Auch diese Entwicklung ging zulasten der Interessenvertretungsmacht der etablierten Stromwirtschaft.

6.3.6 Elektrizitätsversorgungsunternehmen

Wie alle anderen privaten und auch öffentlichen Akteure des Politikfeldes versuchen Elektrizitätsunternehmen, im Sinne ihrer Geschäftsinteressen Einfluss auf die Vorschläge der Kommission und auf den weiteren europäischen Gesetzgebungsprozess zu nehmen, was von allen Akteuren als legitim erachtet wird und auch erwünscht ist. Hierbei machten sich die aus der jeweiligen Unternehmensgröße resultierenden Interessenvertretungsmöglichkeiten bzw. Ressourcenausstattungsunterschiede im Untersuchungszeitraum gerade auf der europäischen Ebene intensiv bemerkbar. Während sich die vier großen EVU (E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall) bzw. ihre Vorgängerunternehmen seit der Liberalisierung politisch auf der europäischen Ebene engagieren und seit der Jahrtausendwende eigene Repräsentanzen in Brüssel eröffnet haben, mußten sich die regionalen und kommunalen Versorgungsunternehmen bei der Ansprache der europäischen Entscheidungsträger sehr stark auf ihre verbandlichen Vertretungen (VKU, VDEW/BDEW) verlassen. Dieser Abschnitt behandelt deshalb das Agieren der vier großen, den deutschen Strommarkt dominierenden Verbundunternehmen.

Die großen EVU bemühen sich generell, ihre spezifischen Interessen direkt gegenüber dem Parlament, den Kommissionsbeamten und den Kommissaren zu vertreten. Die bestehenden Kontakte sind nach einhelliger Aussage der Interviewpartner auch sehr ausgeprägt, wobei die zentrale Rolle der Kommission für die Interessenvermittlungsbemühungen der Unternehmen erneut hervorzuheben ist. Analog zur nationalen Diskussion um einen Drehtüreffekt zwischen der Politik und der Energiewirtschaft (vgl. Abschnitt 7.4.5.6), traten als Interessenvertreter in Brüssel dabei u.a. auch ehemalige Kommissionsmitarbeiter, MdEPs oder Botschafter als Interessenvertreter der Konzerne auf, wie der Kommissionsbeamte im Interview berichtete (*Interview Q*: 11). Verbände wurden eher umgangen bzw. nur dann hinzugezogen, wenn es als opportun erschien und die Verbandsposition des kleinsten gemeinsamen Nenners zusammen mit der Unternehmensposition eine sinnvolle Interessenkoalition zuließ. Je nach Issue erfolgte dies in mehr oder minder starker

Abgrenzung zu den anderen Unternehmen, da die ehemaligen Monopolisten mit der Liberalisierung des deutschen Strommarktes zu direkten Konkurrenten wurden. Teilweise gab es auch Versuche, etwa bei den Verhandlungen zum Emissionshandel, Konkurrenten durch bestimmte eigene Vorschläge explizit zu schaden, um sich so einen Wettbewerbsvorteil zu sichern. Erst zum Ende des Untersuchungszeitraums, etwa bei den Verhandlungen zu den Unbundling-Vorschriften des 3. Binnenmarktpakets, gab es wieder Ansätze einer Annäherung bzw. gemeinsamen Positionsbildung der großen vier Unternehmen.

Ihre Zugangsmöglichkeit bemisst sich dabei am Grad der Entscheidungsautonomie der Kommissionsakteure und folglich ihrer Ressourcenabhängigkeit gegenüber den Versorgungsunternehmen. Je größer ihre Entscheidungsautonomie, desto geringer erscheint naturgemäß die Notwendigkeit enger Kooperationsbeziehungen. Während also insbesondere im Wettbewerbsbereich eine hohe Abhängigkeit der Unternehmen von den Entscheidungen der Kommission besteht, die sich durch regulative Vorschriften etwa bei den Auflagen für Unternehmenszusammenschlüsse unmittelbar auswirken, ist vor allem die GD Energie auf enge Kooperationsbeziehungen angewiesen. Wie bereits teilweise in den Abschnitten zu Koppelgeschäften zwischen großen Elektrizitätsversorgungsunternehmen und Kommission aufgezeigt wurde, konnten die Unternehmen vor allem drei Tauschressourcen anbieten, wie Schumann in ihrer vergleichenden Untersuchung zu Interessenvermittlungsstrategien von großen EltVU im politischen System der EU aufzeigen konnte: Expertenwissen, politischen Einfluss sowie Folgebereitschaft (*Schumann 2005: 271 ff.*).

Dass es der Kommission aufgrund ihrer Ausstattung an Expertenwissen bzw. Expertise mangelt, ist im entsprechenden Abschnitt bereits ausführlich behandelt worden. Für die Beschaffung von fachlichen und unternehmensspezifischen Informationen ist insbesondere die GD Energie auf den Kontakt mit den Unternehmen angewiesen, die aufgrund der weitgehend nationalen Zuständigkeiten in der Elektrizitätspolitik gegenüber den Generaldirektionen Wettbewerb und Umwelt auch enge Kooperationsbeziehungen zur politischen Einflussnahme eingehen muss. Die EltVU verfügen deshalb über einen privilegierten Zugang zur GD Energie, der analog zum Bundeswirtschaftsministerium auf der nationalen Ebene eine besondere Empfänglichkeit für die Belange der etablierten Großunternehmen der Elektrizitätswirtschaft nachgesagt wird.

Durch ihre traditionell große Nähe zur Politik und insbesondere ihre ökonomische Dominanz auf dem deutschen Strommarkt waren die vier großen Versorger auch in der Lage, der Kommission politische Einflussnahme auf die nationale Elektrizitätspolitik als Tauschressource anzubieten. Besonders deutlich wird das im Abschnitt zum Koppelgeschäft zwischen der Kommission und der EDF über deren Einstieg bei der EnBW AG, in dessen Folge sich EnBW gegenüber der Bundesregierung vehement für die Einrichtung einer Regulierungsbehörde in Deutschland einsetzte.

Bei der Folgebereitschaft wirkt der selbe Effekt wie bei der politischen Einflussnahme, nur dass die Unternehmen der Kommission in diesem Fall direkt betriebswirtschaftliches Handeln als Tauschressource anbieten. Dabei kann es sich z.B. um freiwillige Selbstverpflichtungen beim Leitungsausbau oder bei der Reduktion von CO₂-Emissionen handeln. Oft handelt es sich bei der Kooperation zwischen der Kommission und den Unternehmen um bereits erörterte Koppelgeschäfte, um den Widerstand formal zuständiger nationalstaatlicher Akteure zu umgehen und so den strategischen Spielraum der Geschäftspartner auszuweiten.

6.3.6.1 Reaktion und Defensive als Verhaltensmuster der EltVU

In der Praxis herrschte auf der europäischen Ebene jedoch bis zur Zäsur des Hochspannungsnetzverkaufs durch E.ON die Konstellation vor, dass die großen EltVU in viel stärkerem Maße versuchten, die Bundesregierung für den Widerstand gegen Entscheidungen in Brüssel zu mobilisieren, um nationale Privilegien wie etwa den verhandelten Netzzugang zu verteidigen. Diese Bemühungen fielen auch im Zusammenhang mit der inoffiziellen Strategie zur Bildung nationalen Champions auf fruchtbaren Boden, die die Schröder-Regierung ebenso wie andere nationale Regierungen verfolgte (vgl. Abschnitt 7.3.5.5). Damit leisteten sich die etablierten Akteure der Elektrizitätspolitik in Deutschland (Verbundunternehmen, Verbände, Bundesregierung und Ministerialbürokratie) lange Zeit eine folgenschwere Fehleinschätzung. „Der Irrglaube,(...) dass man denkt, man könnte ein hohes Maß an Energiepolitik betreiben und Brüssel außen vor lassen“, fasste der RWE-Vertreter diese Haltung zusammen (*Interview B*: 3). Der immer stärker europäische Einfluss sei als neue Realität erst gar nicht bemerkt und dann längere Zeit negiert worden. Auch nach Aussage des Kommissionsvertreters wurde dabei insbesondere die Entschlossenheit und Vehemenz, mit der die Kommission Wettbewerbsmaßnahmen zusammen mit dem Parlament umzusetzen bereit war, von deutscher Seite stark unterschätzt (*Interview Q*: 3).

Inhaltlich annoncierten die EltVU zur Frage einer Europäisierung der Elektrizitäts- und auch der Klimapolitik zwar grundsätzlich Zustimmung. Dies betraf aber zuvorderst ihre Position zu Wettbewerbsbedingungen und Expansionschancen auf anderen europäischen Märkten wie etwa dem britischen, in den sich E.ON und RWE massiv einkauften. In Deutschland verteidigten sie hingegen vehement ihre Stellung als die Erzeugung dominierende, vertikal integrierte EltVU auf einem Markt ohne Netzneutralität. Auf diese argumentative Diskrepanz, die ihre an der etablierten Ordnung festhaltende Position für den deutschen Strommarkt ad absurdum führte, wurde deshalb bereits in der Erörterung zur Beschleunigungsrichtlinie hingewiesen. Insgesamt kristallisierte sich als Kontinuum auf allen Ebenen ihre Forderung nach einem verlässlichen, langfristig verbindlichen europäischen Ordnungsrahmen für die Elektrizitätswirtschaft sowie den Strombinnenmarkt und

damit Rechtssicherheit für Investitionsmaßnahmen heraus. Sie verfolgten entsprechend ihrer Geschäftsinteressen dennoch einen streng deregulativen Ansatz, da sie europäische Politikvorgaben über die Vorschriften für einen vollständig liberalisierten Binnenmarkt hinaus grundsätzlich ablehnten, vor allem in den Bereichen der Unternehmens- und Erzeugungsstrukturen.

Neben ihrem mehrheitlichen Widerstand (bis auf EnBW) gegen eine Regulierungsbehörde bezog sich ihre deregulative Grundhaltung im Wettbewerbsbereich vor allem auf schärfere Entflechtungsvorschriften bis hin zu einem vollständigen Ownership Unbundling. Auch der sehr späte Vorschlag eines deutschen „dritten Weges“ bei der Entflechtung der Netze kurz vor Verabschiedung des 3. Binnenmarktpakets war nach Ansicht der Kommission weder ein neuer, noch ein geeigneter Ansatz, um eine wirkliche Alternative zur beabsichtigten und dann in den Vorgaben der Richtlinie weitestgehend umgesetzten Abtrennung der Netze von den übrigen Unternehmensteilen darzustellen.

Im Bereich der Stromerzeugung versuchten sie, ihre hauptsächlich konventionellen Kraftwerkskapazitäten (Atom, Kohle, Erdgas) gegen den Vorrang der erneuerbaren Energien zu verteidigen und sperrten sich generell gegen jede Art von Quotenfestlegung für EE oder andere Energieträger durch die Politik. Hierbei argumentierten sie, dass nur ein breiter Energiemix unter Einbeziehung der Atomenergie wie aller anderen Energieträger die Stromversorgung dauerhaft und zu günstigen Preisen sichere. Im Rahmen dieser Argumentation setzten sie auf eine breite Koalition mit den industriellen Großverbrauchern, die ihre Position praktisch ausschließlich am vermeintlich günstigsten Strompreis sowie natürlich an der Versorgungssicherheit ausrichteten. Auch die im Energie- und Klimapakets festgelegte Quote von 20 Prozent regenerativ erzeugter Energie in der Union bis 2020 lehnten sie bis zum Schluss ab. Zwar bekannten sie sich im Laufe der Jahre im Bereich der Umweltverträglichkeit zur besonderen klimapolitischen Verantwortung der Energiewirtschaft im Allgemeinen, argumentierten aber vor allem global und sprachen sich gegen einseitige und zu ambitionierte Zusagen der EU für die Zeit nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls Ende 2012 aus.

Bei allen im Untersuchungszeitraum wesentlichen und für den deutschen Strommarkt relevanten europäischen Politikprojekten im Elektrizitätssektor (2. und 3. Binnenmarktpaket, Energie- und Klimapakets sowie in Teilen im weiteren Politikverlauf auch beim Emissionshandel) nahmen die großen EltVU vor allem eine defensive Haltung ein und reagierten mithin nur auf neue Politikvorschläge der Kommission. Diese praktisch ausschließlich defensive Agenda wurde auch vom Kommissionsvertreter als unverständlich kritisiert, da eine aktive Rolle der Konzerne bei der Politikausarbeitung durchaus erwünscht und auch notwendig gewesen wäre, wie er betonte: „Wenn Sie jetzt an die erneuerbaren Energien denken oder das Binnenmarktpaket, Liberalisierungspaket und so, da würde man sich zum Teil doch sehr proaktiven, strategischen Input auch der etablierten

Player wünschen“ (*Interview Q: 8*). Diese hätten jedoch nur zugeschaut, welche Maßnahme als Nächstes komme, ohne eigene Vorschläge und Konzepte einzubringen. Diese Sicht der Kommission wird mehr oder weniger von allen Interviewpartnern, auch von den Unternehmensvertretern, geteilt. „Reaktiv, eindeutig reaktiv“, fasste der Vattenfall-Mitarbeiter die politische Verhaltensweise der EltVU auf der europäischen Ebene im Untersuchungszeitraum zusammen (*Interview C: 4*). Dies habe sich erst in jüngster Zeit zu ändern begonnen. Der RWE-Vertreter formulierte, die deutschen Akteure seien praktisch nur zu Feuerwehreinsätzen nach Brüssel ausgerückt: „Bis in die 2000-er-Jahre hinein war es reaktiv. Es gab nie Ansätze, die in Deutschland formuliert wurden und Richtung Brüssel getragen worden wären, um auch da Strategien im Vorfeld mit zu definieren, jedenfalls habe ich das nie erlebt. Meistens ist es reaktiv gewesen, dass man versucht hat, das Schlimmste zu verhindern, also eigentlich Brandeinsätze“ (*Interview B: 4*). So wird von allen auch eine Abwesenheit von Strategie bzw. von politischen Strategieansätzen konstatiert, die zu weniger konfliktuösen Akteurskonstellationen hätten führen können. Eine kohärente, mit dem Vorgehen auf der nationalen Ebene abgestimmte politische Strategie war also bei keinem Unternehmen zu erkennen. Dafür waren sie zu sehr „gefangen in einer defensiven, reaktiven Agenda“, wie es der Kommissionsbeamte ausdrückte (*Interview Q: 8*), und verließen sich zu sehr auf die Protektion durch die Bundesregierung. Ihr ehemaliges Mitglied warf den Unternehmen sogar generell einen starken politischen „Attentismus“ vor, der in der Politik sehr viel Ernüchterung in Bezug auf eine gemeinsame Positionierung mit den Unternehmen auf europäischer Ebene hervorgerufen habe (*Interview O: 21*). Das zum Ende des Untersuchungszeitraums hin erfolgte Koppelgeschäft zwischen der Kommission und der E.ON AG ist hierfür Beweis und Paradigmenwechsel zugleich: Einerseits wehrte sich E.ON bis zuletzt mit vehementer Unterstützung der Bundesregierung gegen ein Ownership Unbundling und verkaufte das Netz dann doch, was nach Ansicht des Verbandsvertreters der neuen Energieanbieter gegen jede „Strategie aus einem Guss“ sprach (*Interview G: 5*). Andererseits steht die mit dem Koppelgeschäft verbundene Brückierung der Bundesregierung für den Ababelungsprozess von der deutschen und der Hinwendung zur europäischen Politikebene, die für einen mittlerweile europäisch integriert handelnden Konzern auch folgerichtig ist.

Resümierend weisen viele Interviewpartner auf die letztlich ausschlaggebende ökonomische Realität hin, die das mangelhafte politische Strategiehandeln der Konzerne auf der europäischen Ebene im Untersuchungszeitraum insgesamt stark überlagere. Am „europäischen Markt hat sich die deutsche Energiewirtschaft Gott sei Dank hinreichend gut bedienen können“, kommentierte der ehemalige Staatssekretär im BMWi die sehr erfolgreiche und von der Bundesregierung unterstützte Expansionsstrategie ins europäischen Ausland (*Interview O: 16*), so dass es den Konzernen gelungen sei, „in ganz kurzer Zeit aus ihrer nationalen Rolle in die Rolle von globalen Playern“ zu

kommen, was sie im politischen Diskurs allerdings „sehr schamhaft“ verschwiegen (*ebd.*: 6).

Dies gilt insbesondere für die nach wie vor deutschen Konzerne E.ON und RWE, während diese Rolle im Falle der EnBW der faktischen Konzernmutter EdF und bei Vattenfall Europe der schwedischen Konzernmutter Vattenfall zukommt. Zumindest für die zwei großen verbliebenen deutschen Energieversorgungsunternehmen stellt sich die Liberalisierung deshalb als große Erfolgsgeschichte dar, zu der sie dank ihrer weiterhin guten Verdienstmöglichkeiten in ihrem deutschen Heimatmarkt in der Lage waren. „Letztlich hat der deutsche (...) Verbraucher so diese Internationalisierungsstrategie mitfinanziert“, merkte der Verbrauchervertreter dazu an (*Interview J*: 3). Aufgrund ihrer ökonomischen Dominanz im europäischen Binnenmarkt sind Konzerne wie E.ON, EdF, RWE oder Vattenfall deshalb im Untersuchungszeitraum zu den wichtigsten nichtstaatlichen Akteuren der europäischen Elektrizitätspolitik aufgestiegen und haben die nationalen sektoriellen Spitzenverbände wie den BDEW im Interessenvertretungsgefüge weit hinter sich gelassen.

6.3.7 Kommerzielle Beratungsfirmen

Gewerbliche Beratungsfirmen wie Anwaltskanzleien, Public-Affairs-Agenturen, strategische Unternehmensberatungen und einzelne Consultants konnten sich seit Ende der 1980er Jahre als spezialisierte Dienstleister für Unternehmen, Interessenverbände aller Art und teilweise auch nationalstaatliche Institutionen zunehmend auf der europäischen Ebene etablieren. Die sozialwissenschaftliche Forschung vernachlässigte dieses Phänomen jedoch lange Zeit und konzentrierte sich auf die klassischen Formen kollektiver und individueller Interessenvertretung durch Verbände und die Unternehmen selbst. Eine größere empirische Studie zur Arbeit kommerzieller Beratungsagenturen auf der europäischen Ebene wurde beispielsweise erst 2005 von *Lahusen* vorgelegt (*Lahusen* 2005: 251).

Diese belegte die enorme Zunahme der politischen und insbesondere juristischen Beratungsarbeit bzw. des gewerblichen Lobbyings in Brüssel im Allgemeinen. Die Interviewpartner bestätigten das im Besonderen auch und gerade für das Politikfeld der Elektrizitätspolitik. So kommentierte der Kommissionsvertreter, dass sich juristische und politische Beratung nach seiner Beobachtung „deutlich verstärkt“ habe. „Das ist ein großes Dorado der neuen Public-Affairs-Agenturen, Anwaltskanzleien, weil natürlich auch ganz neue Rechtsfragen aufgeworfen werden“, sagte er in Bezug auf die Liberalisierung der Stromwirtschaften infolge der sich beschleunigenden europäischen Marktintegration (*Interview Q*: 7). Die Liberalisierung wurde von den Gesprächspartnern durchgängig als Hauptursache für den Beratungsboom benannt und vom BNE-Vertreter gar als „Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen im Energiewirtschaftsrecht“

bezeichnet (*Interview G: 10*). Diese Entwicklung betraf jedoch zuvorderst den deutschen Interessenvertretungsmarkt, da das EnWG als der Ordnungsrahmen der deutschen Stromwirtschaft seit seiner Implementierung in den 1930er Jahren keine wesentlichen Veränderungen mehr erfahren hatte, weshalb der Analyseschwerpunkt für kommerzielle Beratungsfirmen in dieser Arbeit auf der nationalen Ebene liegt (vgl. Abschnitt 7.4.6).

Für alle Bereiche der Wertschöpfungsstufe ergab sich durch die Marktöffnung also ein großer Beratungsbedarf. So wurde nicht nur rechtliches, sondern, wie im Falle der etablierten, aus der Monopolwirtschaft kommenden Unternehmen, mit dem Eintritt der neuen Wettbewerbssituation auch betriebswirtschaftliches Neuland betreten. Mit der zunehmenden Europäisierung des Politikfeldes kam parallel zur Liberalisierung des Strommarktes für viele Akteure deshalb eine zusätzlich relevante, völlig neue Ebene dazu. Während sich die großen EltVU, die bereits über Kontakte in europäischen Institutionen verfügten und die Strukturen kannten, in Brüssel hauptsächlich in rechtlichen Fragen durch spezialisierte Anwaltskanzleien beraten ließen, brauchten neue Akteure auf dem europäischen Parkett neben der obligatorischen rechtlichen Beratung auch eine generelle Politikberatung. Das galt für neue Marktteilnehmer ebenso wie für Verbände. Diese Beratung wurde eher durch Public-Affairs-Agenturen und Consultants geleistet, die halfen, die politischen Strukturen richtig zu erfassen und die entsprechenden Kontakte zu den verschiedenen Akteuren innerhalb des Politiksystems herzustellen. Der Vertreter des VKU betonte auch die Monitoring-Dienstleistungen, die Beratungsfirmen für eine Reihe von kleineren und mittleren Unternehmen aus Deutschland erbracht hätten, die sich einerseits nicht allein auf Informationszulieferungen durch ihre Branchenverbände (VKU, VDEW) verlassen wollten und andererseits nicht genügend Ressourcen besaßen, um selbst in Brüssel aktiv zu werden. Gerade ressourcenschwächere Unternehmen hätten darüber hinaus auch die Erarbeitung von strategischen Konzepten an Dienstleister delegiert, da sie im eigenen Haus nicht über entsprechende Kapazitäten verfügten (*Interview I: 7*).

Zusammenfassend sah der Kommissionsbeamte „eine ganze Bandbreite von neuen Akteuren“, die über die Entwicklungen im Politikfeld in den europäischen Interessenvertretungsmarkt gekommen seien (*Interview Q: 7*). Für den Untersuchungszeitraum wird von den Interviewpartnern neben ihrer Expansion dabei vor allem die starke Professionalisierung der Rechts- und Politikberatungsbranche auf der europäischen Ebene hervorgehoben. Gerade die Vernetzung der spezialisierten Anwaltskanzleien reiche mittlerweile tief in die europäischen Institutionen hinein. Letztlich stellt sich bei der Analyse dieser Entwicklung aus politikwissenschaftlicher Sicht aber die grundsätzliche Frage nach der Akteursqualität von kommerziellen Beratungsfirmen und ihrer Rolle im Policy-Prozess, die im entsprechenden Abschnitt zur nationalen Ebene, auf der die meisten Einlassungen zum Thema beruhten, abschließend erörtert wird.

6.3.8 Öffentlichkeit

Die Frage nach der Existenz bzw. der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit wurde in der Politikwissenschaft wie in anderen wissenschaftlichen Disziplinen seit etwa Mitte der 1990er Jahre immer wieder thematisiert und diskutiert (vgl. u.a. *Kopper/Golding* 1997; *Häberle* 2000; *Franzius/Preuss* 2004; *Langenbucher/Latzer* 2006). Verschiedentlich wurde in diesem Kontext auch vermutet, die zunehmende Verbreitung des Internets mit seinen revolutionär neuen Möglichkeiten, mediale Inhalte zu publizieren und für jeden zugänglich zu machen, würde die Entstehung bzw. Verfestigung einer europäischen Öffentlichkeit beschleunigen (u.a. *Loitz* 2001).

Die Diskussionen an dieser Stelle zusammenzufassen, ist jedoch nicht zielführend, da sie bisher mit sehr uneinheitlichen Ergebnissen geführt wurde. Auch die Aussagen der Interviewpartner zur Rolle der Öffentlichkeit im Untersuchungszeitraum bezogen sich praktisch vollständig auf die nationale (in diesem Fall deutsche) und nicht auf die europäische Dimension von Öffentlichkeit. Nur sehr vereinzelt wurde in diesem Kontext auf die institutionelle Rolle des Europäischen Parlaments als eine Art Sprachrohr der europäischen Öffentlichkeit oder zumindest der nationalen Öffentlichkeiten hingewiesen.

Ohnehin stellte sich auch im nationalen Kontext schon immer die Frage, ob und inwieweit es „die“ Öffentlichkeit überhaupt gibt und ob ihr ein Akteurscharakter beigemessen werden kann. Auf diesen Diskurs, der eine sozialwissenschaftliche Metaebene darstellt, sowie auf die Rolle der Öffentlichkeit in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit wird deshalb im entsprechenden Abschnitt zu den Akteuren der Elektrizitätspolitik auf der nationalen Ebene eingegangen.

6.4 Zwischenfazit: Die europäische Elektrizitätspolitik von 1998 bis 2009 - vom Wettbewerb zum Klimaschutz

Die Elektrizitätspolitik der Europäischen Union war im Untersuchungszeitraum vom inhaltlichen Spagat geprägt, die Strukturen der nationalen Stromwirtschaften und Versorgungssysteme in Europa stark mitgestalten zu wollen, ohne von den Mitgliedsstaaten die dafür eigentlich notwendigen Elektrizitätspolitischen Kompetenzen übertragen bekommen zu haben. Die Europäische Kommission war deshalb bestrebt, über das Wettbewerbs- und später auch das Umwelt- sowie das Kartellrecht auf das integrierte Politikfeld der Elektrizitätspolitik zuzugreifen und ihren Machtbereich im Sinne europäischer Politikansätze auszuweiten. Hierbei bediente sie sich unter anderem auch sogenannter Koppelgeschäfte, um strategische Ziele wie den regulierten Netzzugang,

ein Ownership Unbundling sowie eine Aufbrechung des Erzeugungsoligopols auf dem deutschen Strommarkt zu erreichen. Den zunehmenden Grad der Europäisierung im Politikfeld seit 1998 hob dabei unter anderem der EnBW-Vertreter hervor: „70 bis 80 Prozent aller deutschen Gesetze haben ihren Ursprung in Brüssel. Alles, was wir hier erleben, dass wir einen Regulierer haben, dass wir ein reguliertes System haben, dass wir uns überhaupt zur Marktöffnung durchgerungen haben, alles ist Europa-getriggert“ (*Interview D*: 15).

Die Grundlage für die wettbewerblichen Entwicklungen im Politikfeld bildete zunächst der Entschluss der Mitgliedsstaaten zur Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes und die Verabschiedung der entsprechenden Richtlinie 1996. Diese schrieb mittelfristig eine vollständige Liberalisierung der nationalen Strommärkte und am Ende einen funktionierenden Strombinnenmarkt mit gleichen Bedingungen für alle Wettbewerber, also ein europaweites Level Playing Field, vor. Das 1996 begonnene zentrale Projekt der Binnenmarktverwirklichung prägte die Elektrizitätspolitik der EU bis hin zur Verabschiedung des 3. Binnenmarktpakets 2009 im Untersuchungszeitraum deshalb maßgeblich und zeichnete für eine Mehrheit der für die deutsche Stromwirtschaft relevanten Rechtsakte verantwortlich. So adressierten Regelungen wie die Vorgaben der Beschleunigungsrichtlinie 2003 zur Schaffung eines nationalen Regulierers sowie die Entflechtungsverpflichtungen aus dem 3. Binnenmarktpaket speziell den deutschen Strommarkt, der aus Sicht des Kommissionsvertreters über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg das wettbewerbliche „Sorgenkind“ innerhalb der EU blieb (*Interview Q*: 5).

In drastischem Kontrast zum Engagement der Kommission für einen wettbewerbsorientierten, funktionierenden Binnenmarkt stand allerdings ihr Bemühen um die technische Verwirklichung dieses Projekts auf der Netzebene. So fehlte lange Zeit jegliche Initiative zum Ausbau grenzüberschreitender Kuppelstellen, den sog. Interkonnektoren, sowie zur Schaffung eines wirklich belastungsfähigen europäischen Verbundnetzes auf der Höchstspannungsebene insgesamt. Weiterhin abgeschottete nationale Stromnetze sowie fragmentierte Strukturen im Übertragungsnetzbereich waren die Folge. Über die nationale und internationale Zusammenführung von Regelzonen erzielbare Verbundvorteile, die eines der stärksten Argumente für einen vollendeten Elektrizitätsbinnenmarkt darstellen, blieben so bisher weitestgehend aus. Nachdem in der Richtlinie 2005/89/EG immerhin eine Investitionssicherheit für Netzausbaumaßnahmen zur Auflage gemacht wurde, setzte die Kommission mit der Vorlage des Grünbuchs „Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Energienetz“ erst im November 2008 einen verstärkten Diskussionsprozess in Gang (*Europäische Kommission* 2008g). Den intensivierten Bemühungen in dieser Richtung trägt auch die Auflage aus dem 3. Binnenmarktpaket zur verstärkten und in der ERGEG institutionalisierten Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden Rechnung. Da das Binnenmarktprojekt zuvorderst dem energiepolitischen Oberziel der Wirtschaftlichkeit bzw.

Preisgünstigkeit verpflichtet ist, stand es allerdings von Anfang an auch in einem konfliktuösen Verhältnis zu Umweltverträglichkeitsmaßnahmen wie einer Stromsteuer und vor allem der Anschubförderung erneuerbarer Energien. Die EU nahm in Bezug auf eine stärker ökologisch ausgerichtete Energiepolitik deshalb lange Zeit eine zögerliche Position ein, so dass die europäische Entwicklung im Erneuerbare-Energien-Bereich mit dem deutschen EEG durch eine nationale Policy geprägt wurde. Das EEG wurde von vielen anderen Mitgliedsstaaten adaptiert und muss als der europaweit effektivste ökologische Innovationsmotor im Stromsektor betrachtet werden. So war Deutschland beim Oberziel der Umweltverträglichkeit im Untersuchungszeitraum eindeutig der Taktgeber in Europa und von den entsprechenden wenig ambitionierten Richtlinien der Kommission deshalb kaum betroffen. Zudem wurde den Ländern in der für die Kommission typischen Art und Weise ein sehr großer Umsetzungsspielraum eingeräumt, um sich ihrer Zustimmung zu versichern. Auch die erste Anwendungsphase des Instruments des europäischen Emissionshandels lässt sich in diese Kategorie einordnen, die nach stillschweigender Übereinstimmung aller Beteiligten aber ohnehin als eine Art Testlauf konzipiert war. Dennoch steht zu erwarten, dass der europäische Emissionshandel mit der sukzessiven Abschmelzung der Menge der Zertifikate und ihrer vollständigen Versteigerung im Strombereich ab dem Jahr 2013 zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen beitragen wird. Hervorgehoben wurde von allen Gesprächspartnern in diesem Zusammenhang vor allem die enorm schnelle Implementation des Instruments. So lagen zwischen Verabschiedung der Richtlinie im Oktober 2003 und dem Start des europaweiten Handelssystems am 1. Januar 2005 nicht einmal eineinhalb Jahre, wobei in dieser Zeit noch entsprechende nationale Gesetze ausgearbeitet und verabschiedet werden mussten.

Dennoch begann eine ernsthafte strategische Debatte darüber, was die EU außer der Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarktes im Politikfeld eigentlich leisten soll, erst im März 2006 mit der Vorlage des Grünbuchs „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ (*Europäische Kommission* 2006). Seither sind die Anforderungen, die der Klimawandel an eine nachhaltige Elektrizitätspolitik stellt, stark in den öffentlichen und politischen Fokus gerückt. Auf der europäischen Ebene ist so das neue integrierte Politikfeld der Energie- und Klimaschutzpolitik entstanden, das massiv auf die Akteure der Stromwirtschaft abstrahlt. Die Umweltverträglichkeit der Stromversorgung war zwar zusammen mit der Wirtschaftlichkeit und der Versorgungssicherheit schon zuvor gleichrangiges Oberziel der europäischen Energiepolitik, sie konnte ihre Stellung im Bewusstsein der politischen Akteure aber spätestens seit 2006 stark ausbauen. Der späte Zeitpunkt dieser stückweisen Prioritätenverschiebung von der Wirtschaftlichkeit hin zur Umweltverträglichkeit überrascht auf der europäischen Ebene insofern, als die globale Problematik des Klimawandels seit der Unterzeichnung der UNO-Klimarahmenkonvention 1992 und den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll allgemein bekannt

war. Der Kampf der EU bzw. der Kommission gegen den Klimawandel ist deshalb als stark politisch motiviert zu werten, um die Abgrenzung zu den USA und zu China als den internationalen Blockierern des Klimaschutzes zur weiteren europäischen Identitätsstiftung und Dynamisierung des europäischen Integrationsprozesses zu nutzen. Hinzu tritt, dass die globale Dimension des Klimawandels die politische Position der EU nicht nur nach außen gestärkt hat, wie die Ratifizierungsverhandlungen nach der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls gezeigt haben, sondern auch gegenüber ihren Mitgliedsstaaten: Klimaschutzmaßnahmen wie insbesondere der ETS sind nur in einem großen Rahmen wie dem Wirtschaftsraum der EU effizient und volkswirtschaftlich sinnvoll durchführbar. Die Maßnahmenkoordinierung auf der europäischen Ebene erscheint deshalb als alternativlos. Nach dem europäischen Projekt des Binnenmarktes hat die Kommission also in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums den Klimaschutz als ein ideales neues europäisches Projekt für sich entdeckt, um ihre politische Macht gegenüber der nationalstaatlichen Ebene weiter auszubauen. Dies geschah, um noch stärker in den entscheidenden Infrastrukturbereich der Elektrizitätspolitik einzugreifen, obwohl sie dafür auch in der Zukunft nur begrenzte formalrechtlichen Kompetenzen besitzen wird. Es steht also zu erwarten, dass das noch junge europäische Politikfeld der integrierten Energie- und Klimapolitik nach Verabschiedung des entsprechenden Pakets im April 2009 weiter stark an Dynamik gewinnen und den Handlungsspielraum der europäischen Politikebene gegenüber den Nationalstaaten weiter ausdehnen wird.

Die Hinwendung zum Oberziel der Umweltverträglichkeit ist jedoch auch institutionell bedingt und auf die gestiegene Bedeutung des Europäischen Parlamentes zurückzuführen. Dessen Mitglieder räumen umweltpolitischen Aspekten in der Energiepolitik traditionell eine stärkere Bedeutung als etwa die Kommission oder der Rat ein. So sprach sich das Parlament in seiner Entschließung zum Grünbuch für eine europäische Energiestrategie für ambitioniertere Ziele beim Emissionshandel oder beim Anteil der erneuerbaren Energieträger in der Stromproduktion aus, als es die Kommission in ihrer Vorlage getan hatte. Dabei forderte das EP, das verbindliche Ziel für den Anteil regenerativ erzeugten Stroms in der EU im Jahr 2020 von 20 auf 25 Prozent anzuheben und für das Jahr 2040 einen Mindestanteil von 50 Prozent vorzusehen (*Europäisches Parlament* 2006: Punkt 4).

Auf der weiteren Akteursebene sticht im Bereich der Interessenvertretung die institutionelle Schwäche europäischer Dachverbände heraus, die im Untersuchungszeitraum nur wenig Einfluss entwickeln konnten. Aufgrund ihrer extrem homogenen Interessenlage bildete die industrielle Verbraucherseite, zusammengeslossen in der IFIEC, hierbei eine Ausnahme. Für die nationalen Akteure gilt die Konstante, dass sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die etablierte Stromwirtschaft und ihre Verbände in Deutschland lange Zeit die Durchschlagskraft der europäischen Politikvorgaben und damit die Europäisierung des Politikfeldes unterschätzten und

teilweise auch negierten. So war allein die Reaktion auf europäische Politikentwicklungen das durchgängige Verhaltensmuster, was eine aktive Strategie der Akteure auf der europäischen Politikebene ausschließt. Ihr Verhalten begann sich erst zum Ende des Untersuchungszeitraums zu wandeln, obwohl sich die Kommission insbesondere von den großen Stromkonzernen durchaus ein proaktiveres Auftreten gewünscht hätte. Im Verbandsbereich lag dies ebenfalls an den Restrukturierungsanstrengungen, die auch auf der europäischen Ebene viel Vertretungskraft absorbierten und schließlich in die Gründung des neuen Branchenverbandes BDEW mündeten. Dem standen die im BNE organisierten neuen Wettbewerber auf dem deutschen Strommarkt gegenüber, die aufgrund ihrer strikt wettbewerblichen Ausrichtung große Sympathien genossen und einen privilegierten Zugang zur Kommission und zu anderen europäischen Entscheidungsträgern erhielten. In Teilen trifft dies auch auf die Erneuerbare-Energien-Branche zu, die jedoch insbesondere von ihrer hervorragenden europaweiten Vernetzung und von ihren Kontakten zu vielen Abgeordneten des Europäischen Parlaments profitieren konnte.

7 Nationale Ebene

7.1 Elektrizitätspolitik in Deutschland bis 1998

7.1.1 Entwicklung der öffentlichen Stromversorgung bis 1935

Den Beginn der leitungsgebundenen Energieversorgung in Deutschland bildete in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die öffentliche Beleuchtung durch Gaslaternen. Das sog. Stadtgas wurde zunehmend industriell aus Kohle gewonnen und leitungsgebunden von privaten Gasanstalten in den Ortsgebieten verteilt. Grundlage dafür waren Konzessionsverträge, in denen die Kommunen die Versorgungsbedingungen festlegten und die sie mit den privaten Gaswerken zumeist für einen Zeitraum von zehn bis zwanzig Jahren abschlossen. Die Konzessionsverträge garantierten den Unternehmen im Tausch für die hohen Investitionen ins Leitungssystem das exklusive kommunale Wegerecht zur Leitungsverlegung und damit das Versorgungsmonopol. Allerdings waren die meisten Kommunen mit der privaten Leistungserbringung nicht zufrieden, so dass sie nach Ablauf der Verträge die Gaswerke übernahmen und so die öffentliche Energiewirtschaft begründeten. Mit der Entwicklung der Glühbirne durch Thomas Edison 1879 gelang der Anwendung von Elektrizität parallel zum Ausbau der öffentlichen Gasversorgung der technische Durchbruch (*Gröner* 1975: 26). Elektrizität wurde anfangs ebenfalls nur zur Beleuchtung eingesetzt, war aber gegenüber der Gasbeleuchtung noch wesentlich teurer, da zuerst ein flächendeckendes elektrisches Leitungsnetz aufzubauen war und es zunächst Übertragungsprobleme gab. Allerdings wurde die technische Überlegenheit gegenüber dem Stadtgas von Anfang an allgemein anerkannt (*Pfaffenberger et al.* 1999: 13 f.).

Schließlich verhalf die Einführung der elektrischen Straßenbahn am Ende des 19. Jahrhunderts der Elektrizität zum Durchbruch. Immer mehr Städte und Gemeinden stellten ab 1895 die Pferdebahnen auf elektrische Straßenbahnen um. Zusätzlich wuchs neben dem Bedarf elektrischer Beleuchtung auch die Zahl der Abnehmer motorischer Leistung beträchtlich an, weshalb sich der Strombedarf zu Beginn des 20. Jahrhunderts rasch vervielfachte. Mit der Weiterentwicklung der Transformatorentechnik setzte sich nun der Wechselstrom gegen den vorher dominierenden, aber auf eine lokale Nutzung beschränkten Gleichstrom durch, da er einen relativ verlustfreien Transport von Elektrizität über größere Entfernungen möglich machte. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, mehrere Versorgungsgebiete und Kraftwerke zu verknüpfen, ihren Auslastungsgrad und damit die Wirtschaftlichkeit der Anlagen zu erhöhen und so Verbundvorteile zu erzielen. Der zuvor sehr teure Strom wurde deshalb schlagartig billiger, und die Stromerzeugung rückte weg vom

Verbraucher hin zu den Rohstoffquellen. Kraftwerke entstanden nun nahe der Kohlegruben und Flussläufe. Überlandzentralen sicherten die Stromübertragung über größere Distanzen, während Stadtwerke die lokale Verteilung übernahmen. Somit war der Grundstein für die Verbundwirtschaft gelegt (*Bohn/Marschall* 1992: 50 ff.).

Gleichzeitig war der Kapitalbedarf für den Kraftwerksbau und die Elektrifizierung der öffentlichen Infrastruktur enorm. Insbesondere die Kommunen im Westen des Deutschen Reiches scheuten oftmals diese Kosten und vergaben wiederum Konzessionen für den privaten Bau und Betrieb von Elektrizitätswerken sowie das kommunale Wegerecht zur Leitungsverlegung, meist in Verbindung mit einer Anschlusspflicht für alle Haushalte. Wichtigster Punkt war erneut die Exklusivität des Vertrages, was das Versorgungsgebiet vor Konkurrenz abschirmte und die Gebietsmonopole begründete, die letztendlich bis 1998 Bestand haben sollten. Die Konzessionsverträge sicherten den Kommunen einerseits großen Einfluss auf die geschäftliche Strategie der Versorgungsunternehmen, andererseits waren sie auf die Einnahmen aus den Konzessionsverträgen angewiesen, was den Ursprung der engen kommunalen und regionalen Verzahnung von Energiewirtschaft und Politik bildete (*Löwer* 1992: 171 f.).

Während der Wechselstrom also die technischen Voraussetzungen für den Aufbau der Verbundwirtschaft lieferte, war es das Geschäftsmodell des 1898 gegründeten *Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerks* (RWE) aus Essen mit dem Großindustriellen Hugo Stinnes an der Spitze, das in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zum Aufbau des größten zusammenhängenden Versorgungsgebiets innerhalb des Deutschen Reiches führte. Stinnes erkannte als erster die Vorteile einer gemischt-wirtschaftlichen Unternehmensform für seine Expansionsziele, indem er kleine private oder kommunale Werke entweder aufkaufte oder die Gemeinden durch Beteiligung am RWE zu Teilhabern machte und so Ausschließlichkeitsverträge mit ihnen abschließen konnte. Als das RWE sein Gebietsmonopol 1912 über die Grenzen des Ruhrgebiets hinaus ausgedehnt hatte, hielten Städte, Gemeinden und Kreise bereits über 30 Prozent des Aktienkapitals. So zementierte das Geschäftsmodell des RWE schließlich die in Deutschland in der Folge stark ausgeprägte Verflechtung von Energiewirtschaft und Politik: Über die Vertragsbeziehungen mit ihren Einnahmen aus den Konzessionsabgaben hinaus profitierten die Kommunen als Teilhaber nun von Dividendenzahlungen des RWE und wurden damit zu Sachwaltern der Konzerninteressen. Die politischen Vertreter der Kommunen und Gebietskörperschaften profitierten durch lukrative Aufsichtsratsmandate und andere Posten im Konzern zudem persönlich vom Erfolg des RWE, was zusätzliche Loyalität garantierte.

Insgesamt dominierte im Deutschen Reich bis 1914 aber die kommunale oder private Eigentümerschaft der Stromversorgung, auch weil zahlreiche Kommunen von Rückkaufklauseln in den Konzessionsverträgen Gebrauch machten, um selbst in den lukrativen Markt der

Stromversorgung einzusteigen. Noch vor dem Ersten Weltkrieg war die Mehrzahl der Kraftwerke deshalb in kommunalem Besitz, und bis auf das größerflächige Versorgungsgebiet des RWE existierten 1914 lediglich regionale Netzinfrastrukturen (*Liedtke* 2006: 81).

Obwohl sich die regionale Entwicklung der Stromversorgung und der Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EltVU) auch wegen der heterogenen Struktur der Hoheitsgebiete des Deutschen Reiches sehr unterschiedlich darstellte, wurde der Vorwurf einer Monopolisierung der Elektrizitätsversorgung bereits während des Ersten Weltkriegs breit diskutiert und teilweise eine Verstaatlichung des Stromsektors als Schlüsselindustrie gefordert. Tatsächlich hatte es vor und während des Ersten Weltkriegs schon Versuche einer Verstaatlichung des wirtschaftlichen und folglich auch militärischen Schlüsselsektors gegeben, die aber vor allem finanziell motiviert waren: Man erhoffte sich durch ein staatliches Stromversorgungsmonopol eine dauerhaft verbesserte Einnahmesituation für den Reichshaushalt (*Heuraux* 2004: 32). Zusätzlich wollte man die Kontrolle über den Sektor nicht wenigen privaten Unternehmen überlassen. Schließlich stieg das Reich mit der Übernahme der Elektrowerke AG, eines ehemaligen Tochterunternehmens des AEG-Konzerns, 1917 selbst in die Energieversorgung ein. Der Kriegsausgang machte weitergehende Aktivitäten in dieser Richtung trotz des vorhandenen politischen Willens zunichte. Dieser hatte sich in den 1919 verabschiedeten Sozialisierungsgesetzen, die eine komplette Verstaatlichung des Sektors vorsahen, manifestiert (*Stier* 1999: 383 f.). Der Gesetzesvollzug hätte das Staatsvermögen der Weimarer Republik, der Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches, signifikant erhöht, an dem sich wiederum die in den Versailler Verträgen vereinbarten enormen Reparationszahlungen bemaßen. In Verbindung mit dem Widerstand der Länder, die um ihre Besitzstände und Aufbauleistungen fürchteten, wurde ein staatliches Elektrizitätsversorgungsmonopol in Deutschland so verhindert (*Herzig* 1992: 134).

Stattdessen kam es zur Gründung von Landesversorgungsunternehmen wie etwa dem *Bayernwerk* (1920) und dem *Badenwerk* (1921) in Süddeutschland oder dem *Sachsenwerk* (1924) und der *Preußischen Elektrizitäts-AG* (1927). In Berlin wurden darüber hinaus verschiedene Unternehmen mit Reichsbeteiligung (*Elektrowerke AG*, *Ostpreußenwerk AG*, *Württembergische Landes-Elektrizitäts AG* u.a.) zur *Vereinigte Industrieunternehmen Aktiengesellschaft* (VIAG) zusammengefasst, die vor allem Mitteldeutschland mit der Verstromung der dortigen Braunkohle mit elektrischer Energie versorgte. Während im Westen das RWE seine Vormachtstellung weiter ausbauen konnte, entstand dort 1925 mit dem Zusammenschluss kommunaler Versorger und Überlandwerke zur *Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG* (VEW) auch der zu diesem Zeitpunkt zweitgrößte deutsche Stromkonzern nach RWE. Daneben gab es in vielen großen Städten wie Berlin, Essen, Düsseldorf oder Köln bedeutende kommunale Versorger mit eigenen Kraftwerkskapazitäten. Teil der Unternehmensstrategie des RWE war es zu diesem Zeitpunkt, die

erworbenen Wasserkraftwerke in Süddeutschland und dem österreichischen Vorarlberg an sein Leitungsnetz anzuschließen, um Brennstoffkosten zu sparen sowie Spannungs- bzw. Stromlastschwankungen besser ausgleichen und so beträchtliche Effizienzgewinne realisieren zu können. Der preußische Staat, der gerade dabei war, ebenfalls in den Strommarkt zu expandieren und seine Aktivitäten zu einem Landesversorgungsunternehmen zu bündeln, sah die geplante Hochspannungsüberlandleitung des RWE jedoch als Bedrohung an und befürchtete insbesondere, das lukrative Versorgungsmonopol für Frankfurt am Main zu verlieren. Über das kommunale Wegemonopol verweigerte Preußen die benötigten Enteignungsrechte zum Trassenbau, bis es schließlich 1927 zum sog. *Elektrofrieden* zwischen dem Land Preußen und RWE kam. In Demarkationsverträgen grenzten beide Parteien ihre Versorgungsgebiete gegeneinander ab und verpflichteten sich, keine Aktivitäten im jeweils anderen Versorgungsgebiet aufzunehmen. In der Folge kam es zu zahlreichen weiteren privatrechtlichen Demarkationsverträgen zwischen den EltVU in ganz Deutschland, die die bis 1998 gültigen Gebietsmonopole der Verbundunternehmen weitgehend vorzeichneten. Vor allem boten die Demarkationsverträge den Unternehmen unabhängig von der Eigentumsstruktur nun eine große Investitionssicherheit, so dass sich der Netzausbau und der Aufbau von Verbundnetzen beschleunigte. Die Pionierleistung hierfür lieferte RWE mit seiner 1929 fertiggestellten 220-kV-Hochspannungsleitung, die vom Rheinland über Koblenz, Mannheim und Ludwigsburg bis nach Österreich reichte und mit Wasser- und Braunkohlekraftwerken erstmals auf unterschiedlicher Primärenergiebasis erzeugten Strom in ein Verbundnetz einspeiste (Herzig 1992: 136). Diese Leitung beflügelte die Idee eines nationalen Verbundnetzes mit der Verknüpfung aller Hochspannungsleitungen und der Zusammenführung des aus den Energieträgern Steinkohle, Braunkohle und Wasserkraft gewonnenen Stroms in einem Netz, das Leistungs- und Nachfrageschwankungen wie zum Beispiel das Tag-Nacht-Verbrauchsgefälle kompensieren und so große Rationalisierungseffekte bewirken könnte.

Entscheidend für die rasante Entwicklung und den Investitionsdruck in der Elektrizitätswirtschaft war der weiterhin stark ansteigende Strombedarf: In der Dekade von 1919 bis 1929 verdreifachte sich die Elektrizitätserzeugung in der öffentlichen Versorgung in Deutschland von 5 auf mehr als 16 Milliarden kWh (16 TWh), weil auch Privathaushalte nun flächendeckend an die Versorgung angeschlossen wurden und sich ihr Bedarf durch die Einführung von Haushaltsgeräten schnell ausweitete. Der Anschluss der Privathaushalte war dabei schon seit Beginn der Elektrifizierung in den Konzessionsverträgen als Anschluss- und Versorgungspflicht der EltVU festgelegt worden. Dies sollte verhindern, dass die EltVU lediglich Leitungen zu den lukrativen Großverbrauchern legten und eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität sicherstellen (Stier 1999: 442).

Mit der Weltwirtschaftskrise kam es ab 1929 vorübergehend zu einem Einbruch des industriellen

Strombedarfs und großen Überkapazitäten in der Erzeugung. Die bereits verfestigten Monopolstrukturen federten den ökonomischen Rationalisierungsdruck auf die EltVU aber derart ab, dass es im Gegensatz zu anderen Branchen und Sektoren beispielsweise nicht zu Unternehmensfusionen kam. Vielmehr verstärkte die Krise die gegenseitige Abschottung der Versorgungsgebiete durch nun ausbleibende Investitionen in den Netzausbau und einen Verzicht auf ursprünglich geplante Verbundnetzzusammenschlüsse eher noch.

7.1.2 Energiewirtschaftsgesetz von 1935 als nationaler Ordnungsrahmen

Die Diskussion um einen verbindlichen nationalen Ordnungsrahmen für die Stromwirtschaft wurde noch vor Hitlers Machtübernahme zu Beginn des Jahres 1933 vom Reichswirtschaftsminister und Vorsitzenden der *Deutschnationalen Volkspartei* (DNVP), Alfred Hugenberg, neu entfacht, der von den Großversorgern ein Konzept für die zukünftige Stromversorgungsstruktur Deutschlands erstellen ließ. Entsprechend ihrer Marktstellung favorisierten diese Unternehmen das Modell eines national verknüpften Versorgungsnetzes mit sechs bis acht Großversorgern und einer Stromerzeugungskonzentration in Großkraftwerken sowie die Abschaffung von Konzessionsabgaben (Löwer 1992: 191). Dennoch kam erst mit der nationalsozialistischen Machtübernahme und Hitlers Diktatur ab 1933 wirkliche Bewegung in den mehr als zwanzig Jahre währenden Dauerkonflikt zwischen Staat, Ländern, Gemeinden und Privatkapital um einen verbindlichen nationalen Ordnungsrahmen für die Elektrizitätswirtschaft. Alle Interessengruppen versuchten als unmittelbare Folge, Kapital aus der neuen politischen Situation zu schlagen und legten überarbeitete Forderungskataloge vor. Die Nationalsozialisten griffen allerdings ausschließlich bereits im Reichswirtschaftsministerium vorhandene Konzeptionen auf, auch weil sie bei Machtantritt noch keine klaren Zielsetzungen in der Strompolitik formuliert hatten. Die erste elektrizitätspolitische Maßnahme der NS-Regierung auf Grundlage des kurz zuvor erlassenen wirtschaftspolitischen Ermächtigungsgesetzes bildete im Sommer 1934 die „Verordnung über die Mitteilungspflicht in der Energiewirtschaft“, die eine weitreichende Auskunft- und Meldepflicht der Energieversorger beinhaltete und dem Staat das Recht einräumte, sich laufend über die technischen und wirtschaftlichen Zustände der Erzeugungsanlagen sowie über Tarife und die allgemeine Versorgungssituation informieren zu lassen. Die Verordnung gilt als Beginn der regulierenden Eingriffe des Staates in den Strommarkt und ging in Artikel 3 und 4 des EnWG ein (Bruche 1977: 75).

Ihrer Gleichschaltungsideologie entsprechend, verfolgten Nationalsozialisten auch im Stromsektor das Ziel, politische Partikularinteressen aufzulösen und Verbände zusammenzuführen. Die in der Iske (*Interessengemeinschaft staatlicher und kommunaler Unternehmen*) und dem VdEW

(*Vereinigung der Elektrizitätswerke* als Vertreter der privaten und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen) organisierten EltVU wurden gemeinsam mit dem neu formierten *Deutschen Gemeindetag* als dem gleichgeschalteten Vertreter aller gemeindlichen Interessen zunächst in den neuen *Reichsverband der Elektrizitätsversorgung* (REV) integriert. Schließlich bildete das Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft vom 27. Februar 1934 die normative Grundlage für die *Wirtschaftsgruppe Elektrizitätsversorgung* als öffentlich-rechtlichem Leitungsverband, in dem wiederum die Reichsgruppe aufging und der dann ab Ende 1934 mit der *Wirtschaftsgruppe Gas- und Wasserversorgung* zur *Reichsgruppe Energiewirtschaft* zusammengefasst wurde (Stier 1999: 449).

Insoweit ebnete erst die Zentralisierung der politischen Macht mit ihrer zwangsweise und vielfach auch freiwillig erfolgten Unterordnung aller Akteure des Sektors unter das Prinzip des „Führerwillens“ in relativ kurzer Zeit mit der Verabschiedung des *Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft* oder *Energiewirtschaftsgesetz* (EnWG) am 13. Dezember 1935 erstmalig den Weg zu einer umfassenden ökonomischen und ordnungspolitischen Regulierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Bereits in der Präambel wurde der weitere Aufbau einer kostengünstigen und sicheren Energieversorgung als zentrales Ziel des EnWG genannt. Für die Erreichung des Zieles sollte der Einfluss der öffentlichen Hand auf die Stromversorgung gewahrt bleiben und Wettbewerb im Sektor als volkswirtschaftlich schädlich verhindert werden. Trotzdem war auch das verabschiedete Gesetz von den Interessengegensätzen zwischen kommunalen Versorgern und den großen privaten bzw. gemischtwirtschaftlichen EltVU geprägt. Eine einseitige Auflösung des Konflikts wurde zugunsten eines die plurale Versorgungsstruktur erhaltenden Kompromisses vermieden. Hierbei spielten aber auch kriegsstrategische Überlegungen aus Teilen der NSDAP heraus eine zentrale Rolle: Hätte sich das vorgelegte Konzept einer zentralisierten Erzeugungsstruktur der Großversorger durchgesetzt, wäre die Gefahr für die Versorgungssicherheit im Kriegsfall durch absehbare Luftangriffe auf die Großkraftwerke enorm gewesen, so dass die Parteivertreter sich letztlich mit ihrer Forderung nach einer weiterhin eher dezentralisierten Stromerzeugung durchsetzten. Das Gesetz schuf also weder ein Strommonopol des Staates oder einiger weniger großer Verbundunternehmen, noch wurde eine Änderung der heterogenen Eigentumsstruktur in der Elektrizitätsversorgung angestrebt. Der Wirtschaftsminister und vorherige Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht führte dazu aus: „Nicht das ist im nationalsozialistischen Staat von grundsätzlichem Interesse, ob die Energieversorgung von privater oder öffentlicher Hand befriedigt wird, sondern die Unterordnung jeglicher Erzeugung unter das Interesse des Gesamtwohls von Volk und Staat, ganz einerlei, ob die Wirtschaftsführer, Verwalter und Betriebsführer privaten oder öffentlichen Vermögens sind“ (Schacht 1935: 10, zitiert nach Löwer 1992: 193).

Ordnungspolitisches Ziel des EnWG sollte es also sein, den Staat zu befähigen, ohne Rücksicht auf Besitzverhältnisse überall dort in die Stromwirtschaft eingreifen zu können, wo es im Sinne eines nicht näher definierten Allgemeininteresses als notwendig erachtet wurde. Von den 20 Paragraphen des Gesetzes bezogen sich 15 entsprechend direkt auf die staatliche Energieaufsicht, die die ausreichende, sichere und billige Versorgung aller gesellschaftlichen Teilbereiche mit Strom sicherzustellen hatte. Zusammengefasst bilden eine Investitionskontrolle und -lenkung, eine Tarifaufsicht und vor allem Betriebsbedingungen und -untersagungsmöglichkeiten für die EltVU die Grundpfeiler des Gesetzes. So wurde u.a. die Errichtung und Erweiterung von Erzeugungsanlagen, die Führung der EltVU sowie die Gestaltung der Tarife und Lieferungsbedingungen einer ministeriellen Aufsicht unterstellt. Die schon in der Verordnung von 1934 verfügte Auskunftspflicht der Unternehmen über ihre technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse gegenüber dem Staat sowie seine Investitionsaufsicht wurden beibehalten. Daneben gab es einen staatlichen Genehmigungsvorbehalt für die Aufnahme einer gewerblichen Stromversorgung anderer mit Energie und eine Regelung zur Anschluss- und Versorgungspflicht der EltVU. Ebenso ermächtigte das EnWG die öffentliche Hand zur Kontrolle der Tarif- und Stromlieferungsbedingungen sowie die Entziehung der Betriebserlaubnis für ein Energieversorgungsunternehmen und die Delegation der Versorgungsaufgabe an ein anderes Unternehmen im Falle ihrer Nichterfüllung.

Insgesamt bildete das Energiewirtschaftsgesetz von 1935, das in allen wesentlichen Teilen bis zu seiner Neufassung 1998 unverändert blieb, den regulierenden Ordnungsrahmen für die gesamte spätere Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl es dem Staat weitgehende Interventionsmöglichkeiten eröffnete, legte es weder eine zentrale oder dezentrale Erzeugungs- und Versorgungsstruktur fest, noch berührte es die heterogene Eigentumsstruktur der EltVU-Landschaft mit dem weiter schwelenden Grundkonflikt zwischen staatlicher, kommunaler, privater oder gemischtwirtschaftlicher Trägerschaft der Stromversorgung. Sein im Grunde rein technischer Charakter war auch ursächlich dafür, dass die Alliierten das EnWG nicht als typisch nationalsozialistisches Gesetz klassifizierten und es so über 1945 hinaus Bestand haben konnte. Gleichzeitig besteht in der Literatur weitgehende Einigkeit über die Struktur der Energiewirtschaft in Deutschland als ein historisch gewachsenes, großtechnisches Infrastruktursystem, dessen Ausformungen allerdings bis heute „nicht auf vermeintlichen Naturgesetzen oder unentrinnbaren technisch-ökonomischen Zwängen beruhen, sondern in konkreten Interessenkonflikten und Entscheidungsprozessen entstanden sind“ (Stier 1999: 521).

7.1.3 Herausbildung der Akteursstruktur nach 1945

Die Stromerzeugung hatte sich durch die Kriegszerstörungen im Vergleich zu der im Spitzenjahr 1943 erreichten Leistung bei Kriegsende halbiert und die Überlandleitungen waren ebenfalls stark beschädigt. Obwohl die Stromerzeugung im Dritten Reich zuletzt fast ausschließlich der Kriegswirtschaft diente und der Strombedarf durch die vorübergehende Stilllegung weiter Teile der deutschen Industrie zunächst einbrach, hatte eine rasche Wiederherstellung der Stromversorgung für die westlichen Alliierten in ihren Zonen als Grundvoraussetzung für eine funktionierende Infrastruktur hohe Priorität. So wurden Elektrizitätswerke von Demontageaktionen weitgehend ausgenommen und die Netze auch mit Marshallplan-Mitteln schnell repariert. In jedem Fall mussten die verbliebenen Erzeugungskapazitäten effektiv eingesetzt und die bestehenden Akteure dafür eingebunden werden, weshalb zunächst vorhandene Pläne für eine Entflechtung der deutschen Energiewirtschaft nicht weiter verfolgt wurden und die Vorkriegsstrukturen erhalten blieben. Dafür war auch die kommunale Dominanz innerhalb der Eigentumsstrukturen der EltVU mitverantwortlich. Sie wurde von den Alliierten als stabilisierender Ordnungsrahmen positiv für die zukünftige Entwicklung des Schlüsselsektors gewertet, dem eine entscheidende Bedeutung für die ökonomische Entwicklung der zu gründenden, demokratisch verfassten Bundesrepublik zukam. Gleichzeitig gingen auch die beiden staatlichen Industriekonglomerate VEBA (*Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG*) und VIAG (*Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG*) mit ihren Stromtöchtern *PreußenElektra* und *Bayernwerk* in Bundeseigentum über. VEBA und VIAG wurden dann ab den 1960er bis in die 1980er Jahre hinein sukzessive über die Platzierung sog. Volksaktien an der Börse privatisiert (Liedtke 2006: 72).

Die für die deutsche Elektrizitätswirtschaft typischen und stets umstrittenen Strukturmerkmale der Demarkation und Monopolisierung, die sich auf konzessionsrechtlicher Basis insbesondere während der Weimarer Republik sowie durch den Elektrofrieden 1927 verfestigt hatten und 1935 im EnWG normativ zementiert wurden, bestanden also fort. Eising postuliert sogar eine „pfadabhängige Evolution des Sektors“ bis zur Liberalisierung 1998 (Eising 2000: 101). Die großen Verbundunternehmen arbeiteten nun weiter an ihrem schon in den 1930er Jahren vorgelegten Plan eines starken Stromverbundsystems. Gemeinsam gründeten die großen Stromversorgungsunternehmen der Westzonen *PreußenElektra*, *RWE*, *VEW*, *Badenwerk*, *Bayernwerk*, *HEW*, *Bewag* und *EVS* deshalb 1948 die *Deutsche Verbundgesellschaft* (DVG), deren Aufgabe es zunächst war, die acht Versorgungsgebiete durch ein neu zu errichtendes 380-kV-Höchstspannungsnetz miteinander zu verbinden und Anschlüsse an das westeuropäische Verbundnetz herzustellen (Löwer 1992: 194 f.).

Parallel gründeten die Städte und Gemeinden wegen ihrer wachsenden Wirtschaftstätigkeit 1949

den *Verband kommunaler Unternehmen* (VKU) und die regionalen Versorger die *Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungsunternehmen* (ARE). Damit wurde die technisch-ökonomische vertikale Struktur der Stromversorgung in Deutschland in der Landschaft der Interessenvertretungsvereinigungen mit drei subsektoriellen Verbänden institutionalisiert. Auf der Erzeugerstufe und als Betreiber aller Höchst- und Hochspannungsleitungen dominierten die acht großen, in der DVG zusammengeschlossenen Verbundunternehmen. Darunter waren die regionalen Verteilungsunternehmen in der ARE organisiert, während sich die Stadtwerke als kommunale Betriebe im VKU engagierten. Die öffentlichen Versorgungsunternehmen³⁴ waren jedoch nicht nur Mitglieder in diesen subsektoriellen Verbänden, sondern schlossen sich 1950 schließlich in der wiederbelebten und neu gegründeten *Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke* (VDEW) als dem übergeordneten Interessenvertretungsverband der Branche zusammen, dessen Mitglieder 95 Prozent des deutschen Strommarktes repräsentierten. Da die deutsche Verbundwirtschaft stark an ihrer Integration in das westeuropäische Verbundnetz interessiert war und dieses Bestreben von der Regierung Adenauer im Zuge ihrer Westintegrationspolitik auch vorangetrieben wurde, kam es unter maßgeblicher deutscher Beteiligung 1952 in Paris zur Gründung der *Union pour la Coordination de la Production et du Transport de l'Électricité* (UCPTE). Bereits zehn Jahre später waren fast alle Hochspannungsnetze Westeuropas zusammengeschlossen und in die UCPTE integriert. Ebenfalls 1952 erfolgte auch die Wiederaufnahme der VDEW in die 1925 gegründete *Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie Électrique* (UNIPED) als dem damaligen europäischen Stromwirtschafts-Dachverband (Liedtke 2006: 68).

Auf der Konsumentenseite hatten sich große Industrieunternehmen sowie Vertreter energieintensiver Branchen als bedeutendste industrielle Stromabnehmer bereits 1947 in der *Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft* (VIK) zusammengeschlossen, von denen einige große Industriebetriebe auch Erzeugungsanlagen für den Eigenbedarf unterhielten. Die mittelständische Wirtschaft wiederum gründete 1950 den *Bundesverband der Energie-Abnehmer* (VEA).

Insgesamt war die eigentliche Akteursherausbildung in der deutschen Elektrizitätswirtschaft bereits zu Beginn der 1950er Jahre mit der Gründung der Interessenvereinigungen abgeschlossen. Unternehmens- und Verbandslandschaft blieben absolut stabil. Mit Ausnahme der Privatisierung und Eingliederung der ostdeutschen Stromwirtschaft nach der Wiedervereinigung veränderten sich bis zur Strommarktliberalisierung nur noch die eigentumsrechtlichen Strukturen einiger EltVU wie durch die Privatisierung von VEBA und VIAG, eine nennenswerte Marktbewegung etwa für die

³⁴ Der gebräuchliche Terminus „öffentliche Versorgungsunternehmen“ ergibt sich aus der lange vorherrschenden Wahrnehmung der Elektrizitätsversorgung als einer „Aufgabe im öffentlichen Interesse“. Gemeint ist also die ausschließliche Stromproduktion zur Versorgung Dritter bzw. der Öffentlichkeit mit elektrischer Energie durch die EltVU, nicht etwa eine eigentumsrechtliche Beteiligung der öffentlichen Hand an den Unternehmen (Bruche 1977: 168).

Verbraucherseite fand jedoch nicht statt. Diese Stabilität ist insbesondere auf die Kontinuität des EnWG als gleich bleibendem Ordnungsrahmen der Elektrizitätswirtschaft zurückzuführen, in dem sich alle Akteure zumindest der Angebotsseite auskömmlich einrichten konnten und der ihnen durch Konkurrenzausschluss eine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit bot. Dieser Monopolrahmen wurde durch das 1957 erlassene *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) noch zusätzlich verstärkt. Es verbot zwar vertragliche Vereinbarungen zum Ausschluss oder zur Behinderung von Wettbewerb grundsätzlich, formulierte in § 103 für die Energiewirtschaft aber eine *Bereichsausnahme* und stellte die Demarkations-, Konzessions-, Preisbindungs- und Verbundverträge der Stromversorger ausdrücklich vom Kartellverbot frei. Damit wurde die ökonomische Ausnahmestellung des Sektors im Sinne einer industrieökonomischen Besonderheitenlehre umfassend kodifiziert und Wettbewerb als schädlich für die volkswirtschaftliche Entwicklung ausgeschlossen. Gleichzeitig übertrug das GWB den Wirtschaftsministerien der Bundesländer die Preisaufsicht über die Tarife der Versorger im Industrie- und Haushaltskundenbereich nach der *Tarifordnung Elektrizität* von 1938. Tarifveränderungen mussten sich die EltVU bis zur Verabschiedung der *Bundestarifordnung Elektrizität* (BTOElt) 1979 von den Behörden genehmigen lassen, danach waren die Modalitäten der Preisgestaltung im Tarifkundenbereich einheitlich durch die BTOElt festgelegt. Die Verträge zwischen den EltVU und den Sondervertragskunden, also den Stromgroßabnehmern, unterlagen der Mißbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt. Zusätzlich wurde das EnWG durch das Stromeinspeisegesetz und die *Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung von Tarifkunden* (AVBeltV) flankiert, die die Regelungen zur Anschlusspflicht der grundversorgenden EltVU beinhaltete. Die Höhe der Konzessionsabgaben schließlich wurde durch die *Konzessionsabgabenverordnung* festgelegt (Pfaffenberger 1993: 73).

Analog zur Wirtschaftsleistung erhöhten sich in Deutschland Strombedarf und -erzeugung in den 1950er Jahren mit zweistelligen Zuwachsraten pro Jahr. Durch technische Innovation stieg die Effizienz der Kraftwerke und mit dem Ausbau der Übertragungsnetze innerhalb der Verbundunternehmensgebiete konnte ihr Auslastungsgrad erhöht werden. Auch wurden immer größere Anlagen in Betrieb genommen, was zusätzlich kostendämpfend wirkte, so dass Strom zu dieser Zeit relativ günstig und in immer größeren Mengen verfügbar war. Diese Entwicklung ist als ursächlich dafür anzusehen, dass die in der VIK organisierten energieintensiv produzierenden Industrieunternehmen sich vielfach entschlossen, mit einem Anschluss an die Hochspannungsnetze langfristige Lieferverträge direkt mit den großen Verbundunternehmen einzugehen und nicht mehr in eigene Erzeugungskapazitäten zu investieren bzw. die bereits installierten auslaufen zu lassen. So verringerte sich der Anteil der industriellen Eigenerzeugung zwischen 1950 und 1970 von ca. 40 auf unter 20 Prozent des Gesamtjahresstromaufkommens in der BRD, während sich das

Gesamtaufkommen im selben Zeitraum von 45 Mrd. kWh (45 TWh) auf 200 TWh mehr als vervierfachte (*Herzig* 1992: 145). Obwohl industrielle Großabnehmer bis 1998 nur in Ausnahmefällen eigene Erzeugungsanlagen realisierten, konnten sie durch die Androhung ihrer Errichtung immerhin bis zu einem bestimmten Grad auf die Preisgestaltung ihrer Sonderverträge Einfluss nehmen. Private Verbraucher hingegen waren nicht in der Lage, irgendeine Art von Druck auf ihren Grundversorger auszuüben, dem sie qua Wohnort von vornherein und ohne Wechselmöglichkeit zugeordnet waren (*Melzer* 2007: 15).

7.1.4 Konstituierung des Politikfeldes und Phasen der Energiepolitik bis 1998

Gemäß eines traditionell sehr stark technisch-ökonomisch geprägten Verständnisses der gesamten Energieversorgung wurde Energiepolitik und damit auch die Elektrizitätspolitik als einer ihrer Teilbereiche nach der Gründung der Bundesrepublik zunächst vor allem als sektorale Wirtschaftspolitik verstanden. Institutionell war sie folglich weiterhin im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern basierte ein Großteil der Stromerzeugung in den 1950er Jahren auch in Deutschland auf Kohle, so dass Strompolitik in dieser Zeit fast gleichbedeutend mit Kohlepolitik war. Nachdem in der Zeit der Gründung der Bundesrepublik Kohleknappheit und damit Energieträgerknappheit herrschte, gab es mit der Einfuhr immer billigerer Importkohle bei gleichzeitig anziehender heimischer Produktion schon 1957 eine erste *Kohlenkrise* durch ein enormes Überangebot an preislich nicht mehr absetzbarer deutscher Steinkohle. Die politische Reaktion darauf war eine Schutzpolitik zugunsten der Verstromung deutscher Steinkohle seitens der Bundesregierung, die, wenn auch deutlich reduziert, über Subventionen bis heute andauert. Fragen der Energiesicherheit spielten auf der politischen Agenda also von Anfang an eine prominente Rolle, wurden aber sehr ungeordnet und isoliert voneinander als Probleme betrachtet, die sich vornehmlich um einzelne Energieträger oder Energietechnologien herum gruppieren. Energiepolitik vollzog sich also zuerst in separaten politischen Arenen wie der Kohle-, Öl-, Gas- oder Atompolitik, ohne dass integrierte Strategien für eine zukünftige Stromversorgung entworfen wurden (*Kitschelt* 1983: 66).

Die Politik reagierte vielmehr sehr situativ auf auftretende Probleme, bis die Energiekrise bzw. Ölpreiskrise von 1973 eine deutliche Zäsur in der bisherigen Energiepolitik unumgänglich machte. Die Krise betraf zwar vor allem die Heizöl- und Benzinpreise und hatte auf den Elektrizitätssektor keinen großen Einfluss, weil die Stromerzeugung aus Öl nur einen kleinen Teil der Erzeugungsstruktur ausmachte, führte aber schlagartig zu breiten politischen Diskussionen und einer Bewusstseinsänderung aller politischen Akteure. Der Importabhängigkeit im Energiesektor sollte durch eine Effizienzsteigerung und insbesondere durch eine Diversifizierung der zur

Verstromung eingesetzter Energieträger nun noch entschiedener als bisher entgegengewirkt werden, was in der Folge vor allem zu einem beschleunigten Ausbau der Kernenergiekapazitäten führte. Die Subventionierung heimischer Energieträger wie Braun- und insbesondere Steinkohle wurde zudem zementiert. Erstmals kam es nun also zur Anwendung von integrierten, öffentlichkeitswirksamen energiepolitischen Konzepten und der Konturierung einer umfassenderen staatlichen Energiepolitik. Die inhaltliche und institutionelle Ausformung der Energiepolitik als eigenständiges Politikfeld kam deshalb, wie in den meisten anderen Industriestaaten auch, erst unter dem schockartigen Eindruck der Ölpreiskrise von 1973 zustande, die auch in der Elektrizitätspolitik einen Paradigmenwechsel mit sich brachte (*Saretzki 1999: 197*).

Obwohl sich das Politikfeld in Deutschland also erst ab ca. 1973 richtig konstituierte, wird die integrierte Energiepolitik der Bundesrepublik seit ihrer Gründung, analog zu anderen Politikfeldern, in der Literatur rückblickend in unterschiedliche Phasen unterteilt. Die Unterteilungen orientieren sich dabei meistens entlang äußerer Ereignisse wie der Kohle- oder Ölkrise, der Politik der Bundesregierung bzw. entlang politischer Machtwechsel oder an Kontroversen wie der Kernenergienutzung, weisen jedoch im Ergebnis ein relativ hohes Maß an zeitlicher Übereinstimmung auf. In jedem Fall konzentrieren sie sich überwiegend auf die Policy-Ebene, also entsprechend der üblichen Ausrichtung von Politikfeldanalysen auf konkrete politische Zielsetzungen und Maßnahmen, die zu einer Veränderung der energiepolitischen Agenda geführt haben (vgl. *Czakainski 1993: 18f.*; *Brauch 1997: 13 f.*; *Mez 1998: 28f.*; *Saretzki 1999: 199 ff.*).

Im Wesentlichen lassen sich von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis zur Liberalisierung der Stromversorgung 1998 sechs Phasen unterscheiden. Wie bereits skizziert, ist als übergeordnete Entwicklungstendenz für die Stromversorgung neben dem strukturellen Wandel der zur Stromproduktion genutzten Primärenergieträger auch die durch das anhaltende Wirtschaftswachstum ausgelöste enorme Zunahme des Strombedarfs in Deutschland von entscheidender Bedeutung.

Die erste Phase (1949-1957) ist zunächst als reine Steinkohleförderungspolitik zu apostrophieren. Sie vollzog sich entlang der politischen Handlungsmaxime, eine grundlegende, dauerhafte Versorgungssicherheit zu erreichen, nachdem es nicht nur in der unmittelbaren Nachkriegszeit, sondern noch im Winter 1950/51 zu staatlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen wie Stromrationierungen und -abschaltungen kam. Der Steinkohlenbergbau in Nordrhein-Westfalen und im Saarland wurde in den Folgejahren umfassend direkt und indirekt subventioniert. Auf dem Höhepunkt der erreichte die Steinkohleförderung im Jahr 1956 ca. 160 Mio. Tonnen, mehr als 600.000 Menschen waren im Steinkohlenbergbau beschäftigt (*Kroker 1993: 82*). Als die Kohlepreisbindung aufgehoben wurde, kam es im Jahr 1957 zur ersten sog. *Kohlekrise*, da der deutsche Einstandspreis weit über dem Weltmarktpreis für Importkohle lag.

Die zweite Phase der Energiepolitik (1958-1966) ist von einem Policy-Dilemma gekennzeichnet, in das sich die Bundesregierung durch ihre Schutzpolitik infolge der Kohlekrise manövrierte und das zu einer dauerhaft konfliktuösen Konstellation innerhalb der Energiepolitik führte. Auf der einen Seite wurde die Steinkohle als wichtigste inländische Energiequelle im Sinne einer Energieunabhängigkeit weiter hoch subventioniert, u.a. über eine auf den Strompreis aufgeschlagene Ausgleichsabgabe, den *Kohlepfennig*. Auf der anderen Seite führte die zunehmende Integration der westdeutschen Wirtschaft in den Weltmarkt zu einem großen Druck auf die Politik, ihre energiepolitische Prioritätensetzung weiter in Richtung einer preisgünstigeren Energieversorgung zu verschieben.

In der dritten Phase (1967-1972) ist die Energiepolitik als Strukturpolitik zu charakterisieren, da sich die Große Koalition (1966-1966) als Konsequenz aus der anhaltenden Strukturkrise der Steinkohleindustrie dazu entschloss, die Drosselung der Förderung nicht mehr länger nur über die Subventionspolitik zu forcieren, sondern direkt zu intervenieren, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle zu steigern und eine grundlegende Restrukturierung des Sektors zu erreichen. Dieses Ziel erwies sich bald als unrealistisch, so dass es ab Mitte der 1970er Jahre wieder zu starken Überkapazitäten bei der Kohleförderung kam (*Rehfeld* 1986: 117 ff.).

Neben den Umstrukturierungen im Kohlesektor datiert in diese Zeit auch der Beginn der kommerziellen Kernenergienutzung zur Stromerzeugung, die bis dahin bedeutendste Zäsur in der Geschichte der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Das zivile „Atomzeitalter“ hatte in den 1950er Jahren begonnen, als nahezu alle politischen und gesellschaftlichen Gruppen die aufkommende Nutzung der Kernenergie für die Energieerzeugung als Inbegriff des technischen Fortschritts feierten. In der Folge wurde der Anteil der Kernkraft an der erzeugten Bruttostrommenge zur öffentlichen Versorgung massiv von 3,7 Prozent 1970 auf 40 Prozent 1990 bei gleichzeitiger Verdoppelung des Gesamtverbrauchs gesteigert. Ab 1985 war die Kernenergie wichtigster Energieträger für die Stromwirtschaft.

In die vierte Phase der Energiepolitik (1973-1982) fällt die Etablierung der Energiepolitik als eigenständiges Politikfeld und als gesellschaftliche Streitfrage. Die *Ölpreiskrisen* 1973/74 und 1979/80, als die Öl exportierenden Staaten der OPEC (*Organization of Petroleum exporting Countries*) Förderquoten festlegten, ihre Produktion drosselten und sich Erdöl in der Folge drastisch verteuerte, führten in der Bundesrepublik Deutschland zu grundlegend veränderten Rahmenbedingungen für die Energiepolitik. Das Ziel der Versorgungssicherheit dominierte nun wieder den energiepolitischen Diskurs gegenüber der Wirtschaftlichkeit. Als direkte Folge erlebten Braun- und vor allem Steinkohle als heimische, in ausreichendem Maße vorhandene Energieträger deshalb eine Renaissance (*Herzig* 1992: 152). Vor allem aber wurde die Kernkraftnutzung massiv ausgeweitet, wogegen sich seit Beginn der 1970er Jahre in Deutschland zunehmender

gesellschaftlicher Widerstand bildete. Weder die Frage der Entsorgung des anfallenden radioaktiven Abfalls schien geklärt zu sein, noch wurde aus Sicht vieler Menschen hinreichend über die Risiken und Gefahren eines atomaren Unfalls informiert. Nach immer massiveren Protesten und Ausschreitungen rund um Neubauprojekte in den 1970er und 1980er Jahren und einer starken Reduzierung der Atomkraftausbaupläne ging mit dem 2. Reaktorblock des AKW Neckarwestheim 1988 schließlich der bislang letzte Atomreaktor in Deutschland ans Netz (*Hatch* 1991: 73 ff.).

In der fünften Phase (1983-1989) bildete sich der Umweltschutz bzw. die Umweltverträglichkeit als neue Determinante und drittes Oberziel der deutschen Energiepolitik immer stärker heraus. Daraus entstand das bereits skizzierte, bis heute gültige Zieldreieck der deutschen Energiepolitik aus Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit. Der Einzug der Grünen in den Bundestag 1983 veränderte zudem die bundesdeutsche Parteienlandschaft nachhaltig und verankerte das Thema Umweltschutz auch für die etablierten Parteien dauerhaft auf der politischen Agenda. Der Schock über die Kernkraftwerkskatastrophe von Tschernobyl im April 1986 veränderte die gesamte Energiedebatte und -politik schließlich schlagartig. Die gesellschaftliche Mehrheitsmeinung verschob sich nun dauerhaft zulasten der Kernenergienutzung. Die Bundesregierung reagierte auf die Katastrophe von Tschernobyl u.a. mit der Gründung des *Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (BMU). Auch durch diese Veränderung des institutionellen Kontextes rückte die Verzahnung von Umwelt- und Energiepolitik zunehmend in den Blickpunkt der politischen Öffentlichkeit (*Saretzki* 1999: 209).

Die energiepolitische Debatte drehte sich in der sechsten Phase (1990-1998) immer stärker um die Frage nach den ökologischen Folgen der Stromerzeugung aus unterschiedlichen Energiequellen und um die Anlagensicherheit.³⁵ Internationale Forderungen nach einem global orientierten Klimaschutz sowie einer nachhaltigen Energiepolitik durch mehr Ressourcenschonung wurden auch in Deutschland immer intensiver thematisiert. Im Bereich der Atomkraft standen sich das an der Kernenergienutzung festhaltende Regierungslager aus Union und FDP und die Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/ Die Grünen immer konfrontativer gegenüber. Gespräche um einen nationalen Energiekonsens scheiterten deshalb an den grundsätzlichen Differenzen über die zukünftige Rolle der Kernenergie (*Mez* 1997: 433).

7.1.5 Regulierung und Preisaufsicht im traditionellen Ordnungsrahmen bis 1998

Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt, war der Elektrizitätssektor in der Bundesrepublik im traditionellen Ordnungsrahmen umfassend reguliert. Der Sektor wurde dabei

³⁵ Die parallel laufende Liberalisierungsdebatte im Rahmen der europäischen Integration sowie der Eingliederungsprozess der ostdeutschen Energiewirtschaft werden in separaten Abschnitten thematisiert.

ordnungspolitisch nicht disaggregiert, sondern einheitlich als ein wettbewerblicher Ausnahmereich betrachtet. Ihm wurde für alle Stufen der Wertschöpfungskette ein Marktversagen aufgrund eines vorliegenden natürlichen Monopols unterstellt. Neben dem alten EnWG von 1935 bildeten weitere Gesetze und Verordnungen den ordnungsrechtlichen Rahmen für die allgemeine Stromversorgung in Deutschland.

- Das *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung* (GWB) vom 27. Juli 1957 formulierte in § 103 für den Elektrizitätsversorgungssektor eine *Bereichsausnahme* und stellte die Demarkations-, Konzessions-, Preisbindungs- und Verbundverträge der Stromversorger ausdrücklich vom Kartellverbot frei. Wettbewerb wurde somit als ineffizient und schädlich für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erachtet und deshalb vom Ausnahmetatbestand im GWB auf allen Ebenen der Stromversorgung ausgeschlossen. Allerdings wurde auch eine kartellrechtliche ex-post-Mißbrauchsaufsicht nach der Maßgabe eingeführt, dass das Verhalten eines EltVU nicht gegen Grundsätze verstoßen durfte, die in einem funktionierenden Wettbewerb verhaltensdeterminierend gewirkt hätten oder den damaligen energiepolitischen Oberzielen einer sicheren und preisgünstigen Stromversorgung zuwider gelaufen wären (*Ringel* 2004: 33). De facto bedurften Veränderungen in der Versorgungs- und Preisstruktur ohnehin der staatlichen Genehmigung, so dass sich auf allen institutionellen Ebenen stabile Kooperationsbeziehungen zwischen den immer gleichen Unternehmen und Regulierungs- bzw. Genehmigungsbehörden herausbildeten.
- Das kommunale Versorgungs- bzw. Gebietsmonopol wurde zusätzlich von der *Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände* (KAE) vom 4. März 1941 abgesichert. Die KAE regelte gleichzeitig auch die Abgabenhöhe, die sich wiederum an den Bruttoeinnahmen der EltVU orientierte. Konzessionsverträge, die nach § 103a GWB (alt) auf höchstens 20 Jahre geschlossen werden durften, sicherten einem EltVU gegen ein entsprechendes Entgelt (Konzessionsabgabe) dabei das alleinige Recht zu, Leitungen zur allgemeinen Stromversorgung auf öffentlichen Verkehrswegen verlegen und betreiben zu dürfen. Im Gegenzug hatten die EltVU nach § 6 EnWG „eine allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht“, die in der *Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung von Tarifkunden* (AVBeltV) vom 21. Juni 1979 nochmals präzisiert wurde. Nach dieser mussten die Versorgungsunternehmen alle Verbraucher, die dieses wünschten, zu den allgemeingültigen Tarifen und Versorgungsbedingungen an ihr Netz anschließen, sofern dies nicht nachweislich wirtschaftlich unzumutbar war (*Pfaffenberger/Scheele/Salge* 1999: 24). Die KAE wurde am 1. Januar 1992 von der sog. *Konzessionsabgabenverordnung* (KAV) ersetzt, nach der die Parameter Gemeindegröße,

Spannungsebene des Netzanschlusses sowie die Verbrauchsstruktur bei der Berechnung der Abgabenhöhe zu berücksichtigen sind. Das Gesamtaufkommen aus der Konzessionsabgabe, die neben Strom allerdings auch auf Gas und Wasser zu zahlen ist, betrug in Deutschland im Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2009 durchschnittlich 3,5 Mrd. Euro. Sie stellt in den kommunalen Haushalten somit einen nennenswerten Einnahmetitel dar.

- Das GWB übertrug den Wirtschaftsministerien der Bundesländer gleichzeitig auch die Preisaufsicht über die Tarife der Versorger im Industrie- und Haushaltskundenbereich nach der Tarifordnung Elektrizität von 1938. Danach mussten die EltVU Tarifveränderungen bei den Haushaltskunden auch nach der Verabschiedung der einheitlichen *Bundestarifordnung Elektrizität* (BTOElt) am 18.12.1989 bei den Landesministerien beantragen und genehmigen lassen. Die Ministerien wiederum zogen die Investitionen und Kosten der EltVU nach einem umfangreichen Prüfverfahren im Rahmen der Rendite-Regulierung zur Berechnung von neuen Höchstpreisen für die allgemeine Stromversorgung heran. Im Regelfall fand dabei allerdings eine sehr wohlwollende Antragsprüfung und im Anschluss oft eine komplette Kostenüberwälzung der getätigten Ausgaben auf die Verbraucherpreise statt.
- Sondervertragskunden etwa aus der Industrie durften hingegen individuelle Verträge mit den Versorgern abschließen, die lediglich der Kartellaufsicht unterlagen. Als Drohkulisse stand ihnen jedoch nur die Errichtung von eigenen Erzeugungskapazitäten zur Verfügung, weil ein Versorgerwechsel wie bei den Tarifkunden bis 1998 gesetzlich ausgeschlossen war.
- Schließlich lag auch die allgemeine Energiefachaufsicht nach der Durchführungsverordnung des EnWG sowie dem GWB bei den Wirtschaftsministerien der Bundesländer. Den Kernbestandteil bildete die Investitionsaufsicht nach § 4 EnWG, nach der sowohl der Bau als auch die Modernisierung, Erweiterung oder Stilllegung von Energieanlagen genehmigungspflichtig war. Die Wirtschaftsminister konnten demnach derartige Vorhaben untersagen, wenn diese aus ihrer Sicht einer sicheren und kostengünstigen Stromversorgung entgegenstanden. Zusätzlich mussten Unternehmen, die eine Versorgung Dritter mit Elektrizität planten, hierfür nach § 5 EnWG eine besondere Genehmigung einholen, so dass die Monopolstruktur in der Stromversorgung auch durch die Einschränkung der Gewerbefreiheit abgesichert wurde (*Pfaffenberger* 1993: 62; *Deregulierungskommission* 1991: 67).

Die gesamte Regulierungsstruktur der deutschen Stromwirtschaft gründete sich bis 1998 also auf institutionalisierte Interaktionsbeziehungen zwischen den Energieversorgungsunternehmen der verschiedenen Versorgungsstufen und den hauptsächlich auf Landesebene angesiedelten Regulierungsbehörden. Besonders hervorzuheben sind dabei die Beziehungen zwischen den Wirtschaftsministerien der Bundesländer und den Stromversorgern, wo sich teilweise über

Jahrzehnte stabile Kooperationsbeziehungen herausbildeten. Dazu trug auch die gemischtwirtschaftliche oder sogar rein öffentliche Anteilseignerstruktur der EltVU bei, da die Interessen der öffentlichen Akteure vor Ort oft nahezu identisch mit den Interessen der Versorger waren. Gerade im kommunalen Querverbund wurden die Betriebe der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Transportunternehmen zudem über die Einnahmen der Stadtwerke querfinanziert. Teil der klientelistischen Austauschbeziehungen zwischen Regulierern und Regulierten war auch eine vielfache personelle Verflechtung etwa über Aufsichtsräte und kommunale Beiräte der Versorger, in denen politische Akteure als Anteilseigner oder Vertreter der öffentlichen Hand teilweise hochdotiert saßen. Diese Interessenübereinstimmung kumulierte in einem in Nordrhein-Westfalen lange Zeit gebräuchlichen Bonmot: „Was gut ist für die RWE, ist auch gut für NRW“ (*Tagesspiegel* 2004a).

7.1.6 Exkurs: Elektrizitätspolitik und Stromversorgung in Ostdeutschland

7.1.6.1 Entwicklung und Akteure bis 1990

Neben den Kriegszerstörungen kam es nach dem Krieg in der Sowjetischen Besatzungszone zur umfangreichen Demontage bestehender Erzeugungskapazitäten. Betroffen war die gesamte Wertschöpfungskette von den Kraftwerksanlagen selbst bis hinunter zu den Ausrüstungen der Braunkohletagebaue, so dass sich die Kraftwerksleistung im Vergleich zur Vorkriegszeit nach Schätzungen auf 2500 MW mehr als halbierte. Mit Beginn der 1950er Jahre forcierte die DDR-Regierung dann den Wiederaufbau des Kraftwerksparks, die ein Drittel aller Industrieinvestitionen in den Energiesektor lenkte, wobei sich der politische Systemkonflikt mit der BRD und den westeuropäischen Staaten auch in der Elektrizitätswirtschaft unmittelbar niederschlug. Um energiepolitisch völlig unabhängig vom Westen zu werden, wurde ausschließlich in die Förderung und Verstromung des heimischen Energieträgers Braunkohle investiert. Die installierte Kraftwerksleistung konnte so von 1950 bis 1960 in der DDR um ca. 60 Prozent gesteigert werden, während die Erzeugungskapazität in der BRD im selben Zeitraum um über 140 Prozent anstieg. Insgesamt erhöhte sich die Stromerzeugung in der DDR von 1950 bis 1989 um das sechsfache bei einer Verzehnfachung in der BRD im selben Zeitraum (*Stinglwagner* 1992: 226).

Im Bereich des Energieträgereinsatzes zur Stromproduktion erreichte die Braunkohle 1988 einen Wert von 85 Prozent. Da die Kernenergie mit zuletzt fünf Reaktorblöcken zehn Prozent zum Gesamtstromaufkommen beitrug, entfielen auf alle anderen Energieträger zusammen lediglich fünf Prozent, auf regenerative Energieträger davon sogar weniger als ein Prozent.

Die DDR baute seit den 1950er Jahren schrittweise ihr überregionales Verbundnetz mit 220-kV-Leitungen aus, das ab 1962 von einem übergeordneten 380-kV-Netz ergänzt wurde. Zeitgleich zur Initiierung des UCPTE-Verbundnetzes in Westeuropa konkretisierte sich auch in Osteuropa der Aufbau eines Verbundsystems. 1953 nahmen zuerst Ungarn und die Tschechoslowakei einen Verbundbetrieb auf, in den die DDR 1960, Polen 1961, die Sowjetunion 1962 und später Rumänien und Bulgarien integriert wurden. Im Ergebnis verhinderte später nicht nur die politische Abgrenzungsdoktrin einen Stromaustausch mit dem westeuropäischen Verbundnetz, sondern auch unterschiedliche technische Standards. Dies stellte die DDR seit Mitte der 1980er Jahre vor massive Probleme, als sich die Situation der Elektrizitätswirtschaft wegen akuter Stromknappheit infolge der nicht zu haltenden Ziele beim Ausbau der Kernenergie zuspitzte. Die in der gesamten DDR-Wirtschaft chronische Devisenknappheit und eine starke Verteuerung des Kernkraftwerkbaus auch in Osteuropa führte zum Ende der DDR hin zu großen Versorgungsengpässen, die vom osteuropäischen Verbundnetz nicht aufzufangen waren und nur von teuren Stromimporten aus Österreich via Tschechoslowakei und Polen abgemildert werden konnten (Matthes 2000: 53). Umweltpolitik fand in der DDR praktisch nicht statt, so dass die Umweltverschmutzung durch die äußerst emissionsintensive Braunkohlenverstromung in Kraftwerken ohne Filteranlagen und nicht zuletzt durch den Abbau der Braunkohle in Tagebauweise, der ganze Landstriche „in Mondlandschaften verwandelte“ (Stinglwagner 1992: 237), immer dramatischere Ausmaße annahm. Die Akteursstruktur der Elektrizitätswirtschaft in der DDR war nach vollständiger Enteignung aller EltVU nach dem Zweiten Weltkrieg und nach ihrer Überführung in *Volkseigene Betriebe* (VEB) erst von Zentralisierung und später von ständigen Restrukturierungsmaßnahmen geprägt. Nachdem sämtliche VEB der Energiewirtschaft zunächst entlang der Grenzen der 14 Bezirke der DDR zusammengefasst wurden, erfolgte 1958 mit dem Ziel der vollständigen vertikalen Integration der Stromproduktion von der Kohleförderung über den Kraftwerksbau bis hin zur Erzeugungsstufe die Einführung von Energiekombinaten als politisch favorisiertes Modell von Unternehmensstrukturen, die sich gebietsunabhängig entlang der Wertschöpfungsketten herausbildeten. Daneben existierten das *Kombinat Verbundnetze* für den Stromtransport und die *Bezirks-Energiekombinate* zur regionalen und kommunalen Verteilung. Zentral verwaltet wurde der Energiesektor der DDR vom zuständigen Ministerium. Aus dem zunächst federführenden *Ministerium für Grundstoffindustrie* ging 1972 das *Ministerium für Kohle und Energie* hervor, dem am Ende der DDR 24 Kombinate mit zusammen 200.000 Beschäftigten unterstanden. Für die Berechnung und Ausformulierung der planwirtschaftlichen Lenkungs- und Leistungsziele verantwortlich zeichnete allerdings die für die Gesamtkoordination des Sektors zuständige *Zentrale Energiekommission*, die der Stellvertreter des Ministerratsvorsitzenden leitete. Ihr waren schließlich 15 Bezirksenergiekommissionen zugeordnet, die die Energiekombinate auf Bezirksebene kontrollierten (Richter 1996: 40).

7.1.6.2 Transformation und Privatisierung nach 1990

Im Zuge der politischen Wende 1989 wurde der gesamte Energiesektor neu geordnet und zuerst in die Zuständigkeit des neu geschaffenen Wirtschaftsministeriums eingebracht, in dem alle vorherigen Industrieministerien aufgingen. Durch weitere institutionelle Reformen der Regierungen Modrow (PDS) und De Maizière (CDU) wurde allerdings bis zur Wiedervereinigung das neue *Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* für die Stromwirtschaft zuständig, das die Transformation und Privatisierung der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft maßgeblich organisierte. Neben allen politischen Umwälzungen offenbarte sich zu diesem Zeitpunkt schlagartig auch der strukturell katastrophale Zustand des Sektors: Die Kraftwerksanlagen waren veraltet und wegen der einseitigen Braunkohleverstromung ohne moderne Filtertechnik in hohem Maße umweltschädigend. Die fünf in Betrieb befindlichen Kernreaktorblöcke der DDR in Rheinsberg und Greifswald-Lubmin mussten aus Sicherheitsgründen kurzfristig abgeschaltet werden. Auf der Verbrauchsseite kam es mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft zu einem starken Rückgang der Industrieproduktion und damit auch des Strombedarfs. Damit ergab sich auf der einen Seite in Bezug auf neue Erzeugungskapazitäten und die Modernisierung der bestehenden Anlagen ein enormer Investitionsbedarf, auf der anderen Seite war aber schwer abzusehen, wie sich der Stromverbrauch, der maßgeblich von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den zu erwartenden Effizienzsteigerungen beim Einsatz elektrischer Energie abhing, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten entwickeln würde. Diese ökonomische Unsicherheit bescherte den großen westdeutschen Verbundunternehmen, die sich für die Privatisierung der ostdeutschen Stromwirtschaft in Stellung brachten, eine gute Ausgangsposition. Nachdem die Regierung Modrow noch eine schrittweise Öffnung über Kooperationen und einen Technologietransfer propagiert hatte, verfolgte die Regierung De Maizière ab Mitte 1990 nun das Ziel einer sofortigen und kompletten Transformation im Sinne einer *Paketprivatisierung*, die mit dem skizzierten hohen Investitionsbedarf und großen logistischen Erfordernissen begründet wurde (Richter 1996: 88).

Zur Übernahme der gesamten ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft hatten die drei größten westdeutschen Stromproduzenten RWE Energie, PreußenElektra und Bayernwerk ein Konsortium gebildet, das darauf abzielte, die anderen großen EltVU vom Wettbewerb um ostdeutsche Beteiligungen auszuschließen. Tatsächlich wurden am 22. August 1990 zwischen der DDR-Regierung, damals vertreten durch die Treuhandanstalt, und dem Konsortium die sog. *Stromverträge* geschlossen, die eine Geschäftsbesorgung und die wirtschaftliche Führung der ostdeutschen Stromwirtschaft durch die drei westdeutschen Konzerne vorsah. Hierfür wurden zwei der drei großen ostdeutschen EltVU auf der Verbundebene, die *Vereinigte Kraftwerks AG Peitz* (Braunkohlekraftwerke) und die *Verbundnetz Elektroenergie AG* mit ihrem überregionalen

Verbundnetz, zur *Vereinigte Energiewerke AG* (VEAG) mit Sitz in Berlin verschmolzen, während die Westberliner Bewag die Ostberliner Bewag übernehmen konnte und zum Stromversorger für ganz Berlin aufstieg. Gegen die vom Konsortium avisierte, von der letzten DDR-Regierung und sogar dem Bundeswirtschaftsministerium unterstützte Komplettübernahme auch der Regional- sowie der Kommunalstufe und damit der gesamten Stromwirtschaft formierte sich allerdings starker Widerstand: Neben dem Bundeskartellamt, das wegen der beabsichtigten Eigentumsstruktur der ostdeutschen Stromwirtschaft kartell- und fusionsrechtliche Bestimmungen sowie ordnungspolitische Grundsätze massiv verletzt sah und eine Zustimmung verweigerte, wollten die ostdeutschen Kommunen den Zustand vor der Enteignung mit einer Rückübertragung ihrer Stadtwerke wieder herstellen, um wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts an der lukrativen kommunalen Energieversorgung zu partizipieren. Darüber hinaus drangen auch die anderen, nicht am Konsortium beteiligten westdeutschen Verbundunternehmen auf eine Teilhabe an der Privatisierung (*Matthes* 2000: 348 f.).

Schließlich wurde ein Kompromiss gefunden. Er erlaubte den Kommunen die Gründung eigener Versorgungsunternehmen und sprach ihnen auch die in ihrem Gebiet gelegenen Versorgungseinrichtungen zu. Im Gegenzug mussten sie sich verpflichten, mindestens 70 Prozent ihres Stroms von der VEAG zu beziehen und höchstens 30 Prozent selbst zu produzieren. Auf der Regionalstufe gingen die 15 alten Bezirksenergiekombinate mehrheitlich in den Besitz der großen Stromkonzerne über, die sie unter sich aufteilten und teilweise verschmolzen, während die Kommunen an den neuen Regionalversorgern lediglich Minderheitsbeteiligungen bis 49 Prozent halten durften. Auf der Verbundebene wurde die Privatisierung der VEAG Ende 1994 abgeschlossen. Anteilseigner waren zu je 26,5 Prozent RWE Energie und PreußenElektra, das Bayernwerk hielt 22,5 Prozent. Die restlichen 25 Prozent wurden zwischen Bewag, EVS, HEW und VEW aufgeteilt, so dass bis auf das Badenwerk alle großen westdeutschen Verbundunternehmen zum Zuge kamen. In Deutschland waren nun insgesamt neun Verbundunternehmen aktiv, die alle Höchst- und Hochspannungsleitungen besaßen und mehr als 80 Prozent der Gesamtstromerzeugung auf sich vereinigten. Parallel führte die Treuhandanstalt die gesamte ostdeutsche Braunkohlenindustrie in der neu gegründeten *Lausitzer Braunkohle AG* (Laubag) zusammen und verkaufte diese ebenfalls an ein Konsortium aus westdeutschen Energiekonzernen (*Liedtke* 2006: 74 f.).

Im Ergebnis wurde die dreistufige Gliederung der Elektrizitätswirtschaft der alten Bundesländer mit ihrer charakteristischen Aufteilung in Verbundunternehmen mit den maßgeblichen Erzeugungskapazitäten, Regionalversorger und kommunale Versorger bzw. Stadtwerke im Zuge der Stromverträge auf die neuen Bundesländer übertragen. Die Akteursstruktur unterschied sich aber in soweit stark vom westdeutschen System, als die Verbundunternehmen gleichzeitig die

Regionalstufe kontrollierten, während die westdeutschen Regionalversorger trotz Beteiligungsüberschneidungen bis zur Liberalisierung keine direkten Tochterunternehmen der Verbundstufe waren. Eine ordnungspolitisch naheliegende Beteiligung an den neuen Regionalversorgern im Osten, um die sie sich auch bemüht hatten, blieb ihnen also verwehrt. Zudem gab es nun keine mittels Demarkationsverträgen voneinander abgegrenzte Versorgungsräume, sondern mit der VEAG lediglich ein einziges Verbundunternehmen. Verzichtet wurde im Kontext der Privatisierung auch auf eine strukturelle Entflechtung der Energiewirtschaft, obwohl sich in der alten Bundesrepublik kartell- und liberalisierungspolitische Diskussionen schon länger in dieser Richtung zuspitzten, die vor allem von den immer konkreteren Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Strombinnenmarktes befördert wurden. Auch die in der DDR bereits vorhandene organisatorische Trennung von Erzeugung und Übertragung/Transport wurde zugunsten einer Strukturkonzentration und einer starken vertikalen Integration der Elektrizitätswirtschaft aufgegeben.

7.1.7 Zusammenfassung

Die enorme wirtschaftliche und strategische Bedeutung der Elektrizitätsversorgung für die gesamtgesellschaftliche Infrastruktur stellte den Stromsektor von Beginn der Stromversorgung in Deutschland an in den Mittelpunkt eines starken öffentlichen Interesses. Auch infolge von technisch-ökonomischen Merkmalen der Stromversorgung bildeten sich vielerorts gemischtwirtschaftliche Unternehmensformen heraus. Enge Kooperationen und eigentumsrechtliche Verflechtungen von öffentlichen mit privaten Akteuren waren für den Sektor charakteristisch und lenkende und korrigierende Eingriffe staatlicher Akteure in die sektorielle Entwicklung die Regel. Aufgrund der vorherrschenden Konzeptualisierung der gesamten Stromwertschöpfungskette als natürliches Monopol entstanden neben Stadtwerken und Regionalversorgern große vertikal integrierte EltVU mit überregionaler Monopolstellung, die das Staatsgebiet mittels gegenseitiger Gebietsschutzverträge untereinander aufteilten. Der 1935 im EnWG kodifizierte Ordnungsrahmen der Elektrizitätswirtschaft und die Ausnahmeregelungen im GWB von 1957 schlossen Wettbewerb im Stromsektor bis zur Liberalisierung 1998 aus. Da sich alle Unternehmen vom Stadtwerk bis zum vertikal integrierten EltVU auskömmlich in dieser Monopolwirtschaft einrichteten, war die Herausbildung der Akteursstruktur der Elektrizitätswirtschaft mit acht dominierenden Verbundunternehmen und den nach dem Zweiten Weltkrieg neuformierten verbandlichen Interessenvereinigungen bereits zu Beginn der 1950er Jahre abgeschlossen. Nennenswerte Veränderungen erfolgten danach nicht mehr, so dass sich auf allen Ebenen der Elektrizitätsversorgung stabile Kooperationsbeziehungen zwischen den Unternehmen

und der öffentlichen Hand herausbildeten. Auch wegen der gemischtwirtschaftlichen oder sogar rein kommunalen Anteilseignerstruktur waren die Interessen der öffentlichen Hand oftmals kaum von den Interessen der EltVU unterscheidbar. Gerade auf der Ebene der regionalen und kommunalen Versorgungsunternehmen kam es deshalb zu starken personellen Verflechtungen mit der Politik.

Im Bereich der Stromerzeugung war die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts in Deutschland vom Konflikt um die Nutzung der Kernenergie und von der energiewirtschaftlichen Debatte um die subventionierte Verstromung heimischer Stein- und Braunkohle geprägt. Neben Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit als ordnungspolitische Grundsätze der Energiepolitik trat seit den 1980er Jahren das Ziel der Umweltverträglichkeit und der Ressourcenschonung bei der Erzeugung und beim Einsatz von elektrischer Energie, weswegen man seither vom energiepolitischen Zieldreieck spricht. Entlang der Schenkel des Zieldreiecks verlaufen auch die klassischen Konfliktlinien der Energiepolitik.

Wie alle Unternehmen wurden auch die Elektrizitätsunternehmen in der DDR verstaatlicht und der Sektor zentralistisch-planwirtschaftlich organisiert. Aufgrund der Vorkommen im Lausitzer Revier kam als Primärenergieträger zu fast 90 Prozent Braunkohle zum Einsatz, wobei sich zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung 1990 alle Anlagen entlang der Wertschöpfungskette in einem technisch desolaten Zustand befanden. Neben anderen Faktoren führte insbesondere der entsprechend hohe Investitionsbedarf zu einer Aufteilung der ostdeutschen Stromwirtschaft unter den großen westdeutschen Verbundunternehmen. Durchaus vorhandene reformatorische Ansätze fanden keine Berücksichtigung, so dass sich die westdeutsche Struktur der Elektrizitätswirtschaft auch wegen der Neugründung von diversen Stadtwerken im Wesentlichen auf Ostdeutschland übertrug.

7.2 Der Weg zur Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft 1998

7.2.1 Die Wende im ordnungspolitischen Diskurs in Deutschland

Die in Abschnitt 3.5.1 beschriebenen technisch-ökonomischen Besonderheiten der Stromversorgung führten in Deutschland und analog in anderen europäischen Ländern zum tradierten Leitbild eines Sektors mit wettbewerbsrechtlicher Sonderstellung und einem speziellen Regulierungsregime. Der seit der Verabschiedung des EnWG 1935 bestehende deutsche Ordnungsrahmen der Elektrizitätswirtschaft war jedoch bereits seit den 1950er Jahren Teil wiederkehrender Diskussionen um wettbewerbspolitische Reformen in den staatsnahen Infrastruktursektoren. Insbesondere die industriellen Großverbraucher kritisierten fortwährend die im internationalen Vergleich relativ hohen deutschen Strompreise als einen Standortnachteil und machten das ineffiziente Wirtschaften

der EltVU in einem wettbewerbsfreien Umfeld dafür verantwortlich. Der wissenschaftliche und politische Diskurs wurde schließlich seit den 1980er Jahren immer stärker von der neoliberalen Wettbewerbsökonomie geprägt, die vor allem die wettbewerbliche Sonderstellung des Sektors bzw. das natürliche Monopol der gesamten Stromwertschöpfungskette in Frage stellte (vgl. *Gröner 1975; Pfaffenberger 1993; Hensing/Pfaffenberger/Ströbele 1998; Knieps 2005*).

Gemäß der Unterteilung der Stromversorgung in die funktionstechnischen Bereiche *Erzeugung, Übertragung/Verteilung* und *Vertrieb* (Groß- und Einzelhandel) konstatierte etwa Pfaffenberger lediglich für den Bereich der Stromnetze ein natürliches Monopol. Der Erzeugungsbereich hingegen tritt nach einer Aufbauphase des Kraftwerksparks mit hoher Kostendegression, in der de facto ein natürliches Monopol besteht, in eine Phase ein, in der die Markteintrittshürden aufgrund des abnehmenden Größenvorteils neu zu errichtender Anlagen stetig kleiner werden, wobei ein diskriminierungsfreier Zugang zum natürlichen Netzmonopol vorausgesetzt wird. Der Bereich des Stromhandels wird sogar als grundsätzlich und jederzeit wettbewerbsfähig charakterisiert (*Pfaffenberger 1993: 51 ff.*).

Entsprechend waren die Vertreter der Wettbewerbsökonomie der Ansicht, dass Konkurrenz zumindest auf den Wertschöpfungsstufen Erzeugung und Vertrieb möglich ist und die beste Lösung darstellen würde, um Rationalisierungsprozesse mit einhergehender Produktivitätssteigerung in der Stromwirtschaft in Gang zu setzen, die zusammen mit der Abschaffung von Monopolrenten im Ergebnis zu niedrigeren Strompreisen bei weiterhin gewährleisteter Versorgungssicherheit und -qualität führen würden (*Monstadt 2004: 177*).

7.2.2 Ordnungspolitische Reformbestrebungen bis 1998

Während die Akteure der Elektrizitätswirtschaft die damit einhergehende Neufassung des technisch-ökonomischen Leitbildes des Sektors vehement ablehnten, wurde der zunehmend ordoliberal geprägte wissenschaftliche Diskurs von der Veränderung politischer Mehrheiten flankiert. Die neue Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP unter Helmut Kohl formulierte 1982 das strategische Ziel, eine ordnungspolitische Wende in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik einzuleiten. Obwohl die FDP weiterhin das Wirtschaftsressort besetzte, was für eine gewisse Kontinuität in der Wirtschaftspolitik sorgte, stand der Regierungswechsel im Rückblick dennoch stark für eine marktliberale Politikwende in Deutschland. Beratende und hauptsächlich mit wettbewerbsorientierten Ökonomen besetzte Institutionen wie die Mitte der 1970er Jahre beim Bundeskartellamt eingerichtete *Monopolkommission* oder der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* beim BMWi unterstützten die Bundesregierung bei der Ausarbeitung marktliberaler Policy-Konzepte, die zum Teil von den

marktradikalen Reformen der Thatcher-Regierung in Großbritannien und der neokonservativen Politik unter Präsident Reagen in den USA inspiriert waren. Zusätzlich forcierte die FDP die Einrichtung einer *Deregulierungskommission*, die 1987 ihre Arbeit aufnahm und die Deregulierungspotentiale unter anderem im Energiesektor identifizieren sollte. Nicht zuletzt wegen des sich in den 1980er Jahren immer deutlicher zeigenden wirtschaftlichen Niedergangs der Ostblockstaaten mit ihren sozialistischen Planwirtschaften herrschte in den westlichen Ländern und auch in der BRD ein wirtschaftsliberaler Zeitgeist. Gleichwohl stießen Privatisierungs- und Liberalisierungsvorstöße der Bundesregierung auf starke Vorbehalte der unionsgeführten Bundesländer wie Bayern oder Baden-Württemberg, so dass die angestrebte ordnungspolitische Wende trotz Unionsmehrheit im Bundesrat aufgrund des föderalen deutschen Politiksystems nicht annähernd in derselben Radikalität und Geschwindigkeit möglich war wie etwa in Großbritannien. Dieser Umstand wurde durch die SPD-Mehrheit im Bundesrat ab 1990 noch wesentlich verstärkt (*Eising* 2000: 265 f.).

Trotz aller Reformbekenntnisse gab es seitens der staatlichen Akteure darüber hinaus kaum Veränderungen am sektoriellen Leitbild der Elektrizitätswirtschaft: Das Vorhandensein sektorieller Besonderheiten wurde weiterhin anerkannt und die avisierte Reform des EnWG sollte innerhalb des tradierten Sektorregimes erfolgen, da sich aus Sicht der Bundesregierung „der derzeitige energierechtliche Ordnungsrahmen im Grundsatz bewährt“ hatte (*Cronenberg* 1991: 45). Diese Haltung wurde maßgeblich von der strikten Ablehnung aller Akteure der Stromwirtschaft gegenüber den Reformvorschlägen von Deregulierungs- und Monopolkommission sowie des Bundeskartellamtes beeinflusst (*Grawe* 1996). Sie sahen unter anderem eine allgemeine Durchleitungspflicht der Verbundunternehmen für fremden Strom und ein Verbot von Demarkations- und Verbundverträgen sowie der Ausschließlichkeitsklausel in den Konzessionsverträgen zwischen EltVU und Gemeinden vor. Auch wurde eine staatliche oder staatlich kontrollierte private Betreibergesellschaft für den Betrieb der Hochspannungsleitungen bzw. zumindest eine organisationsrechtliche Trennung von Stromerzeugung und Transport empfohlen.

Innerhalb der Bundesregierung stellte in der Folge das Bundeswirtschaftsministerium die treibende Kraft für eine umfassende ordnungspolitische Reform des EnWG von 1935 dar. Es legte im September 1993 den ersten und im Februar 1994 einen nochmals überarbeiteten Gesetzesentwurf vor, der insbesondere die Beseitigung der Sonderstellung der Energiewirtschaft im GWB und der Demarkationsverträge beinhaltete. Der Entwurf des BMWi orientierte sich stark am ersten Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes in der Europäischen Union vom 21. Februar 1992 (*Europäische Kommission* 1992), obwohl den Kommissionsvorschlägen zunächst sehr reserviert begegnet wurde. Analog zu den Akteuren der

deutschen Stromwirtschaft sah das Ministerium die unterschiedlichen nationalen Sektorregime innerhalb Europas als größtes Problem und Hürde für eine europaweite Marktöffnung an (*Ortwein* 1996: 124).

Im weiteren Verlauf der Liberalisierungsdebatte mit einem für die Jahre vor der Neufassung des EnWG 1998 typischen zähen Interaktions- und wechselseitigen Policy-Prozess zwischen EU-Kommission und nationalen Politikfeldakteuren kam es innerhalb der deutschen Stromwirtschaft zu einem offenen Sollbruch, der auch die Verhandlungsposition des alle Unternehmen der Wertschöpfungskette vereinigenden Branchenverbandes VDEW entscheidend schwächte. Während sich die in der DVG und der ARE organisierten Unternehmen der Verbund- und Regionalstufe im Kontext des aus ihrer Sicht nun nicht mehr zu verhindernden europäischen Energiebinnenmarktes insbesondere gegen weitere nationale Abschottungen zur Wehr setzten, verlangten sie für die nationale Ebene auch die Aufhebung der kommunalen Versorgungsmonopole. Dies sahen die kommunalen EltVU bzw. Stadtwerke, vertreten durch den VKU und den Deutschen Städte- und Gemeindetag, als direkten Angriff auf ihre Existenz an. Über ihren privilegierten Zugang zur lokalen Basis der Parteien mobilisierten sie massiven kommunalpolitischen Widerstand, so dass die von Bundeswirtschaftsminister Günther Rexrodt (FDP) ursprünglich sogar schon vor der Bundestagswahl 1994 geplante umfassende Reform des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens auch wegen Streitigkeiten innerhalb des Kabinetts nicht zu Stande kam. Dies war unter anderem dem in den 1990er Jahren wachsenden institutionellen Konflikt zwischen BMWi und BMU geschuldet, die beide eine Führungsrolle bei der ordnungspolitischen Reform der Stromversorgung für sich beanspruchten. Während die ordoliberal ausgerichtete Grundsatzabteilung des BMWi eine umfassende Liberalisierung anstrebte und den hausinternen, chronischen Konflikt mit der traditionell unternehmensnahen Energieabteilung zunehmend dominieren konnte, ging es dem BMU vor allem um eine Neuausrichtung der Stromerzeugung nach ökologischen Rahmenbedingungen, also um eine Energiewende hin zu einer verstärkt regenerativen Stromerzeugung (*Eising* 2000: 270 f.).

Unabhängig von der Entwicklung auf der EU-Ebene plante Bundeswirtschaftsminister Rexrodt, der mit Rückendeckung von Kanzler Kohl die Liberalisierung maßgeblich vorantrieb, für das Jahr 1996 weiterhin eine nationale Novellierung des Energierechts mit einer Wettbewerbsöffnung zu Beginn des Jahres 1997. Ziel der Liberalisierungsreform sollte weiterhin die Stärkung des Standorts Deutschland durch niedrigere Strompreise für Industrie- und Haushaltskunden sein. Letztlich war jedoch der auf EG-Ebene erzielte Kompromiss für eine Richtlinie zum europäischen Energiebinnenmarkt das ausschlaggebende Moment, um die Reformbestrebungen in Deutschland zu beschleunigen und institutionelle Konflikte zugunsten des BMWi aufzulösen, das aufgrund des Richtlinieninhalts nunmehr notwendigerweise federführend war.

Der schließlich vorgelegte und am 26. Oktober 1996 beschlossene Kabinettsentwurf (*Deutscher Bundestag 1996a*) orientierte sich zwar nur in Teilen an der bereits verabschiedeten und in nationales Recht zu überführenden EU-Binnenmarkttrichtlinie für Elektrizität, gerade dieser Umstand wurde aber von vielen sektoralen Akteuren als Chance gesehen, um im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch für sie vorteilhafte Veränderungen am Entwurf durchsetzen zu können. Die SPD (*Deutscher Bundestag 1996b*) und Bündnis 90/Die Grünen (*Deutscher Bundestag 1996c*) brachten stattdessen eigene Gesetzesentwürfe ein, die im Vergleich zum Kabinettsentwurf wesentlich stärker an kommunal- und umweltpolitischen Zielen orientiert waren. Insgesamt verliefen die teilweise sehr unübersichtlichen und wechselnden Akteurskonstellationen bzw. Konfliktlinien im weiteren Gesetzgebungsverfahren entlang divergierender kommunaler, regionaler, ökologischer sowie wettbewerbspolitischer Interessen und quer durch die politischen Parteien. Selbst der wegen der EU-Richtlinie offensichtlich bestehende Handlungszwang wurde von einigen Akteuren plötzlich wieder grundsätzlich in Frage gestellt, um das Verfahren weiter zu verzögern (*Renz 2001: 192*).

Mit dem Herauslösen von Regelungen etwa zum Höchstspannungsleitungsbau aus dem vom BMWi vorgelegten Kompromissentwurf zur Neufassung des EnWG gelang es der Bundesregierung schließlich, die Zustimmungspflichtigkeit des SPD-dominierten Bundesrates zu umgehen. Obwohl der Bundesrat auf seiner Zustimmungspflichtigkeit beharrte und den Vermittlungsausschuss anrief und trotz einer Verfassungsklage der SPD-Bundestagsfraktion sowie SPD-geführter Länder gegen das neue EnWG wurde die Energierechtsnovelle am 28.11.1997 nach zweiter und dritter Lesung mit den Stimmen der Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP vom Bundestag verabschiedet. Das *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts* (*Gesetz 1998*) konnte damit am 28. April 1998 endgültig in Kraft treten und setzte die EG-Richtlinie zur Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte in nationales Recht um.

7.2.3 Das EnWG von 1998 als neuer nationaler Ordnungsrahmen

Der in § 1 formulierte Zweck der Neufassung des EnWG war entsprechend dem energiepolitischen Zieldreieck eine möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität (und Gas) im Interesse der Allgemeinheit. Eigentlicher Kernpunkt aber war die komplette Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette, was die Abschaffung des über 100 Jahre alten und im EnWG von 1935 kodifizierten Ordnungsrahmens der Stromversorgung bedeutete. Bei der Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht entschied sich Deutschland im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Union, die auf eine stufenweise Marktöffnung mit jahrelangen

Übergangsfristen setzten, für eine sofortige, hundertprozentige Marktöffnung auf allen Ebenen, so dass sich Wirtschaftsminister Rexrodt (FDP) mit seiner Zielsetzung auf ganzer Linie durchgesetzt hatte. Alternative und in der EU-Richtlinie ebenfalls zur Auswahl gestellte Liberalisierungsmodelle wurden entsprechend verworfen (vgl. *Kumkar* 1999b). Damit wurde die monopolistische Energiewirtschaft mit ihrer traditionellen Gewinnerzielungs- und Kostenüberwälzungsgarantie mit sofortiger Wirkung zu einer Wettbewerbswirtschaft in allen Bereichen von der Erzeugung über den Transport und die Verteilung bis hin zum Vertrieb. Die bis dahin gültigen Gebiets- und Versorgungsmonopole sowie die kartell- und wettbewerbsrechtlichen Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände im GWB wurden aufgehoben. Damit war es über Nacht theoretisch jedem Verbraucher vom Industrie- bis zum Haushaltskunden möglich, seinen Versorger frei zu wählen. Eine entscheidende Bedeutung kommt im Rückblick der Regelung des Netzzugangs für Dritte im Gesetz zu: In § 6 Absatz 1 heißt es dazu: „Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen haben anderen Unternehmen das Versorgungsnetz für Durchleitungen zu Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die nicht ungünstiger sind, als sie von ihnen in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens oder gegenüber verbundenen oder assoziierten Unternehmen tatsächlich oder kalkulatorisch in Rechnung gestellt werden“. Es wurde also bei der Netzzugangsregelung das Modell des verhandelten Netzzugangs (NTPA) implementiert, das von Deutschland in den Beratungsprozess um die Ausgestaltung der EU-Richtlinie eingebracht worden war. Eine staatliche Regulierung der Netzzugangspreise war nicht vorgesehen, obgleich der Bundeswirtschaftsminister ermächtigt wurde, eine Verordnung über die Details der Netznutzungszugangsbedingungen zu erlassen, wovon er aber keinen Gebrauch machte (*Kumkar* 1999a: 84). Vielmehr sollten die Verbände der Stromerzeuger und der Stromverbraucher im Rahmen einer sektoriellen Selbststeuerung Vereinbarungen über die Nutzungsentgelte beim Stromtransport treffen. Die Mißbrauchsaufsicht sollte über die Kartellämter und vor allem durch eine ggf. gerichtliche Klärung der Zulässigkeit der Höhe von Netznutzungsentgelten erfolgen. Dieses Verfahren leitete sich aus einer gewissen energiepolitischen Tradition in Deutschland ab, nach der zuvor bereits Vereinbarungen wie etwa über die Höhe von Stromeinspeisevergütungen getroffen wurden. Zudem galten die BTOElt von 1989 und die AVBeltV von 1979 weiter, in der die Grundsätze zur Gestaltung der allgemeinen Tarife bzw. die Bedingungen der allgemeinen Versorgungspflicht festgelegt waren. Die Praktikabilität dieser Vorgehensweise zogen verschiedene Akteure, insbesondere die Europäische Kommission, allerdings von vornherein in Zweifel. Gerade im Hinblick auf den europäischen Binnenmarktkontext wählte Deutschland mit dem NTPA einen nationalen Sonderweg. In allen anderen Mitgliedsstaaten der EU wurde der RTPA mit einer regulierenden Institution Teil des jeweiligen novellierten Ordnungsrahmens. Sogar Frankreich, das ursprünglich das Single-Buyer-Modell favorisiert und als Option in der Liberalisierungsrichtlinie

verankert hatte, entschied sich am Ende für den RTPA (*Brunekreeft/Keller* 2003: 144).

Vage blieb das Gesetz im Bereich der als Zielvorgabe formulierten Umweltverträglichkeit der Stromversorgung. Zwar wird die prioritäre Einspeisung und Vorrangstellung von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und erneuerbaren Energien kurz erwähnt, eine konkrete Quotenregelung oder zumindest Zielvorgaben für die Steigerung der Energieeffizienz und der Menge regenerativ erzeugter Energie im Strommix beinhaltet das Gesetz jedoch nicht. Es ist somit als rein rechtliches Instrument zur Liberalisierung des Strommarktes zu sehen und soll von seiner Ausrichtung her im energiepolitischen Zieldreieck mithin nur den Schenkel der Wirtschaftlichkeit bedienen. Hierbei wird deutlich, dass das BMU, das ursprünglich eine Kopplung der Liberalisierung an Umweltschutzvorgaben und deshalb die Formulierungshoheit oder zumindest ein Mitspracherecht bei der Gesetzesformulierung eingefordert hatte, letztendlich einflusslos geblieben war. Im Gegenteil wurden sogar großzügige Übergangsregelungen für den Schutz der in Ostdeutschland zur Verstromung geförderten Braunkohle gewährt, die der am wenigsten umweltverträgliche fossile Brennstoff ist. Damit sollten insbesondere die hohen Investitionen in die Erneuerung des Kraftwerksparks in den neuen Bundesländern nach der Wende und die dortige wirtschaftliche Entwicklung abgesichert werden.

Schließlich wurden die vertikal integrierten EltVU im neuen EnWG zu einer getrennten Rechnungslegung ihrer Geschäftsbereiche ab dem Jahr 2000 verpflichtet, um eine Quersubventionierung zwischen den Bereichen Erzeugung, Transport/Verteilung und Vertrieb durch Transparenz zu verhindern und so vor allem überhöhte Netznutzungsentgelte zu vermeiden. Auch hier kam das Gesetz der Energiewirtschaft sehr entgegen, da die Kommission ursprünglich mindestens ein Unbundling, also die komplette betriebswirtschaftliche Trennung der Unternehmensbereiche mit einer Ausgründung in Tochtergesellschaften, geplant hatte und sogar die strenge eigentumsrechtliche Entflechtung der Konzernbereiche, also ein Ownership Unbundling, diskutiert wurde. Dies hätte formal das Ende von vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen bedeutet (*Pfaffenberger/Scheele/Salge* 1999: 34 f.).

Insgesamt ist das Gesetz gerade im Hinblick auf seine Tragweite mit lediglich acht Seiten sehr kurz gefasst. Wesentliche Detailklärungen verschob der Gesetzgeber auf spätere Ausführungsvorschriften. Trotzdem stellt das EnWG von 1998 einen Paradigmenwechsel in der Energiepolitik dar und dokumentiert die Wandlung des sektoriellen Leitbildes durch die Veränderung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens, der zuvor mehr als hundert Jahre Bestand hatte. Wettbewerb wurde praktisch über Nacht nicht mehr als volkswirtschaftlich schädlich ausgeschlossen, sondern als Lösung aller vermeintlich bestehenden Probleme in der Elektrizitätswirtschaft propagiert.

7.2.4 Zusammenfassung

In Deutschland sowie in den meisten europäischen Ländern wurden schon früh wirtschaftswissenschaftliche Debatten darum geführt, ob ein dauerhaft über alle Wertschöpfungsstufen hinweg monopolistisch organisierter Elektrizitätsversorgungssektor die Grundvoraussetzung für Versorgungssicherheit und damit für volkswirtschaftliche Prosperität darstellen würde. Neben das wichtigste energiepolitische Ziel der Versorgungssicherheit trat zunehmend die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Stromversorgung, die sich im Strompreis ausdrückt, in einem wettbewerbsfreien Marktumfeld. Im seit Beginn der 1980er Jahre immer stärker ordoliberal geprägten wissenschaftlichen Diskurs wurde die tradierte Besonderheitenlehre als sektorielles Leitbild deshalb weiterentwickelt und ein natürliches Monopol nur noch für den Bereich der Übertragungs- und Verteilungsnetze konstatiert. In den Bereichen Erzeugung und Vertrieb hingegen wurde Wettbewerb nun als prinzipiell möglich erachtet und eingefordert, um die in Deutschland vergleichsweise hohen Strompreise zu senken und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu verbessern.

Liberalisierungsbemühungen nach dem Regierungswechsel 1982 scheiterten jedoch von vornherein am massiven Widerstand der etablierten stromwirtschaftlichen Akteure, die jede Veränderung des Status quo ablehnten. Sie waren traditionell eng mit der Politik verflochten und die öffentliche Hand insbesondere im kommunalen Bereich über Beteiligungen an den Versorgungsunternehmen sogar an auskömmlichen Monopolrenditen interessiert. Bewegung in die Debatte kam in Deutschland erst mit den Entwicklungen auf der europäischen Ebene hin zu einem Binnenmarkt auch für Energie, der in der EEA von 1987 vereinbart worden war. Trotzdem dauerte es weitere zehn Jahre bis zur Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft 1998, die dem intensiven Ringen der Mitgliedsstaaten um einen verbindlichen energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmen geschuldet war. Heraus kam schließlich eine Kompromisslösung, die viele Regelungsoptionen mit langen Übergangsfristen ermöglichte und die nicht geeignet war, für einen einheitlichen europäischen Ordnungsrahmen mit gleichen Bedingungen für alle zu sorgen, also ein europaweites Level Playing Field auf allen Wertschöpfungsstufen für alle Unternehmen der Stromversorgung zu etablieren.

Dennoch wäre eine wirkliche Liberalisierung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens in Deutschland wohl ohne die europäische Initiative für einen Energiebinnenmarkt nicht zustande gekommen, wie auch die Interviewpartner übereinstimmend berichteten. Gerade das föderale politische System mit seinem systemimmanenten Konsensbildungszwang zwischen unterschiedlichsten, sich oft widerstrebenden politischen, regionalen sowie wirtschaftlichen Interessen sorgte für einen seit 1935 unveränderten Rechtsrahmen der Elektrizitätsversorgung, in dem sich praktisch alle Akteure bis auf die Verbraucher zu ihrer Zufriedenheit eingerichtet hatten.

Erst mit den Vorgaben der europäischen Binnenmarktrichtlinie gelang es, diese energiewirtschaftliche Phalanx aufzubrechen und eine ordnungspolitische Reform einzuleiten. Dass sich Deutschland dabei für eine sofortige hundertprozentige Liberalisierung und gegen ein Stufenmodell entschied, ist insbesondere auf das vehemente Engagement von Bundeswirtschaftsminister Rexrodt zurückzuführen, der mit der Rückendeckung von Bundeskanzler Kohl eine Marktöffnung ohne Ausnahmen und Übergangslösungen, die vor allem von der SPD und den Kommunen eingefordert worden waren, durchsetzte. Auf konkrete umweltpolitische Vorgaben oder Anreize wurde dabei verzichtet. Der als nationaler Sonderweg in Deutschland vereinbarte verhandelte Netzzugang wird im nächsten Abschnitt thematisiert. In jedem Fall bildete der massiv einsetzende Druck auf den Strompreis über Wettbewerb in der Stromwirtschaft, den man durch die Liberalisierung erwartete, das Hauptmotiv und die Handlungsrationalität für die befürwortenden politischen Akteure, schließlich der Reform des EnWG zuzustimmen. Ihr Ziel war zuvorderst die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Teile der Energiewirtschaft, insbesondere die großen Verbundunternehmen, sahen in der nationalen und europäischen Marktöffnung darüber hinaus die Chance zur Expansion im In- und Ausland, die Ihnen im monopolistischen deutschen Strommarkt mit einer Stagnation der Stromabsatzzahlen bis dahin nicht möglich gewesen war.

7.3 Politikfeldentwicklungen von 1998 bis 2009

7.3.1 Die politischen Rahmenbedingungen

Zentral für die Politikentwicklung auf Bundesebene ist die Verteilung der Wählerstimmen bei den Bundestagswahlen auf die in den Bundestag gewählten Parteien, aus der sich rechnerische Möglichkeiten zur Regierungsbildung ergeben. Daneben ist auch die Mehrheitsverteilung im Bundesrat von entscheidender Bedeutung, sofern es sich bei neuen Gesetzesvorhaben um Zustimmungsgesetze handelt.

Die Untersuchung der Politikfeldentwicklung auf der nationalen Ebene gliedert sich entlang der Legislaturperioden. Entscheidend für die Entwicklung der deutschen Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum ist die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag am 27. September 1998, da die Regierung aus CDU/CSU und FDP unter Helmut Kohl (CDU) nach 16 Jahren von der ersten Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebene unter Kanzler Gerhard Schröder (SPD) abgelöst wurde. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurden die bisherigen Regierungsparteien dabei komplett durch bisherige Oppositionsparteien ersetzt. Der

Regierungswechsel markierte zugleich den Beginn des *rot-grünen Projekts* als einer grundlegenden politischen Neuausrichtung (vgl. *Egle/Ostheim/Zohnhöfer* 2003), die neben anderen Politikfeldern insbesondere in der Elektrizitätspolitik zu einem Paradigmenwechsel führte, auf den in den nächsten Abschnitten eingegangen wird. Die neue Regierungskoalition kam im Bundestag auf eine stabile Mehrheit von 21 Stimmen³⁶.

Bei der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002 konnte die Bundesregierung ihre Mehrheit im Bundestag mit einem Vorsprung von 9 Stimmen sehr knapp verteidigen, so dass es zur beabsichtigten Neuaufgabe der rot-grünen Koalition unter Schröder kam³⁷. Die zweite Regierung Schröder wurde von den Sozial- und Arbeitsmarktreformen überschattet, die auf Grundlage der 2003 vorgelegten Arbeitsergebnisse der sog. *Hartz-Kommission* beschlossen worden waren und in deren Folge insbesondere die SPD unter starken politischen Druck geriet. Nach der SPD-Niederlage bei der Landtagswahl im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen stellte Bundeskanzler Schröder deshalb die anschließend verfassungsrechtlich kontrovers diskutierte Vertrauensfrage, um die vorzeitige Auflösung des Bundestags und damit Neuwahlen zu erreichen, die Bundespräsident Horst Köhler schließlich auf den 18. September 2005 festlegte.

Bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag verlor die rot-grüne Bundesregierung ihre Mehrheit deutlich, während die Unionsparteien trotz Verlusten stärkste Fraktion wurden³⁸. Da es auch aufgrund des Wiedereinzugs der neu formierten *Linkspartei.PDS* in den Bundestag keine Mehrheit für eine vom konservativ-liberalen Lager angestrebte Koalition aus CDU/CSU und FDP gab und andere, rechnerisch mögliche Konstellationen von den beteiligten Akteuren ausgeschlossen wurden, kam es schließlich zur Bildung einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU). Diese Koalition regierte bis zum regulären Ende der 16. Legislaturperiode. Die von Union und FDP gewonnene Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009 bildet gleichzeitig das Ende des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit. Seither regiert ein konservativ-liberales Bündnis unter Angela Merkel Deutschland.

³⁶ Die SPD konnte 40,9 Prozent der Stimmen gewinnen (+4,5 im Vergleich zu 1994) und wurde erstmals seit 1972 stärkste Bundestagsfraktion, während die Grünen auf 6,7 Prozent (-0,6) kamen. CDU/CSU verloren deutlich um 6,3 auf 35,1 Prozent. Die FDP erhielt 6,2 Prozent der Stimmen (-0,7). Die PDS überwand erstmals seit der Wiedervereinigung mit 5,1 Prozent (+0,7) bundesweit die fünf-Prozent-Hürde und erhielt damit Fraktionsstatus, nachdem sie dem vorherigen Bundestag über den Gewinn von vier Direktmandaten nach der Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 6 Bundeswahlgesetz) bereits in Gruppenstärke angehört hatte (www.bundestag.de).

³⁷ Sowohl SPD als auch CDU/CSU kamen auf jeweils 38,5 Prozent bei wenigen tausend Stimmen Vorsprung für die Sozialdemokraten. Bündnis 90/Die Grünen konnten sich um 1,9 auf 8,6 Prozent steigern. Auch die FDP verbesserte sich leicht um 1,2 auf 7,4 Prozent. Letztlich war es für die erneute rot-grüne Stimmenmehrheit entscheidend, dass die PDS mit 4,0 Prozent nicht wieder in Fraktionsstärke in den Bundestag einziehen konnte und lediglich auf zwei Direktmandate kam (www.bundestag.de).

³⁸ Sowohl die Unionsparteien (minus 3,3 auf 35,2 Prozent) als auch die SPD (minus 4,3 auf 34,2 Prozent) verloren deutlich, während sich die FDP als drittstärkste Partei auf 9,8 Prozent verbessern konnte (+2,4). Bündnis 90/Die Grünen verloren leicht auf 8,1 Prozent (-0,5). Mehr als verdoppeln konnte sich auf 8,7 Prozent (+4,7) hingegen die neu formierte Linkspartei.PDS, auf deren offenen Listen auch WASG-Kandidaten und Parteilose antraten (www.bundestag.de).

Die Mehrheitsverteilung im Bundesrat als zweite bundespolitische Determinante stellte sich im Untersuchungszeitraum uneinheitlich dar. Nach dem Wahlsieg Gerhard Schröders im September 1998 konnte das rot-grüne Lager die Bundesratsmehrheit lediglich wenige Monate bis zur verlorenen Landtagswahl in Hessen im Februar 1999 auf sich vereinigen und war bis zur Bundestagswahl 2005 anschließend bei Zustimmungsgesetzen auf Kompromisse mit dem Oppositionslager angewiesen. Die Große Koalition hingegen verfügte von ihrer Vereidigung im November 2005 bis zur Ablösung einer Großen Koalition in Schleswig-Holstein im Februar 2009 den größten Teil der Legislaturperiode über eine doppelte Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Erst in den letzten Regierungsmonaten bestand deshalb die theoretische Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit dem Oppositionslager.

7.3.2 Der deutsche Sonderweg des verhandelten Netzzugangs

Dem im Vorfeld der Binnenmarktrichtlinie 96/92/EG auf vehementes Betreiben Deutschlands hin implementierten, korporatistischen Modell des NTPA folgte bei der Umsetzung der Richtlinie letztlich nur Deutschland selbst, so dass der zwischen den Marktteilnehmern privatrechtlich auszuhandelnde Netzzugang ohne Regulierungsbehörde von Anfang an ein deutscher Sonderweg war. Die EU-Kommission betrachtete dieses Modell deshalb von Anfang an mit großer Skepsis. Zwar garantierte das EnWG von 1998 (*Gesetz 1998*) einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu den Stromnetzen, sah ein Einschreiten des Gesetzgebers in Form einer *Netzentgelteverordnung* aber nur dann vor, wenn sich die Marktteilnehmer nicht auf eine rechtsverbindliche Regelung einigen konnten. Die Aushandlung des Netzzugangs wurde dafür an die maßgeblichen industriellen Spitzenverbände VDEW, BDI und VIK delegiert, die bereits 1979 eine in den Jahren 1988 und 1994 erneuerte Verbändevereinbarung über eine stromwirtschaftliche Zusammenarbeit bei der Festlegung von Netznutzungsgelten für dezentral eingespeisten Strom geschlossen hatten. Dennoch machte der rot-grüne Koalitionsvertrag klar, dass es auch bei privatrechtlichen Vereinbarungen beim NTPA letztlich „um einen diskriminierungsfreien Netzzugang durch eine klare rechtliche Regelung“ gehen müsse (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: 19*).

7.3.2.1 Motive für den deutschen Sonderweg

Nach übereinstimmender Aussage aller Interviewpartner geht die deutsche Entscheidung, bei den Verhandlungen zur Binnenmarktrichtlinie ein Fenster für einen verhandelten Netzzugang offenzuhalten, auf die Präferenzen der großen Verbundunternehmen und der kommunalen Akteure,

mithin also der gesamten etablierten Stromwirtschaft zurück. Diese war gerade im kommunalen Bereich mit mehr als 900 Versorgungsunternehmen im europäischen Vergleich sehr heterogen strukturiert. Für die privatwirtschaftlich verfassten vertikal integrierten Unternehmen war ein staatlicher Eingriff in den Netzzugang ebenso wie für die Stadtwerke, deren Geschäftsgrundlage überwiegend die Bewirtschaftung ihrer Netze bildete, unvorstellbar. Diese waren zunächst in keiner Weise bereit, eine Liberalisierung des deutschen Strommarktes zuzulassen und wehrten sich gegen jede Art von gesetzgeberischer Einflussnahme über den Status quo hinaus. Nachdem die großen Unternehmen schließlich realisierten, dass die Liberalisierung unvermeidbar war und sich ihren Chancen im aufkommenden europäischen Binnenmarkt zuwendeten, verfolgten die kommunalen EltVU über den VKU weiterhin eine Blockadehaltung. Der Bundesregierung war deshalb daran gelegen, „mit dem verhandelten Netzzugang wohl eine Art schmerzfreien Übergang“ in den Wettbewerb für die Stromwirtschaft ohne große Änderungen für die EltVU zu organisieren, um sich über eine unternehmensgesteuerte Lösung des Netzzugangs der Zustimmung der Branche zu versichern, wie der interviewte Vertreter der FDP ausführte (*Interview N: 10*). Der Prämisse des NTPA stimmten deshalb auch der BDI und der VIK für die Konsumentenseite zu, um die Liberalisierung zu beschleunigen und die Blockadehaltung der Stromwirtschaft zu lockern. Für die NTPA-Entscheidung führte der Verbrauchervertreter der VZBV auch die wirtschaftsliberale Grundhaltung des bei der Liberalisierung federführenden Wirtschaftsministers Rexrodt (FDP) sowie die korporatistische deutsche Tradition an: „Das war die letzte Amtshandlung der Regierung Kohl mit dem Wirtschaftsminister Rexrodt. Ich denke, man hat damals einfach auch aus ideologischen Gründen versucht, staatlichen Einfluss, also auch Regulierung, möglichst gering zu halten. Man hat gedacht, das könnte der Markt schon selber richten durch die Verbände usw. Hier war also die korporatistische Tradition in Deutschland noch sehr lebendig“ (*Interview J: 8*).

Auf die korporatistische Tradition im Sektor als Grundlage für einen NTPA gingen auch andere Ansprechpartner ein, die die vorangegangenen Verbändevereinbarungen zur Einspeisung von selbst erzeugtem Industriestrom zwischen dem VDEW, dem BDI und dem VIK seit 1979 anführten. Diesen Verbänden wurde vom Gesetzgeber deshalb eine ausreichende Vertretungsmacht zur Durchsetzung der für den NTPA vereinbarten Regelungen gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen zugetraut. Eberhard Meller, der damalige Hauptgeschäftsführer des VDEW, bezeichnete noch im Mai 2001 die „Selbstregulierung als Motor der Liberalisierung“, obwohl die strukturellen Defizite des verhandelten Netzzugangs zu diesem Zeitpunkt schon offen sichtbar wurden, wie im nächsten Abschnitt weiter ausgeführt wird (*Meller 2001*).

Schließlich hatte die vom EnWG 1998 ermöglichte Delegation von staatlichen Regulierungsaufgaben auf die privatwirtschaftliche Ebene nach verschiedentlicher Aussage auch rein praktische Gründe, wie insbesondere der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums im

Interview betonte: „Man muss auch sehen, dass wir in Deutschland, anders als zum Beispiel im Telekommunikationsbereich, nicht auf eine Riesenbehörde zurückgreifen konnten, oder auch auf Heerscharen von Beamten, die sich in diesem Bereich ausgekannt hätten. Also man hätte gar nicht in der Stunde Null Heerscharen von öffentlich Beschäftigten aus dem Boden stampfen können, die wirklich kompetent in der Lage gewesen wären, das sofort zu machen“ (*Interview P*: 12). Die fehlende Sachkompetenz für eine Netzregulierung im bei der Liberalisierung federführenden BMWi bestätigte auch der EnBW-Vertreter, der an verschiedenen Anhörungen zum NTPA teilnahm. „Bei Diskussionen im Bundeswirtschaftsministerium zeigte sich, dass die auch noch nicht den Plan hatten, wie sie es denn selbst machen könnten. So waren sie dann ganz froh, dass die Unternehmen gesagt haben, *kommt, wir machen Verbändevereinbarungen. Wir regeln, wie das funktionieren soll.* Im Bundeswirtschaftsministerium hätte man arge Schwierigkeiten gehabt, das auf dem Verordnungswege zu erledigen“ (*Interview D*: 10).

Die zu diesem Zeitpunkt fehlende Sachkompetenz zeugt jedoch auch von einer mangelnden strategischen Vorbereitung der Liberalisierung seitens ihrer politischen Protagonisten. Auf die Möglichkeit, den Zugang zum natürlichen Monopol der Übertragungs- und Verteilungsnetze ggf. selbst regulieren zu müssen, sollte eine privatwirtschaftliche Einigung nicht zustande kommen oder zu einem späteren Zeitpunkt scheitern, war man nicht vorbereitet. Wie in Abschnitt 7.3.5.4.1 zur EnWG-Novelle 2005 weiter ausgeführt wird, wurde nach dem rot-grünen Wahlsieg auf den Aufbau entsprechender Sachkompetenz auch dann noch verzichtet, als sich ein Scheitern der Verbändevereinbarungen bereits abzeichnete. Zwischen dem Beschluss der Beschleunigungsrichtlinie im April 2003, die eine politisch unabhängige nationale Regulierungsbehörde nunmehr zwingend vorsah, und der Arbeitsaufnahme der Bundesnetzagentur am 13. Juli 2005 vergingen auch deshalb mehr als zwei Jahre.

7.3.2.2 Die Verbändevereinbarungen und ihr Scheitern

Unter dem Druck, eine privatwirtschaftliche Netzzugangsvereinbarung schließen zu müssen, einigten sich der BDI und der VIK für die Konsumentenseite sowie der VDEW als Vertreter der Netzbetreiber auf allen Spannungsebenen nach langen Verhandlungen und erst nach Inkrafttreten des EnWG am 22. Mai 1998 auf die erste *Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten*, die das Bundeskartellamt als rechtlich nicht zu beanstanden absegnete und die daraufhin Ende Mai in Kraft trat (VV I; *BDI/VDEW/VIK* 1998).

Andere Interessen, etwa die der privaten Haushaltskonsumenten oder der neuen Energieanbieter, blieben bei der Einigung der drei industriellen Vertragsparteien unberücksichtigt, da sie ausschließlich die individuell auszuhandelnden Versorgungsverträge industrieller Großverbraucher

regeln sollte. Die VV I orientierte sich an dem sehr technisch-physikalischen Konzept einer „Punkt-zu-Punkt-Durchleitung“, nach der sich die Entgelthöhe nach der Transportdistanz des Stroms von der Erzeugungsanlage bis zum abnehmenden Betrieb sowie an den auf dem Weg theoretisch durchflossenen Netzebenen richten sollte. Sie enthielt jedoch keinerlei Preisfestlegungen, so dass sich die einzelnen Vertragsgestaltungen als sehr komplex und aufwändig erwiesen und die VV I deshalb völlig untauglich für das Massengeschäft war (*Brückmann 2004: 86*). Die entfernungsabhängige Höhe der Entgelte machte einen längeren Transport von Strom zudem unwirtschaftlich und konservierte so die überkommenen, in den zuvor aufgehobenen Demarkationsverträgen festgelegten regionalen Versorgungsmonopole zugunsten der etablierten EltVU. Zusätzlich hatten die Netzbetreiber die Möglichkeit, individuell entfernungsabhängige Zuschläge für die Benutzung ihres Netzes zu berechnen, ohne dass ihnen erkennbare Kosten entstanden wären, was zu erheblichen wettbewerbsrechtlichen Auseinandersetzungen führte und auch vom Bundeskartellamt kritisiert wurde (*Deutscher Bundestag 1999: 29*). Da sich die VV I rasch als unzureichendes Marktöffnungsinstrument erwies, verhandelten die Verbände eine Neufassung der Durchleitungsvereinbarung, über die am 13. Dezember 1999 als *Verbändevereinbarung II* Einigkeit erzielt wurde (VV II; *BDI/VIK/VDEW 1999*).

Die bis zum 31. Dezember 2001 befristete und von der Bundesregierung sowie den Wettbewerbsbehörden in Berlin und Brüssel genehmigte VV II zielte auf eine wesentliche Vereinfachung des Stromhandels ab. Sie ersetzte die entfernungsabhängigen und transaktionsbezogenen Komponenten der Stromdurchleitung durch eine pauschale jährliche Netznutzungsgebühr für Endverbraucher, deren Höhe sich nach der Spannungsebene der Stromentnahme richten und so auch den Einstieg in den Massenmarkt mit Privatkunden gewährleisten sollte. Hierzu wurden vom VDEW repräsentative Standardlastprofile für Endverbraucher entwickelt. Als wesentliches und willkürliches Handelshemmnis enthielt sie allerdings die Unterteilung Deutschlands in eine Handelszone Nord und eine Handelszone Süd, wobei für zonenübergreifende sowie auch grenzüberschreitende Stromlieferungen ein Transportentgelt von 0,25 Pfennig pro Kilowattstunde festgeschrieben wurde. Dies kritisierte insbesondere die EU-Kommission als eine systematische Benachteiligung ausländischer EltVU auf dem deutschen Strommarkt. Darüber hinaus konnte der VKU als weiterer, an der Aushandlung beteiligter Akteur eine separat zu berechnende „Bearbeitungsgebühr“ für den Stromanbieterwechsel von Endkunden durchsetzen, um den Übergang in eine wirkliche Wettbewerbswirtschaft für die kommunalen Versorger aufzuhalten. Als essentieller Schwachpunkt der VV II galt zudem der erneute Verzicht auf jegliche Preisfestlegung der Netzentgelte, so dass im bundesweiten Vergleich auf denselben Spannungsebenen Preisunterschiede von bis 130 Prozent festgestellt wurden. Dies führte zu sich verstärkenden grundsätzlichen Diskussionen um den NTPA. Nachdem am 1. August

2001 deshalb eine Beschlussabteilung für den Elektrizitätsmarkt im Bundeskartellamt zur ex-post-Regulierung der Netzentgelte im Falle eines konkreten Diskriminierungsverdachts eingerichtet wurde, leitete die Behörde noch bis Ende 2001 Verfahren gegen mehr als 80 Verteilnetzbetreiber wegen des Verdachts des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ein (*Kurth 2001: 2*). In der Folge kam es seitens des Bundeskartellamts und teilweise auch der Landeskartellämter immer öfter zu quasiregulatorischen Korrekturen bei den Netzzugangstarifen.

Im Kontext von weiterhin überhöhten Netznutzungsgebühren sowie nun wieder steigenden Strompreisen trat nach dem Auslaufen der VV II schließlich die *Verbändevereinbarung II plus* am 1. Januar 2002 als letzte ihrer Art in Kraft, bevor die im April 2003 verabschiedete Beschleunigungsrichtlinie die Einsetzung einer nationalen Regulierungsbehörde für den Netzzugang zwingend vorschrieb und weitere privatrechtliche Netzzugangsregelungen obsolet machte. Auf der Vertragspartnerebene wurde die VV II plus auf eine breitere verbandliche Basis gestellt, die Interessen der privaten Endverbraucher blieben dabei aber weiterhin unterrepräsentiert (VV II plus; *BDI/VIK/VDEW/VDN/ARE/VKU 2001*). Sie untersagte nun die Berechnung von Wechselgebühren und legte ihren Fokus auf die Selbstregulierung der Netzbetreiber bei der Berechnung der Nutzungsentgelte. Hierzu sah sie das Vergleichsverfahren vor, bei dem wesentliche Strukturmerkmale wie Einwohnerdichte, Verkabelungsgrad sowie die unterschiedlichen Versorgungssituationen in Ost- und Westdeutschland in die Berechnungen mit einfließen sollten. Das Vergleichsverfahrensmodell lehnte sich zwar an das Konzept der Anreizregulierung an, führte aufgrund des Selbstverpflichtungscharakters der Verbändevereinbarungen und falsch berechneter Parameter jedoch lediglich zu einer Stagnation der Durchleitungsgebühren auf hohem Niveau. Auch die VV II plus enttäuschte deshalb die Erwartung der Bundesregierung bzw. der politischen Akteure insgesamt auf niedrigere Netznutzungsgebühren. Während die Verbändevereinbarungen und damit der deutsche Sonderweg des NTBA nun in zunehmendem Maße als gescheitert galten, sperrte sich das Wirtschaftsministerium lange gegen diese Einsicht und bezeichnete die Verbändevereinbarungen noch 2002 im Entwurf zur 1. Novelle des EnWG, die hauptsächlich den Gasbereich betraf, als „gute fachliche Praxis“ zur Regelung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs. Der erste Beschluss des Entwurfs durch den Bundestag im Mai 2002 kam deshalb einer *Verrechtlichung* der Verbändevereinbarungen gleich. Diese Anerkennung wurde durch ein Urteil des Landgerichts Berlin im März 2003 allerdings wieder aufgehoben, das auf Klage des *Bundesverbandes Neuer Energieanbieter* (BNE) hin Verbändevereinbarungen für grundsätzlich unvereinbar mit dem GWB erklärte. Unter dem Eindruck dieser Entwicklungen und dem vollständigen Scheitern der Verbändevereinbarungen im Gasbereich erlahmte auch der Widerstand der Bundesregierung gegen die von der Kommission angestrebte Verpflichtung zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde, so dass sie schließlich

einlenkte und die Beschleunigungsrichtlinie mitbeschloss (*BMWA* 2003: 33).

In der Rückschau betrachten die meisten Interviewpartner die Zeit der Verbändevereinbarungen als eine klassische Übergangsphase. Schaut man sich die Inhalte der drei Vereinbarungen an, sieht man „eine ganz klare Wandlung von Netz zu, Netz halb auf, Netz viel weiter auf“, berichtete der VIK-Vertreter (*Interview H*: 11). Im Grunde sei das Scheitern deshalb systemimmanent gewesen, da die gegensätzlichen Interessen der Parteien der Verbändevereinbarungen zwangsläufig an einen Punkt kommen mussten, wo ein Konsens nicht mehr möglich war. Die Verbraucherseite sowie die neuen Anbieter befürchteten zwangsläufig einen Missbrauch des Netzmonopols, da sich die Netzbetreiber ihnen gegenüber naturgemäß in einer Vorteilssituation befanden. Der Verbrauchervertreter führte dazu vergleichend aus, man könne „ja auch nicht verlangen, dass das Finanzamt mit seinen Steuerschuldern die Höhe der Steuern verhandelt“ (*Interview J*: 9). Insofern war es folgerichtig, dass das Netzzugangsmodell über Verbändevereinbarungen irgendwann von der Industrieseite aufgekündigt werden würde, die zusätzlichen Rückenwind durch den Druck der EU auf Deutschland verspürte, eine Regulierungsbehörde einzurichten. Im Hinblick auf die angebotenen Netznutzungsentgelte habe die Industrieseite deshalb im Jahr 2003 gesagt, „das reicht uns nicht mehr, wir fühlen uns übervorteilt und wir vertrauen auf den staatlichen Regulierer“, wie der E.ON-Vertreter berichtete (*Interview A*:8).

Ohnehin nahm der Druck des Bundeskartellamtes sowie der Landeskartellbehörden auf die Netzbetreiber parallel weiter zu, so dass für sie bei Netzinvestitionen und Zugangstarifen kaum noch Planungssicherheit bestand. Die Investitionen der Netzbetreiber in das Netz der allgemeinen Stromversorgung verringerten sich auch deshalb kontinuierlich auf nur noch 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2003 (1999: 2,5 Mrd. Euro; *BDEW* 2008: 2). Anträge der Netzgesellschaften auf Entgelterhöhungen wurden nun fast durchgängig abgelehnt. Dies korrelierte mit der starken Rechtsunsicherheit, die sich für alle Beteiligten aus der fehlenden Rechtsverbindlichkeit der Verbändevereinbarungen ergab (*Theobald* 2003: 14). Diese zunehmend unkalkulierbare Situation führte auch bei den ÜNB zu einem Umdenken und verringerte ihren Widerstand gegen eine Regulierungsbehörde erheblich, deren Einrichtung die EnBW AG, wie dargelegt, ohnehin schon seit dem Jahr 2001 einforderte. Im Hinblick auf die nach dem Scheitern der Verbändevereinbarungen nunmehr unumgängliche staatliche Regulierung der Netze stimmte schließlich auch die Bundesregierung der Beschleunigungsrichtlinie auf EU-Ebene zu.

7.3.2.3 NTPA als entscheidendes Wettbewerbshemmnis

Obwohl der zuvor monopolisierte deutsche Strommarkt mit Verabschiedung des neuen EnWG im April 1998 sofort und übergangslos auf allen Wertschöpfungsstufen liberalisiert wurde, stellt sich

der deutsche Sonderweg des verhandelten Netzzugangs im Rückblick als Hauptproblem für einen funktionierenden Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt im Untersuchungszeitraum dar. Aufgrund der langen folgenden Phase rechtlicher Unsicherheit zur zukünftigen Entwicklung der Durchleitungsgebühren und der Regulierungsform einerseits sowie den erzielbaren Renditen im Netzbereich andererseits trug er entscheidend zu einem Investitionsattentismus aller Stromversorgungsunternehmen in Deutschland bei. Dies gilt in besonderem Maße für neue Energieanbieter bzw. ausländische Versorger, die zwar durchaus gewillt waren, neue Produktionskapazitäten in Deutschland aufzubauen, eine sehr wahrscheinliche Diskriminierung beim Netzzugang und bei den Durchleitungsgebühren jedoch als zu großes betriebswirtschaftliches Risiko ansahen. Der NTPA wirkte sich damit zumindest bis zur Arbeitsaufnahme der Bundesnetzagentur im Juli 2005 als entscheidender Hemmschuh für Investitionen in die Netzinfrastruktur sowie neue Erzeugungskapazitäten aus. Er zementierte das Erzeugungsoligopol der großen Stromkonzerne E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall Europe, die bis zum Ende des Untersuchungszeitraums durchgängig für ca. 80 Prozent der Stromerzeugung verantwortlich zeichneten und darüber hinaus Eigentümer des gesamten Übertragungsnetzes in Deutschland waren (vgl. zur Marktkonzentration den nächsten Abschnitt).

Neben der Konservierung der oligopolistischen Erzeugungsstruktur, die im Untersuchungszeitraum auch von den Erfolgen des EEG nicht entscheidend aufgebrochen werden konnte (vgl. Abschnitt 7.3.4.4.3), verhinderte der NTPA auch zukunftsweisende Investitionen in die Netzinfrastruktur, insbesondere in den Ausbau von Interkonnektoren für den grenzüberschreitenden Stromhandel sowie für die Netzintegration des zumeist volatil erzeugten regenerativen Stroms. Dabei wurde vor allem der geplante Auf- und Ausbau der Offshore-Windparks in der Nord- und Ostsee lange blockiert. Für die industriellen Sondervertragskunden und in noch größerem Maße für die Haushaltskunden bedeutete der verhandelte Netzzugang aufgrund der Ausgestaltung der Verbändevereinbarungen bei einem Versorgerwechsel in den ersten Jahren erhebliche, nicht hinnehmbare Schikanen wie Wechselgebühren, Zählergebühren oder Doppelverträge, die die wettbewerbliche Ausrichtung der Liberalisierung konterkarierten. Die ehemaligen Monopolisten hätten ihre Kunden in dieser Zeit mitunter wie Leibeigene behandelt, echauffierte sich der damalige Vorstandsvorsitzende des Stromanbieters Yello, einer bundesweiten Vertriebstochter der EnBW, Michael Zerr, im Jahr 2003 (*DIE ZEIT* 2003b).

Auch die staatliche Missbrauchskontrolle zur Verhinderung von Wettbewerbsdiskriminierung konnte bis 2005 nur ex-post erfolgen, führte zu einer großen rechtlichen Unübersichtlichkeit mit einer Fülle von Gerichtsverfahren und erschöpfte sich am Ende in einer Reihe von Einzelfallentscheidungen ohne allgemeine Rechtsverbindlichkeit. Rational betrachtet war das Konstrukt des verhandelten Netzzugangs ohnehin ein Übergangsmodell und am Ende zum

Scheitern verurteilt, da man von den Ex-Monopolisten nicht ernsthaft verlangen konnte, ihrer eigenen Konkurrenz freiwillig und von vornherein günstige Wettbewerbsbedingungen mit wirklich fairen Netzzugangsregeln einzuräumen. Gerade deshalb ist es voreilig, bei den vom NTPA ausgelösten, wettbewerbsverzögernden Entwicklungen auf dem deutschen Strommarkt automatisch eine politische Fehlsteuerung anzunehmen, wie im Abschnitt 7.3.5.5 zur sog. Strategie der Nationalen Champions deutlich wird.

7.3.3 Marktstrukturkonzentration als Folge der Liberalisierung

Die Unternehmens- und Marktstruktur der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland war seit Beginn der öffentlichen Stromversorgung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts historisch gewachsen. Aufgrund der in den Demarkationsverträgen abgesicherten Gebietsmonopole hatten sich in den Jahrzehnten vor der Liberalisierung kaum strukturelle Veränderungen im Stromversorgungsmarkt ergeben. Dieser zeichnete sich einerseits durch eine im internationalen Vergleich sehr heterogene Unternehmenslandschaft mit acht Verbundunternehmen und ca. 50 regional sowie ca. 900 lokal tätigen Stromversorgungsunternehmen aus. Andererseits wiesen sie ein hohes Maß an Verflechtung auf, da die große Mehrheit der Regional- und Kommunalversorger über Beteiligungen und langfristige Lieferverträge mit den acht ÜNB verbunden war oder sogar mehrheitlich von ihnen kontrolliert wurde³⁹. Insbesondere in der Erzeugungsstruktur herrschte ein sehr hoher horizontaler Konzentrationsgrad vor, da sich nicht nur die Übertragungsnetze im Eigentum der acht Verbundunternehmen befanden, sondern sie auch mehr als 80 Prozent der inländischen Erzeugungskapazitäten auf sich vereinigten (*Mez* 2002: 197).

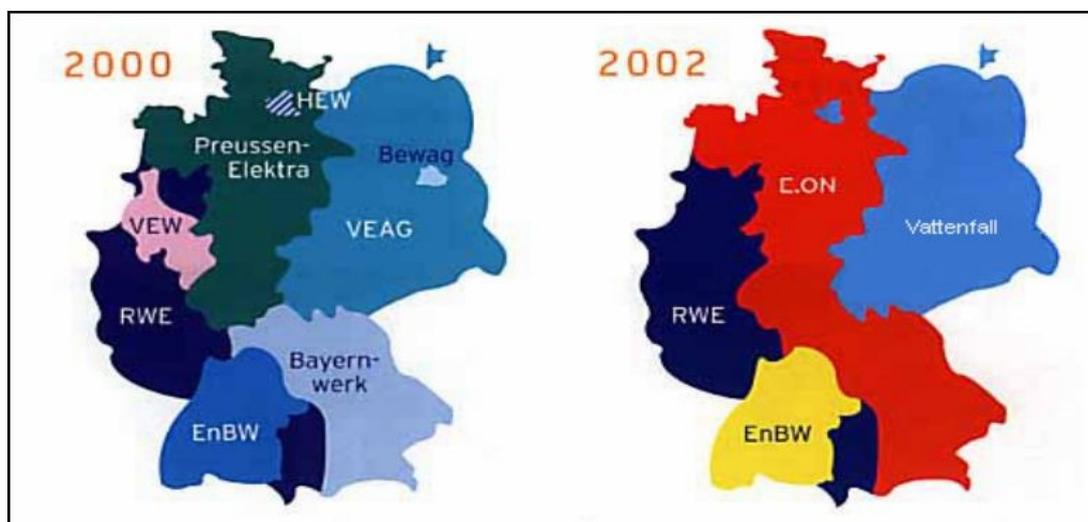
Unter dem Eindruck der Liberalisierung der Energiewirtschaft mit der vollständigen Marktöffnung 1998 sowie eines zukünftigen europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes änderte sich die Ausgangslage für die Unternehmen auf allen Wertschöpfungsstufen nun schlagartig. Über Fusionen und Übernahmen erzielbare Größen- und Verbundvorteile mit weitreichenden Synergie- und Rationalisierungseffekten rückten insbesondere auf der maßgeblichen Ebene der Verbundunternehmen in den Vordergrund der unternehmerischen Betrachtung, um im aufkommenden europäischen Wettbewerb gegen große ausländische EltVU wie den französischen Staatskonzern EDF bestehen zu können. Befördert wurden die Strukturveränderungsanreize in Richtung Konzentration, die sich aus dem liberalisierten Ordnungsrahmen der Energiewirtschaft

³⁹ Die acht Verbundunternehmen waren die *Badenwerk AG*, die zum VIAG-Konzern gehörende *Bayernwerk AG*, die *Berliner Kraft- und Licht AG* (Bewag), *Energie-Versorgung Schwaben AG* (EVS), die *Hamburgische Electricitäts-Werke AG* (HEW), die zum VEBA-Konzern gehörende *PreußenElektra AG*, die *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG* (RWE) sowie die *Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG* (VEW). Wie dargestellt, befand sich der neunte ÜNB, die ostdeutsche *Vereinigte Energiewerke AG* (VEAG), ohnehin im Besitz der westdeutschen Verbundunternehmen.

ergaben, von der breiten Bereitschaft öffentlicher Anteilseigner, sich von ihren angestammten Beteiligungen an den EltVU zu trennen und weite Teile der Stromversorgung vollständig zu privatisieren (*Brückmann 2004: 132 f.*).

Nachdem bereits 1993 eine Fusion der beiden Unternehmen angestrebt worden war, schlossen sich Anfang 1997 im Südwesten Deutschlands auf der Verbundebene als erstes Badenwerk AG und die Energie-Versorgung Schwaben AG (EVS) zur *Energieversorgung Baden-Württemberg AG (EnBW)* zusammen, an der sich die französische EdF bis Ende 2001 sukzessive mit 45 Prozent beteiligte. Nachdem zuvor verschiedene nationale und internationale Fusions- und Beteiligungsmöglichkeiten von den Unternehmen geprüft worden waren, fusionierte im Juli 2000 als nächstes der VEBA- mit dem VIAG-Konzern zur E.ON AG. Im selben Monat übernahm das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk die VEW AG und bildete die neue RWE AG. Den Abschluss des Fusionsprozesses markierte nach einem langen Verhandlungsprozess schließlich die Übernahme der HEW, der Bewag sowie der VEAG und des ostdeutschen Braunkohleförderers Laubag durch den schwedischen Staatskonzern *Vattenfall*, der die drei Unternehmen im Jahr 2002 zu seiner neuen deutschen Tochtergesellschaft *Vattenfall Europe AG* verschmolz und den vierten großen Stromkonzern in Deutschland schuf. Damit kam der durch Liberalisierung und europäischen Integration ausgelöste Konzentrationsprozess zu seinem vorläufigen Abschluss. Von ehemals neun Verbundunternehmen blieben vier mit jeweils eigener Regelzone übrig, wie die folgende Grafik veranschaulicht.

Abb. 21: Verbundunternehmen in Deutschland, Entwicklung 2000-2002



Quelle: VDN (2007: 12)

Neben den Übertragungsnetzen konnten die neuen Unternehmen auch die Erzeugungskapazitäten ihrer Vorgängergesellschaften weitgehend übernehmen, da die Fusionen vom Bundeskartellamt (RWE/VEW) und der EU-Kommission (VEBA/VIAG) zwar mit Auflagen zur Entflechtung der

gegenseitigen Beteiligungen sowie Beteiligungsverkäufen belegt wurden, diese jedoch vor allem auf die Etablierung einer vierten Kraft im deutschen Strommarkt abzielten, deren Position letztlich Vattenfall Europe einnahm. Wie in der folgenden Tabelle deutlich wird, erreichten die vier neuen Stromkonzerne im Erzeugungsbereich deshalb weiterhin denselben Konzentrationsgrad von 81 Prozent, den bereits ihre Vorgängergesellschaften zusammengenommen aufwiesen. Die vier großen Stromkonzerne bildeten somit bis zum Ende des Untersuchungszeitraums ein Oligopol auf dem deutschen Stromerzeugungsmarkt. Aufgrund der dominanten Stellung von E.ON und RWE im Erzeugungsbereich mit einem Marktanteil von mehr als 60 Prozent charakterisierte die Monopolkommission beim Bundeskartellamt den deutschen Strommarkt sogar als ein weitgehend wettbewerbsloses Duopol (*Deutscher Bundestag 2007: 53*).

Tab. 2: Erzeugungsanteil und Erzeugungskapazitäten der vier großen EltVU inklusive Tochtergesellschaften im Jahr 2001

| Unternehmen | Anteil an der inländischen Stromerzeugung (2001) | Anteil an installierter inländischer Erzeugungskapazität (2001) |
|--------------------|---|--|
| RWE | 32 % | 27 % |
| E.ON | 30 % | 34 % |
| Vattenfall** | 12 % | 11 % |
| EnBW | 7 % | 7 % |
| Gesamt | 81 % | 79 % |

Quelle: Eurostat (2003: 56)

Neben der dominanten horizontalen Konzentration im Erzeugungsbereich und der internationalen Expansion, auf die in den Abschnitten zu den Unternehmen selbst näher eingegangen wird, trieben die fusionierten Konzerne parallel auch ihre Expansionsstrategie einer zunehmenden vertikalen Konzentration des deutschen Strommarktes voran. Insbesondere E.ON und RWE, aber auch EnBW kauften vielfältige Beteiligungen an regionalen Weiterverteilern und Stadtwerken auf, um diese zu kontrollieren oder als Vertriebspartner an sich zu binden. Im Jahr 2002 verfügten allein E.ON und RWE bereits über mehr als 210 Minderheitsbeteiligungen ab 10 Prozent an regionalen und kommunalen EltVU (*BMWA 2003: 12*).

Das Bundeskartellamt zog deshalb schon 2001 eine Obergrenze von 20 Prozent für Stadtwerke-Beteiligungen der vier großen Stromkonzerne ein, um eine weitere vertikale Konzentration des deutschen Strommarkts zu beschränken und Marktzutrittschancen für neue Anbieter aufrechtzuerhalten. Trotz dieser Beschränkung erhöhte sich der vertikale Konzentrationsgrad weiter, so dass die großen vier EltVU Ende 2007 alle Regionalversorger kontrollierten, deren Zahl sie auf

insgesamt 16 reduzierten, und an etwa der Hälfte aller Stadtwerke mit mindestens 10 Prozent beteiligt waren. Der damalige Präsident des Bundeskartellamtes, Bernhard Heitzer, plädierte aus diesem Grund für einen Zwangsverkauf der Konzernbeteiligungen: „Wir brauchen eine Obergrenze für den zulässigen Verflechtungsgrad. Der hohe Beteiligungsbesitz der Energiekonzerne ist eines der größten Hindernisse für mehr Wettbewerb auf den Endkundenmärkten“ (FAZ 2007b).

Diese Feststellung resultierte insbesondere aus der Wettbewerbsentwicklung auf der Vertriebsebene der reinen Stromhändler, wo mit der schlagartigen Liberalisierung 1998 weit über hundert neue Anbieter, hinter denen teilweise ausländische Kapitalgeber standen, ihre Geschäftstätigkeit mit großem Werbeaufwand aufgenommen hatten. Darunter waren auch bundesweite Vertriebstöchter der großen Verbundunternehmen wie die bereits angeführte *Yello* von EnBW, die Marke *Avanza* von RWE oder *Evivo* von VEW, die bis auf *Yello* allerdings schnell wieder eingestellt wurden. Auf eine Phase sinkender Preise folgte ab dem Jahr 2000 dann ein Anstieg der Strompreise, der mit geringen Schwankungen bis zum Ende des Untersuchungszeitraums anhielt, und eine Marktberreinigung, in deren Folge die meisten der neuen kleinen und mittleren Stromanbieter wie z.B. *Ares*, *Riva*, *Best Energy*, *Zeus*, *TXU* oder *Vasa* in den Jahren 2001 und 2002 wieder aus dem Markt gedrängt wurden. Erst in den letzten Jahren konnten sich wieder reine Stromhändler wie z.B. *FlexStrom* oder *TelDaFax* etablieren, die ihre Kontingente direkt von Erzeugern oder an der Strombörse EEX einkaufen und an ihre Kunden weitergeben. Mit dem raschen Ausbau der regenerativen Stromerzeugungskapazitäten durch zumeist unabhängige Investoren infolge der EEG-Förderung ist darüber hinaus ein Markt für reine Ökostromprodukte entstanden, auf dem ca. 30 spezialisierte Anbieter wie *Lichtblick*, *Naturstrom* oder *Greenpeace Energy* weitgehend unabhängig von den großen Stromkonzernen operieren können (Hennicke/Müller 2005: 137).

7.3.4 Die 14. Wahlperiode (1998-2002)

7.3.4.1 Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarung

Wahlprogramme von Parteien enthalten neben vielen Allgemeinplätzen mehr oder weniger konkrete politische Zielsetzungen, die bei einer späteren Regierungsbeteiligung verfolgt und entsprechend in die Koalitionsverhandlungen eingebracht werden sollen. Sie sind insofern von analytischem Interesse für diese Arbeit, als sie strategische Ziele einer Partei in weiten Teilen so wiedergeben, wie diese Politik im Falle einer absoluten Mehrheit umsetzen würde, wenn sie nicht über Koalitionspartner sowie den Bundesrat entscheidenden Machtrestriktionen unterläge. Koalitionsvereinbarungen bzw. Koalitionsverträge fixieren hingegen die Leitlinien für das

zukünftige Regierungshandeln sowie konkrete gemeinsame politische Vorhaben, die sich anschließend zumeist in gesetzlichen Neuregelungen niederschlagen und bilden damit eine Art Regierungsprogramm der Koalitionspartner für die Legislaturperiode. Diese Vereinbarungen lösen zwar keinen gesetzgeberischen Automatismus aus, geben aber zumindest die Leitlinien für zukünftiges Regierungshandeln vor. Die Zielvorgaben differieren in ihrer Detailtiefe von Politikfeld zu Politikfeld allerdings stark.

Die Wahlprogramme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998 wiesen ein hohes Maß an Übereinstimmung in vielen Politikfeldern auf, da nach 16 Jahren Regierungszeit von Helmut Kohl eine historische Wechselstimmung zugunsten eines gesellschaftlich-politischen Umbruchs herrschte und eine Mehrheit für ein rot-grünes Bündnis - die Wunschkoalition der beiden späteren Partner - absehbar war. Weil für die Grünen aufgrund der damaligen politischen Verhältnisse ohnehin keine andere Machtoption als die einer Koalition mit der SPD bestand, schwächten sie ihr Wahlprogramm deshalb an vielen neuralgischen Punkten ab und richteten es strategisch auf eine Koalition mit den Sozialdemokraten aus, um ihre erste Regierungsbeteiligung auf Bundesebene überhaupt zu erreichen. Auch im Bereich der Elektrizitätspolitik gab es eine Reihe von Überschneidungen, die sich nur punktuell unterschieden. Unter anderem waren das die Forderung nach einer ökologischen Steuerreform bzw. nach Energiesteuern zur Entlastung des Faktors Arbeit, Senkung der Lohnnebenkosten, dem Ausstieg aus der Atomenergie, mehr Energieeinsparungen und Energieeffizienz sowie eine Wende in der Energiepolitik hin zur Förderung erneuerbarer Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung.

So forderte die SPD „eine Brücke ins Solarzeitalter“. Erneuerbare Energien sollten zu einem „Eckpfeiler der Energieversorgung“ und ihr Anteil deshalb stetig erhöht werden, u.a. über ein 100.000-Dächer-Programm zur Förderung der Fotovoltaik. Gleichzeitig legte sie im Dissens zu den Grünen ein klares Bekenntnis zur heimischen Kohleförderung und -verstromung ab: „Die Sicherung eines Versorgungssockels an heimischer Braun- und Steinkohle ist unverzichtbar, um eine zu große Abhängigkeit von Energieimporten zu vermeiden“ (SPD 1998: 61). Auf die bei Verabschiedung des Wahlprogramms unmittelbar bevorstehende fundamentale Neufassung des EnWG als völlig neuem, liberalisierten Ordnungsrahmen mit weitreichenden und unabsehbaren Folgen für die Stromwirtschaft ging die SPD hingegen überhaupt nicht ein.

Die Grünen setzten sich in Abgrenzung zur SPD für eine vollständige Abkehr vom bisherigen Energieerzeugungssystem ein. Im Kapitel „Energiewende: ein Land für die Sonne“ plädierten sie für dezentrale Erzeugungsstrukturen auf Basis erneuerbarer Energien wie Wind, Sonne, Erdwärme, Biogas sowie KWK und für einen Strukturwandel in den Kohleregionen. „Die Energiewirtschaft auf der Basis von Atomkraft und Verbrennung fossiler Energieträger in Großkraftwerken hat keine Zukunft“ (Bündnis 90/Die Grünen 1998: 21). Darüber hinaus legten sie ein klares Bekenntnis zum

aufkommenden Wettbewerb auf dem Strommarkt ab und forderten einen diskriminierungsfreien Netzzugang. Die Auflösung bestehender Monopole wollten sie über eine Vorrangregelung für regenerativ und in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Strom neuer Anbieter erreichen. Daneben traten sie für ein Unbundling vertikal integrierter Unternehmen ein.

Nach dem rot-grünen Wahlsieg im September 1998 richtete sich ein wesentlicher Fokus der Koalitionsverhandlungen auf die „ökologische Modernisierung“ der deutschen Volkswirtschaft, was zuvorderst das Energieversorgungssystem betraf. Die Koalitionsvereinbarung orientierte sich am Leitbild der Nachhaltigkeit und widmete der „ökologischen Modernisierung“ Deutschlands das vierte von zwölf Kapiteln (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen* 1998: 17-23).

Verbindlich wurden von den Koalitionspartnern der Ausstieg aus der Atomkraft, der Vorrang und die Förderung erneuerbarer Energien u.a. über das von der SPD avisierte 100.000-Dächer-Programm sowie eine ökologische Steuer- und Abgabenreform zur Senkung der Lohnnebenkosten (Beiträge zur Sozialversicherung) vereinbart. Konkret war u.a. die Erhebung einer Stromsteuer von 2 Pfennig pro kWh ab 1999 zur Belastung des Faktors Energie zugunsten des Faktors Arbeit vorgesehen. Die Stromsteuer sollte gleichzeitig als ein industriepolitisches Instrument fungieren und Investitionsanreize zur Einführung verbrauchsärmerer Technologien schaffen. Die Koalitionspartner bekräftigten das schon von der Kohl-Regierung festgelegte Klimaschutzziel einer Reduzierung der THG-Emissionen um 25 Prozent bis 2005 im Vergleich zum Basisjahr 1990, für das der Bedarf weitreichender Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern herausgestrichen wurde. Im Gegensatz zum SPD-Wahlprogramm wurde auch auf die wettbewerbliche Zukunft der Energieversorgung eingegangen. Im Gegenzug findet sich auch die traditionell kohlefreundliche Ausrichtung der SPD wieder. Zusammenfassend heißt es im Abschnitt „Zukunftsfähige Energieversorgung Sicherstellen“ der Koalitionsvereinbarung ausführlich: „Die neue Bundesregierung wird die Entwicklung zukunftsfähiger Energieversorgungssysteme und wirksame Maßnahmen zur Energieeinsparung fördern. Sie ist der Überzeugung, dass der Einstieg in neue Energiestrukturen von wachsender wirtschaftlicher Dynamik gekennzeichnet sein wird, die durch eine Neugestaltung des Energierechts noch befördert werden wird. Dabei geht es insbesondere um einen diskriminierungsfreien Netzzugang durch eine klare rechtliche Regelung und die Schaffung und Sicherung fairer Marktchancen für regenerative und heimische Energien und eine gerechte Verteilung der Kosten dieser zukunftsfähigen Energien. Die neue Bundesregierung wird den Kohlekompromiss von 1997, der betriebsbedingte Kündigungen ausschließt, umsetzen. (...) Die neue Bundesregierung wird die Hemmnisse beseitigen, die heute noch eine verstärkte Nutzung regenerativer Energien und den breiteren Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung behindern“ (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen* 1998: 19; *Mez* 2003: 330).

7.3.4.2 Das Kabinett Schröder I

Dem am 27. Oktober 1998 vereidigten Kabinett der ersten rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder gehörten 15 Bundesminister an. Wirtschaftsminister und damit für die originäre Elektrizitätspolitik zuständig wurde auf Vorschlag der SPD mit dem parteilosen *Werner Müller* ein vormals langjähriger Manager des in Hannover ansässigen Industrie- und Energiekonzerns VEBA, die im Jahr 2000 mit dem VIAG-Konzern zur E.ON AG fusionierte. Dies erfolgte auf direktes Betreiben von Schröder, dem Müller während dessen Zeit als Ministerpräsident von Niedersachsen (1990-1998) als Berater in Energiefragen gedient hatte. Müller wechselte nach seinem Ausscheiden als Bundeswirtschaftsminister 2002 auch zurück in die Energiebranche und wurde am 1. Juni 2003 Vorstandsvorsitzender der RAG. „Er kam aus der Kohlewirtschaft und ging in die Kohlewirtschaft“, kommentierte der interviewte Vertreter der Grünen den Karriereweg Werner Müllers (*Interview M: 5*). Mit der Personalie Müller und anderen, der konventionellen Stromwirtschaft nahestehenden politischen Entscheidungsträgern ist deshalb der immer wieder geäußerte Vorwurf einer engen Verflechtung der Branche mit der Politik und hier insbesondere der SPD verbunden, die sich in wohlwollendem oder sogar willfährigem Politikhandeln niederschlägt, worauf in Abschnitt 7.4.5.6 gesondert eingegangen wird (vgl. *Greenpeace 2007*).

Gemäß ihres Selbstanspruchs der ökologischen Vorreiterpartei beanspruchten Bündnis 90/Die Grünen den zweiten für die Elektrizitätspolitik relevanten Kabinettsposten des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und besetzten ihn mit *Jürgen Trittin*. Trittin stammt ebenfalls aus Niedersachsen und amtierte dort von 1990 bis 1994 bereits im Kabinett von Ministerpräsident Schröder als Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten. Dies führte über die aufkommenden Belange des Klimaschutzes in der Elektrizitätspolitik zu einer ohnehin institutionell angelegten, nun aber immer stärker auch parteipolitisch aufgeladenen konfliktuösen Akteurskonstellation zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltressort innerhalb der rot-grünen Bundesregierung, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

7.3.4.3 Die Einführung der Stromsteuer als Teil der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) 1999

7.3.4.3.1 Politikgenese und Entwicklung

Dem Einstieg in die Ökologische Steuerreform (ÖSR) im Jahr 1999, in deren Rahmen es auch zur Einführung einer Stromsteuer durch die rot-grüne Bundesregierung kam, ging in Deutschland ein

jahrzehntelanger Diskurs auf wissenschaftlicher sowie politischer Ebene um die Erhebung von Energie- und Umweltsteuern voraus, auf den u.a. *Reiche/Krebs* in ihrer gemeinsamen Dissertation umfassend eingehen (*Reiche/Krebs* 1999).

Aus den Diskussionen entstanden erste gesetzgeberische Planungen wie die Einführung einer CO₂-Abgabe, die Bundeskanzler Kohl schon in seiner Regierungserklärung im Januar 1991 angekündigt hatte, die jedoch wegen der auftretenden finanziellen Belastungen des Vereinigungsprozesses nicht realisiert wurde. Zwischenzeitlich bestand seitens der Regierungskoalition auch die Überlegung, den Kohlepfeil nach seinem Auslaufen 1995 durch eine Stromsteuer zur Subvention der deutschen Steinkohleförderung zu ersetzen. Nachdem die konservativ-liberale Bundesregierung das Thema einer CO₂-Abgabe erneut auf die Agenda gesetzt hatte, gaben eine Mehrzahl der industriellen Spitzenverbände, darunter der BDI und der VDEW, eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen ab, woraufhin die Bundesregierung auf die Einführung einer CO₂- bzw. Energiesteuer verzichtete.

Danach trieben die SPD und insbesondere Bündnis 90/Die Grünen die Überlegungen für eine ökologische Steuerreform parallel weiter voran und wurden dabei von den maßgeblichen Umweltverbänden unterstützt. Die Grünen legten schließlich 1995 einen ersten Gesetzentwurf für ein Energiesteuergesetz vor, das eine jährlich ansteigende Belastung für Produzenten und Verbraucher von Strom, Benzin, Heizöl und Erdgas ab 1996 bis auf ein Steueraufkommen von 111 Mrd. Mark im Jahr 2005 vorsah (*Deutscher Bundestag* 1995). Ähnliche Pläne finden sich auch in einem Diskussionspapier der SPD-Bundestagsfraktion aus demselben Jahr, das allerdings eine weit moderatere Belastung avisierte. Einig waren sich beide Parteien dagegen in ihrer Zielsetzung, mit den zusätzlichen Einnahmen hauptsächlich eine Senkung der Beiträge zur Rentenversicherung sowie eine Reform der Lohn- und Einkommensteuer zu finanzieren, weswegen im Vorgriff auf eine eventuelle Regierungskoalition ab 1998 bereits 1995 vom Reifen „Rot-Grüner Ökosteuerpläne“ gesprochen wurde (*DIE WELT* 1995).

Nachdem eine ÖSR im Bundestagswahlkampf 1998 insbesondere von den Grünen sowie von Umweltverbänden als Hauptthema neben einem Atomausstieg propagiert wurde, fand sie als eines der Kernthemen des zukünftigen Regierungshandelns Eingang in die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis90/Die Grünen und erfuhr spätestens zu diesem Zeitpunkt eine breite gesellschaftliche Diskussion. Über die Besteuerung des Faktors Energie sollten sowohl umweltpolitische Zielsetzungen wie ein sparsamerer Umgang mit Energie und Investitionen in verbrauchsärmere Technologien als auch eine Entlastung des Faktors Arbeit über die Absenkung der Lohnnebenkosten und hier konkret des Rentenversicherungsbeitrags erreicht werden. Über die Details der ÖSR und vor allem über die Frage nach Steuerbefreiungen und Ausnahmeregelungen für die Wirtschaft im Allgemeinen und energieintensiven Unternehmen im Besonderen kam es

innerhalb und zwischen den beteiligten Ressorts und Regierungsfractionen jedoch zu erheblichen Auseinandersetzungen, so dass der Gesetzentwurf erst Mitte November 1998 eingebracht werden konnte und den ursprünglich schon zum 1. Januar 1999 geplanten Start der Reform unmöglich machte (*Deutscher Bundestag* 1998).

Nach mehrmaliger Überarbeitung des Gesetzentwurfs verabschiedete der Bundestag am 3. März 1999 schließlich das *Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform*, in dem auch das *Stromsteuergesetz* (StromStG) enthalten war (*Gesetz* 1999a). Da die Ökosteuern als nationale Verbrauchssteuern konzipiert waren, deren Einnahmen komplett dem Bund zufließen, handelte es sich um ein Einspruchsgesetz. Nachdem auch der Bundesrat am 19. März mit seiner nach der verlorenen Hessen-Wahl noch bis zur dortigen Regierungsbildung Anfang April bestehenden rot-grünen Mehrheit zustimmte, konnten die Gesetze am 1. April 1999 in Kraft treten. Abschließend billigte auch die Europäische Kommission die deutschen Ökosteuer-Regelungen (*Reichel/Krebs* 1999: 265).

Das Stromsteuergesetz sah, wie bereits in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, zunächst die Besteuerung des Verbrauchs von elektrischem Strom mit zwei Pfennig pro kWh ab dem 1. Januar 2000 vor. Das im Herbst 1999 verabschiedete *Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform* (*Gesetz* 1999b) sah dann eine jährliche Anhebung um 0,5 Pfennig auf final 4 Pfennig bzw. 2,05 Cent ab dem 1. Januar 2003 (20,50 Euro je MWh) vor. Dieser Steuersatz blieb bis 2009 unverändert. Das Stromsteueraufkommen stieg seit 1999 von 1,8 Mrd. auf 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2008 und floss fast vollständig in die Rentenversicherung. Bis 2005 wurden darüber hinaus jährlich etwa 100 Mio. Euro für die Förderung erneuerbarer Energie- sowie Energieeffizienzprojekte aufgewendet. Wie in der folgenden Tabelle ausgeführt, gab und gibt es jedoch auch bei der Stromsteuer Sonder-, Ausnahme- und Übergangsregelungen, die von der Bundesregierung insbesondere mit der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die heimische Wirtschaft sowie deren freiwilligen Emissionsreduktionen im Rahmen der Klimaschutzvereinbarungen begründet wurden. Die folgende Tabelle verdeutlicht noch einmal die Ausnahmebereiche der Stromsteuer.

Tab. 3: Entwicklung der Stromsteuersätze bis 2009

| Stromsteuersätze | | | | |
|-------------------------|-----------------|-----------------------------|---|---|
| mit Wirkung vom | Regelsteuersatz | Nachtspeicher- heizungen | Schienebahn- verkehr Oberleitungs- omnibusse | Produzierendes Gewerbe Land- und Forstwirtschaft |
| | DM/MWh | | | |
| 01.04.1999 | 20,00 | 10,00 | 10,00 | 4,00 |
| 01.01.2000 | 25,00 | 12,50 | 12,50 | 5,00 |
| 01.01.2001 | 30,00 | 15,00 | 15,00 | 6,00 |
| | Euro/MWh | | | |
| 01.01.2002 | 17,90 | 9,00 | 9,00 | 3,60 |
| 01.01.2003 | 20,50 | 12,30 | 10,20 | 12,30 |
| 01.01.2004 | 20,50 | 12,30 | 11,42 | 12,30 |
| 01.01.2007 | 20,50 | 20,50 | 11,42 | 12,30 |

Quelle: BMF (2009: 10)

Die ermäßigten Sätze für das produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft gelten allerdings erst ab einem voll versteuerten Sockelverbrauch von 25 MWh pro Jahr. Ausschließlich für das produzierende Gewerbe gilt zudem ein sog. *Spitzenausgleich*. Dieser schreibt fest, dass die Belastungen der Stromsteuer die Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge nur um das 1,2-fache überschreiten dürfen und darüber hinaus gezahlte Steuern zu 100 Prozent zurückerstattet werden, seit 2003 jedoch als zusätzlichem Sparanreiz nur noch zu 95 Prozent (BMU 2004a: 7).

Weitere Sonderregelungen im Bereich der ÖSR galten für Kraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplung und hocheffiziente Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerke (GuD), um den im fossilen Vergleich verhältnismäßig emissionsärmeren Energieträger Erdgas in der Stromerzeugung nicht gegenüber Kohle sowie Kernbrennstoffen zu benachteiligen. Komplette Steuerbefreiungen gibt es seit 2001 dagegen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern, wenn er nicht aus dem öffentlichen, sondern einem ausschließlich regenerativ gespeisten Netz entnommen wird. Dies ist z.B. beim mit Solarzellen erzeugten und für den Eigenverbrauch ins Hausnetz eingespeisten Strom der Fall. Darüber hinaus ist auch der Strom zur Verwendung bei der Stromerzeugung von der Steuer befreit, so dass die Stromsteuer letztlich nur die Endverbraucher von Strom und nicht die Stromwirtschaft selbst belastet.

7.3.4.3.2 Akteurskonstellation

Verschiedene Wirtschaftsspitzenverbände wie der BDI und der VDEW veröffentlichten aufgrund der Debatte um eine Ökologische Steuerreform bereits 1995 ablehnende Stellungnahmen zu Energiesteuern im Allgemeinen. Die Industrie ging vielmehr freiwillige Selbstverpflichtungen zur

Erreichung von umweltpolitischen Zielsetzungen ein, woraufhin die konservativ-liberale Bundesregierung den geplanten Einstieg in eine ÖSR zweimal kurz vor ihrer Umsetzung zurückstellte. Damit ließ sie sich auf ein korporatistisches Arrangement mit sehr fragwürdiger Aussicht auf Erfolg ein, da die Selbstverpflichtungen keinerlei Sanktionen für eine Zielverfehlung vorsahen. Obwohl sich die ökopolitischen Koordinaten in der Zeit nach Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 auch im Regierungslager verschoben, ist der Regierungswechsel zu Rot-Grün deshalb als ursächlich für die Umsetzung der Reform anzusehen, die von der Union und der FDP in der parlamentarischen Debatte komplett abgelehnt wurde. Die Union folgte im Wesentlichen der Argumentationslinie der Wirtschaftsverbände, die ihre Kritik auf die Ausnahmeregelungen fokussierten und sich für eine Aussetzung der Ökosteuern für die Wirtschaft einsetzten, bis eine einheitliche Besteuerung in der EU eingeführt würde. Auch die FDP nannte das Gesetz deshalb wirtschaftsfeindlich, weil es die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich einseitig belaste. Dies geschah allerdings aus taktischen Gründen und in der Annahme, dass eine europäische Regelung zur Besteuerung von Energie niemals zustande kommen würde (*Reiche/Krebs* 1999: 237). Diese Sichtweise negierte jedoch die Tatsache, dass Deutschland 1999 keineswegs Vorreiter bei der Umsetzung einer ÖSR war, sondern bedeutende Mitgliedsländer wie Großbritannien, Italien, die Niederlande, Schweden, Österreich und Dänemark ähnliche Konzepte bereits verwirklicht hatten. Die Einführung der im Vergleich allerdings sehr weitgehenden ÖSR in Deutschland muss in diesem Zusammenhang deshalb als entscheidend für den Beschluss der EU-Richtlinie „zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom“ angesehen werden, der nach mehr als 10jährigen Verhandlungen zur stärkeren Harmonisierung der Energiebesteuerung im Oktober 2003 erfolgte (*Richtlinie* 2003c). Aufgrund der weit entwickelten Ökosteuer musste Deutschland lediglich eine Steuer auf Kohle für Heizzwecke einführen, so dass sich die notwendigen Anpassungsmaßnahmen in den anderen EU-Ländern in der Folge sogar zu einem Wettbewerbsvorteil für die deutsche Wirtschaft entwickelten (*BMU* 2004a: 4).

Die SPD und die Grünen agierten bei der Umsetzung der ÖSR zunächst mit großer Unterstützung seitens der Umweltverbände wie dem BUND oder dem NABU. Die SPD trug jedoch im späteren Dissens mit der rein ökologischen Koalition aus Grünen und Umweltverbänden dafür Sorge, dass die ÖSR und die Stromsteuer insbesondere für die Stromwirtschaft keine direkten Belastungen bedeutete. Vielmehr wurde die von der ökologischen Koalition avisierte anlagen- oder energieträgerbezogene Besteuerung von ihr abgelehnt, was die etablierte Verbrennung von Kohle, aber letztlich auch die Kernenergienutzung zur Stromerzeugung gegenüber umweltschonenderen Erzeugungsarten bis hin zu erneuerbaren Energien gleichstellte. Die ÖSR stellt deshalb zwar insgesamt eine Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte im Steuersystem dar und entsprach der

strategischen rot-grünen Zielsetzung einer ökologisch-strukturellen Modernisierung der Volkswirtschaft. Jedoch degenerierte die Stromsteuer so zur reinen Verbrauchssteuer ohne direkten ökologischen Steuerungsnutzen, da alle Energieträger gleich besteuert werden. Die Position der SPD (vgl. Abschnitt 7.4.2.1) begründete sich dabei maßgeblich aus ihrer traditionellen Nähe zur Kohlewirtschaft und ihren Beschäftigten bzw. Gewerkschaften sowie der Verwurzelung in den Kohleförderungsländern Nordrhein-Westfalen und Saarland. Zusätzlich war der damalige SPD-Vorsitzende und bei der Ausarbeitung der Ökosteuervermaßnahmen federführende Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine (Rücktritt von allen Ämtern am 11. März 1999) zuvor langjähriger Ministerpräsident des Saarlandes. Die SPD agierte zur Erarbeitung dieser Politiklinie in enger Abstimmung mit der IG BCE (*Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie*)⁴⁰, deren Vorsitzendem Hubertus Schmoldt (1997-2009) stets ein enges, mit großem Einfluss verbundenes Vertrauensverhältnis zu Kanzler Schröder unterstellt wurde („Kanzlers Liebling“, *Manager Magazin* 2003).

Als klar war, dass sich die Stromwirtschaft nicht am Stromsteueraufkommen würde beteiligen müssen und auch die Belastungen aus den restlichen Ökosteuern für sie sehr gering ausfallen würden, hielt sie sich im Gesetzgebungsverfahren im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft auffällig zurück. Zwar artikulierte sie die Befürchtung, dass die Wirtschaftsleistung insgesamt und damit auch der Stromabsatz zurückgehen könnte und monierte ihre administrative Belastung, weil die Elektrizitätsversorger als Steuerschuldner gegenüber dem zuständigen Hauptzollamt auftreten sollten. Insgesamt hatte die Einführung der Ökosteuern im Allgemeinen und der Stromsteuer im Besonderen am Ende jedoch kaum Auswirkungen auf ihre Geschäftstätigkeit. Die Einführung der Stromsteuer fiel zudem in eine Zeit fallender Strompreise nach der Liberalisierung, so dass ihre Einführung zu einem politisch günstigen Zeitpunkt erfolgte.

7.3.4.4 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2000

7.3.4.4.1 Politikgenese und Entwicklung

7.3.4.4.1.1 Das Stromeinspeisungsgesetz als Vorläufer des EEG

Auf der Basis einer für damalige Verhältnisse sehr ungewöhnlichen Gesetzesinitiative von Abgeordneten der CSU und der Grünen kam es bereits am 7. Dezember 1990 zur Verabschiedung

⁴⁰ Die IG BCE war 1997 aus der Fusion der Gewerkschaften IG Chemie-Papier-Keramik, IG Bergbau und Energie sowie der Gewerkschaft Leder entstanden. Bereits 1996 hatte die IG Chemie-Papier-Keramik gemeinsam mit der SPD ein Konzept für eine ÖSR ausgearbeitet, die den Energieträger Kohle schonte (vgl. *SPD/IG Chemie-Papier-Keramik* 1996).

eines Gesetzes „über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz“ (*Stromeinspeisungsgesetz*, StrEG, *Gesetz* 1990), das am 1. Januar 1991 in Kraft trat. Das Gesetz sah für den erneuerbar erzeugten Strom kleiner unabhängiger Produzenten mit Anlagen bis zu 5 MW die garantierte Abnahme und Einspeisung in das öffentliche Netz sowie eine feste Vergütung von mindestens 13,84 Pfennig, für Strom aus Wind- und Sonnenenergie sogar von mindestens 16,61 Pfennig je Kilowattstunde vor. Diese Sätze waren an die normalen Endverbraucherpreise gekoppelt. Neben der festen Vergütung war die Abnahmepflicht die entscheidende Neuerung des Gesetzes, da die großen Verbundunternehmen zuvor den Anschluss von neuen Erzeugungsanlagen an ihr Netz verweigert oder willkürlich erschwert hatten. Darüber hinaus sah das Gesetz vor, dass die Vergütungskosten für die Stromabnahme von den etablierten Unternehmen auf die Endverbraucher übergewälzt werden. Während die Vergütungssätze für viele noch nicht ausgereifte und deshalb noch sehr teure Erzeugungsarten wie Fotovoltaik, Geothermie oder Biomassekraftwerke keinerlei Investitionsanreize auslösten, konnten Windräder mindestens kostendeckend produzieren, so dass es in den 1990er Jahren zu einem ersten Boom der Windkraft in Deutschland kam. Die Zahl der Windräder steigerte sich von weniger als 1000 im Jahr 1991 auf mehr als 10.000 im Jahr 1999, was auch aufgrund immer leistungsstärkerer Anlagen einem Sprung bei der installierten Windkraftleistung von 56 auf mehr als 4400 MW entsprach und Deutschland zum weltgrößten Windkraftproduzenten machte (*DIE ZEIT online* 2006).

Die etablierten Stromkonzerne, allen voran der von der Windkrafteinspeisung in Norddeutschland betroffene Versorger PreußenElektra, der auch vor dem EuGH gegen das StrEG klagte, sahen durch den raschen Ausbau in zunehmendem Maße ihre damals noch bestehenden monopolistischen Erzeugungsstrukturen sowie ihre angestammten technischen Lastkonzepte bedroht und gingen auch auf der politischen Ebene massiv gegen das StrEG vor. Da das Gesetz jedoch weiterhin von allen Akteuren in Deutschland bis hin zu Wirtschaftsminister Rexrodt unterstützt wurde, versuchten sie mit Hilfe des damaligen EU-Wettbewerbskommissars Karel van Miert, das europäische Wettbewerbsrecht gegen das StrEG als vermeintliche unerlaubte staatliche Subvention der EE in Stellung zu bringen. Diese strategische Vorgehensweise über die europäische Ebene wurde nach der Verabschiedung des EEG im Jahr 2000 noch verstärkt, bis der Europäische Gerichtshof die Klage der PreußenElektra gegen das StrEG negativ beschied und das deutsche Modell der Einspeisevergütung 2001 in einem Grundsatzurteil für rechtens erklärte (vgl. Abschnitt 6.3.4).

7.3.4.4.1.2 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist für die Politikfeldentwicklung und die strategische Ausrichtung der Akteure der nationalen Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum von

herausragender Bedeutung gewesen und hat den deutschen Strommarkt in weniger als zehn Jahren so stark verändert wie sonst nur die mit der grundlegenden Novellierung des EnWG eingeleitete Liberalisierung selbst. Es erfährt an dieser Stelle daher eine ausführliche Erörterung.

Nach dem Regierungswechsel 1998 stand die Förderung, der Ausbau und der Vorrang der erneuerbaren Energien ganz oben auf der rot-grünen Agenda. Im Kapitel zur ökologischen Modernisierung versprach die neue Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung, alle Hemmnisse zu beseitigen, die eine verstärkte Nutzung regenerativer Energien noch behindern würden (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen* 1998: 22). Unter anderem war das die festgelegte und im Netzbereich der PreußenElektra bereits annähernd erreichte Obergrenze von 5 Prozent Ökostrom am Gesamtstromaufkommen im Versorgungsgebiet eines ÜNB, ab der kein Anspruch auf eine Einspeisevergütung mehr bestand. Um weiterhin eine Planungs- und Investitionssicherheit in Anbetracht der kaum prognostizierbaren Preisentwicklungen im liberalisierten Strombinnenmarkt bereitzustellen, galt es darüber hinaus, die Einspeisevergütungen längerfristig zu garantieren und vom kurzfristigen Marktpreis für Strom zu entkoppeln. Um die notwendige Aktualisierung des StrEG mit der neuen politischen Ausrichtung eines uneingeschränkten Vorrangs für die Stromeinspeisung aus erneuerbaren Energien zu verbinden, wurde das „Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien“ (*Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*) im März 2000 vom Bundestag beschlossen und formulierte das Ziel, „im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen“ (*Gesetz* 2000a: § 1). Es ersetzte das StrEG und trat zum 1. April 2000 als „Herzstück der rot-grünen Energie- und Klimapolitik“ in Kraft (*Jänicke/Reiche/Volkery* 2002: 53).

Das EEG, das die seither dominierende Verzahnung der Politikfelder der Energie- bzw. Elektrizitätspolitik mit der Umwelt- und Klimaschutzpolitik maßgeblich initiierte, verpflichtete die Netzbetreiber zum Anschluss der neuen regenerativen Erzeugungsanlagen an ihr Netz sowie zur vorrangigen Einspeisung von erneuerbar gegenüber konventionell erzeugtem Strom und seiner Vergütung (Abnahme- und Vergütungspflicht). Die gesetzlich festgelegten Mindesteinspeisevergütungen im Rahmen des EEG variieren seither je nach Energieträger⁴¹, Standort und Anlagen, sind auf 20 Jahre befristet und degressiv ausgestaltet, um technische Innovationen und damit sinkende Anlagenpreise zu berücksichtigen. Die Überwälzung der Vergütungskosten auf die Endabnehmer wurde dagegen als erfolgreiches Modell beibehalten. Neben der Verlängerung des Windkraftbooms lag der Fokus des EEG auf der Diversifizierung der zur regenerativen Stromproduktion eingesetzten Energieträger. Die im StrEG noch einheitlichen Vergütungssätze der einzelnen Energieträger wurden in Erwartung einer mittelfristigen Marktreife

⁴¹ Als regenerative Energieträger werden im EEG Wasserkraft, Windkraft, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Deponiegas, Klärgas, Grubengas sowie Biomasse benannt. Zur Präzisierung der unter die Biomasse fallenden Stoffe wurde im Juni 2001 zusätzlich die sog. *Biomasseverordnung* erlassen (*Verordnung* 2001).

deshalb zum Teil drastisch erhöht. So stieg etwa der Vergütungssatz für Strom aus Fotovoltaikanlagen von 17 auf 99 Pf/kWh. Parallel wurde zur Solarenergieförderung das avisierte 100.000-Dächer-Programm aufgelegt, das unter anderem zinsgünstige Kredite der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Anlagenerrichtung vorsah. Weiterhin sollte die Bundesregierung fortan alle 2 Jahre einen Bericht über die Ausbau- und Kostenentwicklung im Rahmen des EEG vorlegen. Die 5-Prozent-Obergrenze für Ökostrom wurde dagegen ersatzlos gestrichen. Im Gegensatz zum alten StrEG schloss das neue EEG die Unternehmen der etablierten Stromwirtschaft darüber hinaus als eine der wichtigsten Neuerungen nicht mehr als Vergütungsempfänger aus und garantierte die Vergütungssätze einheitlich für alle Anlagenbetreiber (*Mez* 2003: 337).

7.3.4.4.1.3 Die 1. EEG-Novelle 2004

Die EuGH-Entscheidung vom März 2001, dass es sich beim StrEG und folglich auch beim EEG aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht um staatliche Beihilfen handele und das praktizierte Modell der Überwälzung der Einspeisevergütung auf die Endverbraucher somit zulässig war, brachte den entscheidenden Impuls für rasant steigende Investitionen in Anlagen zur regenerativen Stromerzeugung, insbesondere im Bereich der Windenergie und der Biomasse. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs führte zusammen mit den Ausbauerfolgen international zu großer Aufmerksamkeit für das deutsche EEG-Modell fester Einspeisevergütungen und trug zu einer sehr offenen Formulierung der im September 2001 verabschiedeten EE-Richtlinie „zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt“ (*Richtlinie* 2001a) bei. Diese legte für die Mitgliedsstaaten lediglich Referenzwerte für die Steigerung ihres Stromerzeugungsanteils aus regenerativen Quellen fest, schrieb ihnen jedoch keine Instrumente zur Zielerreichung vor. In der Folge entschlossen sich bis heute viele Länder der EU und insgesamt weltweit mehr als 40, das EEG in gleicher oder ähnlicher Form zu übernehmen, was das deutsche Gesetz zum weltweit erfolgreichsten Förderinstrument für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien macht (*BMU* 2009c: 14; vgl. auch *Bechberger/Reiche* 2005 und 2006).

Der für Deutschland in der Richtlinie festgelegte Referenzwert sah für den Zeitraum von 1997 bis 2010 einen Anstieg des EE-Anteils am Strommix von 8 Prozent auf dann 12,5 Prozent vor. Obwohl der damals festgelegte Referenzwert bereits 2007 erreicht wurde (vgl. Abbildung 24), galt er selbst unter optimistischen Experten noch im Jahr 2002 als eine hohe Hürde (*Reiche* 2002: 16 f.). Die große Marktdynamik mit sich schnell verändernden ökonomischen Effizienzanforderungen und rasch steigende EEG-Gesamtkosten, insbesondere im Windbereich, führten deshalb zusammen mit einigen umzusetzenden gesetzlichen Auflagen der EE-Richtlinie zur Notwendigkeit einer ersten

Novellierung des EEG in der Zeit der zweiten Regierung Schröder. Zudem musste die Förderung des Baus von Fotovoltaikanlagen nach Auslaufen des 100.000-Dächer-Programms in das EEG integriert werden. Nachdem sich das nunmehr federführende BMU (vgl. Abschnitt 7.4.1.2) und das BMWi nach langen Verhandlungen auf einen Gesetzentwurf einigten und die Union im Vermittlungsausschuss noch eine Reduzierung der Windkraftförderung durchsetzen konnte, trat die 1. Novelle des EEG schließlich am 1. August 2004 in Kraft (*Gesetz 2004b*). Kernpunkte des Gesetzes waren erhöhte Vergütungssätze mit einem Fokus auf die weitere Entwicklung der Offshore-Windkraft, der Biomasse und der Fotovoltaik sowie das neue langfristige Ausbauziel eines 20-Prozent-Anteils am Strommix im Jahr 2020. Betreiber von Anlagen der regenerativen Stromerzeugung wurden über den Wegfall der Vertragspflicht mit ihren lokalen Netzbetreibern deutlich besser gestellt. Zusätzlich wurde die Härtefallgrenze, ab der stromintensive Unternehmen keine EE-Umlage mehr zahlen, von bisher 100 GWh Jahresverbrauch auf nur noch 10 GWh gesenkt. Parallel wurde die ebenfalls geltende Härtefallgrenze der betrieblichen Stromkosten im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung des Unternehmens von 20 auf 15 Prozent gesenkt (*Holzer 2007: 122*).

7.3.4.4.1.4 Die 2. EEG-Novelle 2008

Den inhaltlichen Ausgangspunkt für die zweite Novellierung des EEG im Jahr 2008 lieferte die Verabschiedung des gesetzlich vorgeschriebenen EEG-Erfahrungsberichts des BMU durch das Bundeskabinett im November 2007 (*BMU 2007a*). Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits dargelegt, gebietet das dem EEG zugrunde liegende Prinzip der *kostendeckenden Vergütung* ein permanentes Monitoring der Förderungssätze, um sie bei Bedarf der Ausbautwicklung und vor allem den Anlagenkosten anzupassen. Neben der Förderungseffizienz soll damit vor allem eine möglichst minimale volkswirtschaftliche Gesamtbelastung durch die EE-Umlage sichergestellt werden. Parallel und auf Grundlage der Ergebnisse des EEG-Erfahrungsberichts sowie der darin formulierten Anpassungsempfehlungen legte das BMU schon am 9. Oktober 2007 einen ersten Referentenentwurf zur Neufassung des EEG vor, die von der Bundesregierung im August 2007 als eine Maßnahme des *Integrierten Energie- und Klimaprogramms* (IEKP, vgl. Abschnitt 7.3.6.4) in Auftrag gegeben worden war. Nach der Vorlage eines im Vergleich zum Referentenentwurf weitgehend gleichen Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung im Februar 2008 konnte die parlamentarische Beratung bis Juli 2008 abgeschlossen werden, wobei der Bundesrat nicht zustimmungspflichtig war. Das „Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften“ wurde daraufhin im Oktober 2008 im Bundesanzeiger veröffentlicht und trat zum 1. Januar 2009 in Kraft (*Gesetz*

2008a).

Neben der Anpassung der Einspeisevergütungen mit einem besonderen Förderungsaugenmerk auf Offshore-Windenergie bestand die wichtigste Neuerung der 2. EEG-Novelle in der im Vergleich zur 1. Novelle um 10 Prozent angehobenen Zielsetzung der Bundesregierung, den Anteil des regenerativ erzeugten Stroms bis 2020 in Deutschland auf nun 30 Prozent zu steigern. Diese neue Zielsetzung beruhte maßgeblich auf den Notwendigkeiten, die sich aus den im IEKP formulierten Klimaschutzziele für Deutschland ergaben, sowie auf den Ergebnissen der Leitstudie 2007 *Ausbaustrategie Erneuerbare Energien* des BMU. Diese prognostizierte bei anhaltend gleicher Wachstumsdynamik (in Bezug auf den Zeitraum von 2000 bis 2006) einen Anteil am Strommix von mehr als 27 Prozent im Jahr 2020 (BMU 2007b: 6). Auf Initiative von CDU/CSU wurde darüber hinaus die Möglichkeit für die Anlagenbetreiber eingeführt, ihren regenerativ erzeugten Strom unter Verzicht auf die Einspeisevergütungen direkt zu vermarkten. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums lag der am Markt bzw. der Strombörse erzielbare Preis für Ökostrom allerdings in der Regel noch unter den festgelegten EEG-Vergütungssätzen.

7.3.4.4.2 Akteurskonstellation

Grundsätzlicher Ausgangspunkt und treibender Faktor für die Entwicklung des StrEG und später des EEG ist das hohe Maß an gesellschaftlicher Zustimmung für einen Ausbau der erneuerbaren Energien in der Stromversorgung, die während des gesamten Policy-Prozesses in Deutschland gegeben war. Die Befürwortung speiste sich dabei aus einem immer stärker ausgeprägten Umwelt- und Klimaschutzbewusstsein, das sich in zunehmender Weise gegen die Verwendung von fossilen Energieträgern bei der Stromerzeugung richtete, sowie aus dem gesamtgesellschaftlichen Grundkonflikt um die Atomkraft. Daneben spielte auch die heimische Verfügbarkeit der vielfältigen erneuerbaren Energieträger gegenüber der Importabhängigkeit bei fossilen und nuklearen Brennstoffen eine entscheidende Rolle für die durchgängig hohe Zustimmungswerte. Diese blieb trotz der steigenden Kostenbelastung und der damit einhergehenden Kritik im Untersuchungszeitraum konstant hoch, interessanterweise erzielte die Fotovoltaik als teuerste EE-Technologie sogar die durchgängig höchsten Zustimmungswerte in der Bevölkerung (Hirschl 2008: 558).

Darüber hinaus weitet die Ausgestaltung des EEG mit der Vielzahl geförderter Technologien beständig die Gruppe der Stakeholder aus, da Privathaushalte und kommunale sowie regionale Zusammenschlüsse und Initiativen zunehmend selbst in der Lage sind, zu Stromproduzenten zu werden. Im Bereich des Anlagenbaus und der Erzeugung ist mittlerweile eine große Zahl von kleinen bis hin zu großen mittelständischen Unternehmen aktiv, so dass entlang der

Wertschöpfungskette der erneuerbaren Energien in Deutschland 2008 ca. 280.000 Menschen beschäftigt waren. Verschiedene Wirtschaftsforschungsinstitute und das BMU führen mehr als die Hälfte dieser Arbeitsplätze direkt auf das EEG und seine Investitionsanreize zurück (BMU 2009c: 11).

Hirschl unterscheidet in seiner grundlegenden Dissertation zur *Erneuerbare Energien-Politik* zwei Advocacy-Koalitionen⁴² als treibende und gestaltende Kräfte des gesamten Policy-Prozesses, die teils schon seit mehreren Jahrzehnten bestehen (Hirschl 2008: 563 f.):

- Die Koalition der Befürworter eines verstärkten und differenzierten EE-Ausbaus im Strombereich,
- die Koalition der Gegner eines verstärkten und differenzierten EE-Ausbaus.

Zur Koalition der Befürworter rechnet er auf der nationalen Ebene die Grünen, weite Teile der SPD, das BMU, die immer zahlreicheren EE-Unternehmen mit ihren mittlerweile sehr professionell agierenden Fachverbänden und dem Dachverband BEE sowie eine große Zahl weiterer Unterstützer aus dem gesellschaftlichen Bereich, etwa Umweltverbände. Hervorzuheben ist auch der politisch sehr einflussreiche Wirtschaftsverband VDMA (*Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau*), der sich entgegen der vom BDI als dem eigenen Dachverband ausgegebenen Linie schon früh in die Koalition eingereiht und damit die ablehnende Haltung der etablierten Wirtschaftslobby gegenüber dem EEG deutlich wahrnehmbar unterminiert habe. In Bezug auf die Unionsparteien und die FDP führt er aus, dass sich zwar immer mehr Akteure aus dem konservativ-liberalen Lager zu den Zielen des EEG bekennen würden, die Parteien und ihre Fraktionen bisher jedoch mehrheitlich andere Positionen bezogen hätten. Dies ist zumindest für die Union zum Ende des Untersuchungszeitraums hin jedoch nicht mehr der Fall gewesen, worauf in Abschnitt 7.4.2.2 noch ausführlicher eingegangen wird.

Aus Sicht des Autors der vorliegenden Arbeit gehörten der Befürworterkoalition auch die kommunalen EltVU und damit Vertreter der etablierten Stromwirtschaft in immer stärkerem Maße an. Diese haben mit einiger Verzögerung erkannt, dass das EEG ihnen eine verlässliche Kalkulationsbasis bietet, um sich stärker im Erzeugungsbereich zu engagieren und nicht mehr ausschließlich oder zu einem überwiegenden Teil von der Bewirtschaftung ihrer Verteilernetze zu leben. Sie können ihre lokale Geschäftstätigkeit darüber hinaus um Beratungs- und weitere Dienstleistungen rund um den Ausbau der regenerativen Energien für Privatinvestoren erweitern.

⁴² Unter Advocacy-Koalitionen werden in der Politikwissenschaft Gruppen von politischen Akteuren innerhalb eines Policy-Netzwerks verstanden, die ein gemeinsames politisches Ziel verfolgen. Die Konstituierung der Koalitionen erfolgt ausschließlich über das mehr oder minder gleiche Ziel und hat darüber hinaus keinerlei organisierten Charakter. Advocacy-Koalitionen können dabei aus völlig unterschiedlichen Akteuren wie Parteien und Politikern, Institutionen, Interessenverbänden, Unternehmen oder gesellschaftlichen Interessengruppen bestehen.

Auch die Netzintegration der dezentralen Erzeugungsanlagen für erneuerbare Energien stellt für sie ein geringeres Problem dar als für die ÜNB. So bekannte sich ihr Interessenverband, der VKU, im Vorfeld der 2. EEG-Novelle zum ambitionierten Ausbauziel der Bundesregierung (30 Prozent EE im Strommix 2020). Allerdings betonen die kommunalen Akteure auch die unbedingte Gleichrangigkeit des unabhängig vom verwandten Brennstoff in KWK-Anlagen erzeugten im Verhältnis zum regenerativ erzeugten Strom, insbesondere beim Einspeisungsvorrang (*VKU 2007*). Abschließend befürwortete auch der VZBV (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) als Vertreter der privaten Haushaltskunden das EEG grundsätzlich und unterstützte das 30-Prozent-Ziel der Bundesregierung, um die Lebensbedingungen zu erhalten und den Klimawandel zu bekämpfen. Da die privaten Verbraucher allerdings die Hauptlast der EEG-Förderung spätestens seit Herabsetzung der Härtefallgrenzen mit der 1. Novelle 2004 tragen, wurde die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Energiewende auch für die industriellen Großverbraucher betont, um die öffentliche Zustimmung zum Ausbau der EE nicht zu gefährden und eine einseitige Belastung der Haushaltskunden zu vermeiden. Hierzu habe der Ausbau allerdings ökonomisch effizient zu erfolgen, um eine Überförderung zugunsten von Anlagenherstellern und auf Kosten der Anlagenbetreiber und insbesondere der Verbraucher auszuschließen (*VZBV 2007*).

Zur Koalition der Gegner des EE-Ausbau zählt Hirschl im Wesentlichen die vier großen EltVU als maßgebliche Vertreter der konventionellen Energiewirtschaft zusammen mit den gewerblichen Großverbrauchern von Strom auf der Industrieseite, sowie die mit diesen Akteuren eng verbundenen politischen Akteure in den Parteien und der Exekutive. Dies gelte besonders für die traditionell enge Verbindung zwischen der konventionellen Energiewirtschaft und dem BMWi sowie für Teile der SPD und einer Mehrheit der Akteure von CDU/CSU und FDP. Eine deutliche Schwächung musste die ablehnende Koalition deshalb 2002 hinnehmen, als die Zuständigkeit für die erneuerbaren Energien nach dem guten Abschneiden der Grünen bei der Bundestagswahl zum BMU verlagert wurde. Insgesamt prägte der grundsätzliche Konflikt zwischen dem BMWi und dem BMU um die Rolle und die Zukunft der erneuerbaren Energien bei der gegenwärtigen und zukünftigen Stromversorgung Deutschlands als modernem Industrieland jedoch während des gesamten Untersuchungszeitraums die institutionellen Rahmenbedingungen des EE-Policy-Prozesses.

In den letzten Jahren hat sich die Haltung der vier großen Stromkonzerne zu erneuerbaren Energien allerdings stark gewandelt. Mittlerweile verfolgen alle dezidierte EE-Ausbaustrategien und haben ihre Aktivitäten im Bereich der regenerativen Stromerzeugung, wie beispielsweise RWE mit *RWE Innogy*, teilweise in spezialisierten Tochtergesellschaften gebündelt. Der RWE-Vertreter schilderte im Interview den Mentalitätswechsel der großen Unternehmen in Bezug auf EE sehr plastisch: „Das Umdenken hat sicher über die Jahre stattgefunden, dass man von dem Teufelszeug ökologischer

Energie, Wind, Sonne, wie ein Vorstandsvorsitzender immer sagte, *wind is good money, pissing in the wind*, davon ist man heute weg. Selbst die großen EVU entdecken und erfinden alles, von der Biomasse bis hin zu Sonnenenergie und sehen das als Heilsbringer“ (*Interview B*: 10).

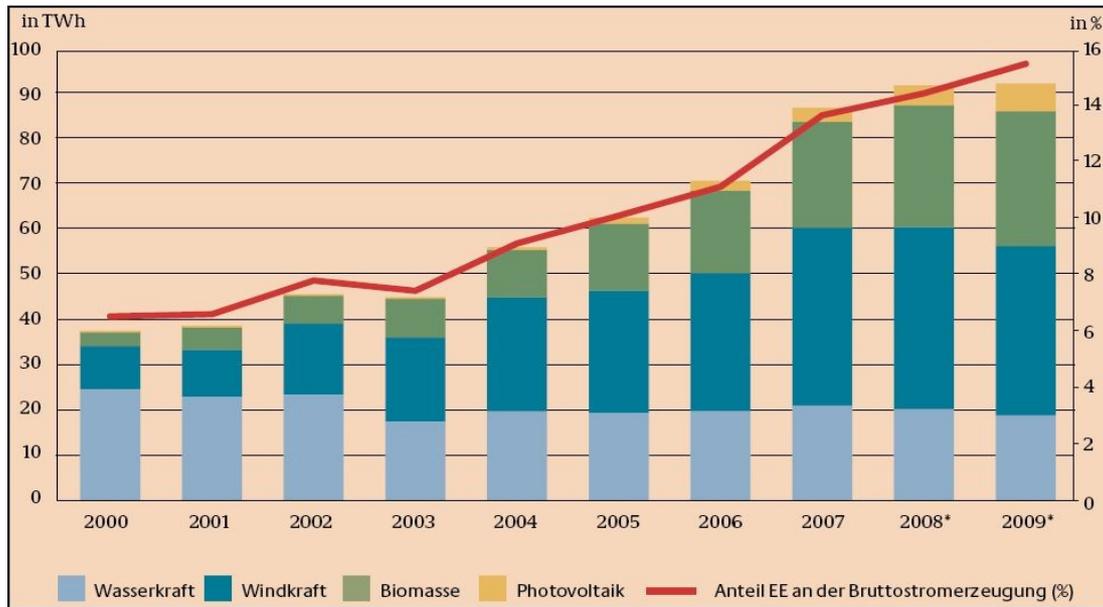
Die zentrale politische Voraussetzung für das Entstehen der EEG-Policy war in jedem Fall der Machtwechsel 1998, nach dem mit der SPD und natürlich insbesondere mit den Grünen eine Koalition der Befürworter eines EE-Ausbaus die Regierung stellte. In der Folge vollzog sich der Policy-Prozess zur Einführung des EEG zwischen den wichtigsten Akteuren zur Regulierung erneuerbarer Energien und unter Ausschluss der konventionellen Stromwirtschaft sowie der Verbraucherseite, worauf *Suck* in seiner ebenfalls umfassenden Dissertation ausdrücklich hinweist (*Suck* 2008: 331). Dies waren namentlich das BMWi und das BMU, der BEE als Dachverband und der BWE als damals mit Abstand wichtigster EE-Fachverband sowie Mitglieder der Regierungsfractionen. Hierbei ist die enge Kooperation der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und von einzelnen Mitgliedern der SPD-Fraktion, allen voran Hermann Scheer, der bis zu seinem Tod im Oktober 2010 gleichzeitig Präsident des EE-Interessenverbands *Eurosolar* war, mit den beteiligten EE-Verbänden hervorzuheben.

7.3.4.4.3 Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien

Aufgrund des StrEG kam es bereits in den 1990er Jahren zu einem ersten Boom der regenerativen Stromerzeugung im Bereich der Windenergie und in kleinerem Umfang auch bei der Biomasse, während sich andere Erzeugungsarten aufgrund der einheitlichen Fördersätze nicht etablieren konnten. Dies änderte sich nach der Verabschiedung des EEG im Jahr 2000 dramatisch, so dass sich der Anteil des regenerativen Stroms am deutschen Strommix von damals ca. 6 auf 15,1 Prozent oder fast 93 TWh im Jahr 2008 erhöhte. Mit dem Einsatz von erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung konnten 2008 nach Berechnungen des BMU damit etwa 72 Mio. t CO₂-Emissionen bei einem angenommenen alternativen Ausstoß von 772 g CO₂/kWh für konventionell erzeugten Strom vermieden werden (*BMU* 2009a: 24).

Neben dem anhaltenden Ausbau der Windkraft zeichnete dafür insbesondere die Zunahme der Stromerzeugung aus Biomasse verantwortlich, während die im regenerativen Bereich ehemals dominierende Wasserkraft aufgrund der natürlichen Voraussetzungen in Deutschland nicht mehr wesentlich steigerbar ist und seit Jahrzehnten konstant mit etwa 3 bis 4 Prozent zum Gesamtaufkommen beiträgt. Bemerkenswert ist auch die Zunahme der Stromproduktion aus Fotovoltaikanlagen seit der nochmaligen Erhöhung der Fördersätze mit der 1. EEG-Novelle 2004, was die beiden folgenden Abbildungen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen verdeutlichen.

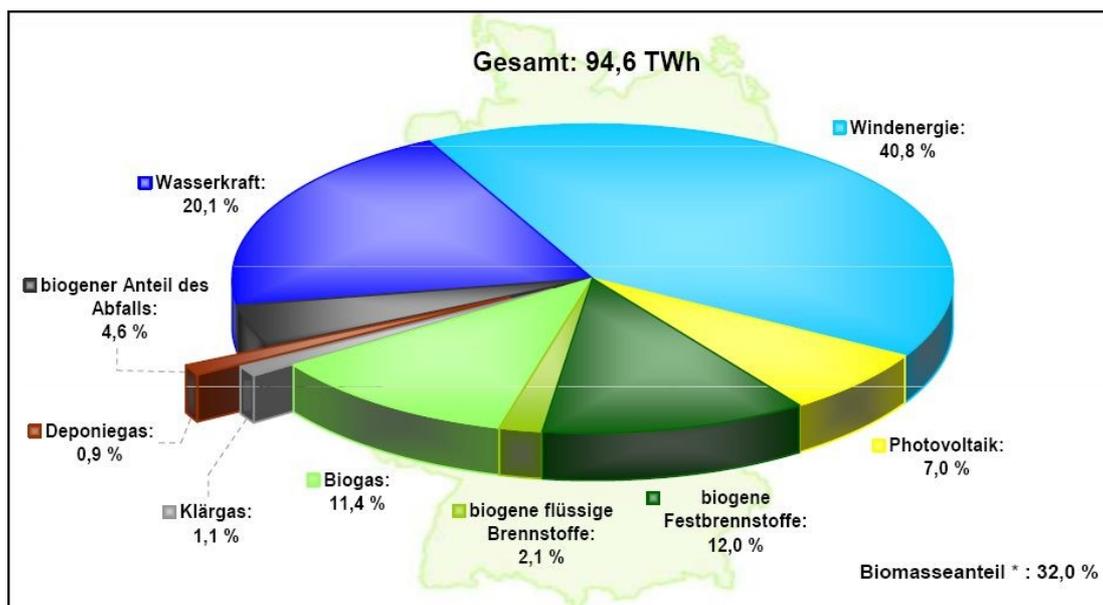
Abb. 22: Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen 2000-2009, in TWh



Quelle: BMWi (2010: 20)

Im Jahr 2009 ergab sich in Deutschland damit die in der folgenden Abbildung dargestellte Erzeugungsstruktur im Bereich der erneuerbaren Energien, wobei der Gesamtanteil der Stromproduktion aus Biomasse einschließlich Klär- und Deponiegas sowie dem biogenen Anteil des Abfalls bei 32 Prozent liegt. Die geothermische Stromerzeugung wird aufgrund eines zu geringen Stromaufkommens von weniger als einem Prozent dagegen in der folgenden Abbildung nicht dargestellt.

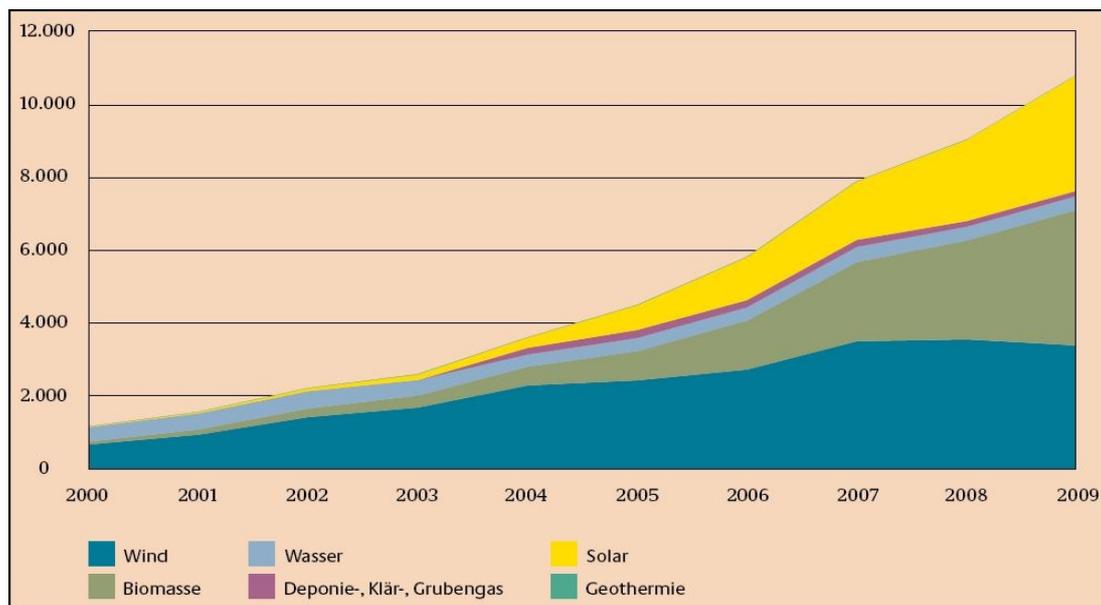
Abb. 23: Struktur der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Deutschland 2009



Quelle: BMU (2010: 13)

Die Entwicklung des Fördervolumens verdeutlicht die Spannbreite der Förderhöhe, die für die unterschiedlichen Erzeugungsarten im Untersuchungszeitraum gewährt wurde. So betrug der Anteil der Fotovoltaik im Jahr 2009 zwar nur 7 Prozent des gesamten regenerativen Aufkommens, zeichnete aber für 29 Prozent der ausbezahlten Vergütungen verantwortlich, mit stark steigender Tendenz aufgrund des rasanten Zubaus von Solaranlagen infolge eines Preisverfalls bei Solarzellen etwa seit dem Jahr 2008. Die Förderanteile der Windenergie (30 Prozent) und der Biomasse (34 Prozent) wichen hingegen weniger stark von ihrem Stromerzeugungsanteil ab, wie die folgende Abbildung anschaulich verdeutlicht.

Abb. 24: Entwicklung des Fördervolumens nach dem EEG 2000-2009, in Mio. Euro



Quelle: BMWi (2010: 34)

7.3.4.5 Der Atomkraftausstiegsbeschluss 2001

7.3.4.5.1 Politikgenese und Entwicklung

Die Atomenergie war in Deutschland z.B. im Gegensatz zu Frankreich nie breit akzeptiert und führte seit den 1970er Jahren zu immer schärferen gesamtgesellschaftlichen Konflikten. Die Anti-Atomkraft-Bewegung mündete unter anderem in die Gründung der Partei *Die Grünen* 1979, deren politisches Fundament seither die strikte Ablehnung der Atomkraftnutzung ist. Der schließlich Mitte der 1980er Jahre erfolgte Entschluss der SPD und der Gewerkschaften, den Atomausstieg herbeiführen zu wollen, beruhte auch auf ihrer protektionistischen Haltung gegenüber der heimischen Kohleförderung und -verstromung, die sie von der Konkurrenz durch die Kernenergie

entlasten wollten. Entsprechend avisierten sie die Substitution der Kernkraftwerksleistung durch den Energieträger Kohle. Ihren Entschluss verstärkte der Reaktorunfall von Tschernobyl 1986 wesentlich. Trotz anhaltender massiver gesellschaftlicher Proteste und einer immer breiteren Ablehnungsfront hielten die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP dennoch weiter an der Atomkraft fest, wenn auch mit deutlich defensiverer Argumentationsweise. Neben dem wachsenden Widerstand führten jedoch entstandene Kraftwerksüberkapazitäten, unkontrollierbar steigende Kosten sowie Sicherheitsmängel dazu, dass 1989 mit dem Reaktorblock Neckarwestheim II das vorerst letzte AKW in Deutschland ans Netz ging. Kritiker der Kernenergie begründen das stabile Festhalten der konservativ-liberalen Bundesregierung an der Atomkraft vor allem mit der engen Verflechtung der Atomwirtschaft mit den politischen Akteuren, der Ministerialbürokratie und der Wissenschaft, die sich unter anderem in den hohen und jahrzehntelang gewährten Förderungsleistungen für die Atomtechnologie niederschlugen (vgl. Abbildung 8 sowie u.a. *Radkau* 1983; *Karweina* 1984; *Hennicke/Müller* 2005: 149). Matthes verweist zur Begründung dieser Positionierung zurecht auch darauf, dass sich viele Standorte von Atomkraftwerken, Anlagenbauern und Betreiberunternehmen in den traditionell konservativ regierten Ländern Bayern und Baden-Württemberg befinden (*Matthes* 2000: 153 f.).

Die Atomkraftwerksbetreiber versuchten im Lauf der 1990er Jahre, in Konsensverhandlungen mit der Bundesregierung verbindliche politische Rahmenbedingungen für den langfristigen Weiterbetrieb der Anlagen zu erreichen. Diese Ansätze für einen breiten Atomkonsens scheiterten jedoch am Widerstand der SPD im Bundesrat. Nach der Bundestagswahl 1998 wurde der Ausstieg aus der Kernkraftnutzung zur kommerziellen Stromerzeugung, die zu diesem Zeitpunkt etwa 30 Prozent der Stromerzeugung abdeckte, schließlich ein Kernpunkt der in der Koalitionsvereinbarung angekündigten ökologischen Modernisierung der Wirtschaft bzw. der Energiepolitik. Der Atomausstieg sollte innerhalb einer Legislaturperiode „umfassend und unumkehrbar gesetzlich“ und „möglichst im Konsens“ mit den Energieversorgungsunternehmen „entschädigungsfrei geregelt“ werden (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen* 1998: 19 f.). Hierzu wurden Konsensgespräche mit den AKW-Betreibern aufgenommen, die nach knapp zwei Jahren Verhandlungen im Juni 2000 eine Einigung brachten und im Juni 2001 in die Vereinbarung zum Ausstieg aus der Atomenergie zwischen den EltVU und der Bundesregierung mündeten. Dabei wurden die Verhandlungen am bei atompolitischen Fragen normalerweise federführenden BMU, das bereits Gesetzesentwürfe ausgearbeitet hatte, und dem Bundestag vorbei direkt zwischen Kanzleramt und den Anlagenbetreibern zum Abschluss gebracht (*Bundesregierung* 2001). Die Ergebnisse bildeten die Grundlage für eine Novellierung des Atomgesetzes, die am 22. April 2002 als „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ vom Bundestag verabschiedet wurde (*Gesetz* 2002b). Die drei Hauptelemente des Gesetzes bildeten:

- Das Verbot des Neubaus von Kernkraftwerken sowie die Beschränkung der Restnutzungsdauer bestehender Anlagen auf 32 Jahre ab Inbetriebnahme, so dass die Abschaltung des jüngsten Reaktorblocks (Neckarwestheim II) ca. 2023 erfolgen wird.
- Ein garantiertes, maximal zulässiges Restproduktionsvolumen an Strom für jedes einzelne Kraftwerk, was sich insgesamt noch einmal auf etwa die selbe Menge der bis zu diesem Zeitpunkt produzierten Gesamtvolumen der Anlagen belief, wobei Kapazitätsübertragungen von einer Anlage auf eine andere zulässig sind.
- Das Verbot der Wiederaufarbeitung verbrauchter Brennelemente, deren Entsorgung auf die direkte Endlagerung beschränkt wird und mit der Verpflichtung verbunden ist, einen Großteil der angefallenen radioaktiven Abfallmenge direkt am AKW-Standort zwischenzulagern.

An der 2002 gesetzlich festgelegten Vereinbarung zum Ausstieg aus der Atomkraft, nach der zwischenzeitlich die AKW Stade (2003) und Obrigheim (2005) stillgelegt worden sind, änderte sich auch in der Zeit der Großen Koalition von 2005 bis 2009 nichts, da die SPD die Beibehaltung der Ausstiegsvereinbarung 2005 zum Junktim für ihre Beteiligung an einer Großen Koalition unter Führung der Union machte.

7.3.4.5.2 Akteurskonstellation

Zwischen den Koalitionspartnern herrschte 1998 die grundsätzliche Übereinstimmung, den Ausstieg aus der Atomenergie als ein Hauptziel ihrer Regierung herbeiführen zu wollen. So hätte es ohne den Regierungswechsel zu Rot-Grün auch keinen Ausstiegsbeschluss in der 14. Wahlperiode gegeben. Es wurde jedoch schnell klar, dass zwischen den Koalitionspartnern und teilweise auch in der SPD selbst sehr unterschiedliche Vorstellungen über die zeitliche Ausgestaltung und andere Details des Ausstiegsszenarios bestanden. Dieser Dissens eröffnete den Kraftwerksbetreibern einen größeren Verhandlungsspielraum und führte ob des unvorhergesehenen internen Diskussionsbedarfs zu erheblichen Verzögerungen. Bündnis 90/Die Grünen mussten schließlich bei einigen wesentlichen Punkten einlenken und von ihrer Maximalforderung eines sofortigen Ausstiegs abrücken, was zu dieser Zeit technisch nicht unmöglich gewesen wäre, worauf Mez hinweist. Infolge der Liberalisierung mit der Erschließung von Verbundvorteilen in Deutschland sowie im europäischen Verbundnetz waren in kurzer Zeit enorme Erzeugungskapazitäten entstanden. In diesem Zusammenhang hatten allein RWE und E.ON im Jahr 2000 eine Stilllegung von mehr als 10.000 MW Erzeugungskapazitäten bis 2003 angekündigt, was damals fast 10 Prozent der insgesamt in

Deutschland installierten Kraftwerksleistung von ca. 105.000 MW entsprach. Letztlich setzte sich jedoch die SPD mit ihrer moderaten, auf einen Konsens mit den Betreibern ausgerichteten Linie durch (*Mez* 2003: 336).

Dennoch bedeutete die Vereinbarung einen radikalen Politikwandel nach mehr als drei Jahrzehnten der politisch mehrheitlich gewünschten Kernkraftnutzung, die zu großen gesellschaftlichen Konflikten geführt hatte und die mit dem erzielten Kompromiss mit der Stromwirtschaft nun dauerhaft beigelegt zu sein schienen. Der Kompromiss erlaubte, anders als etwa in Schweden, den Ausstiegsbeschluss darüber hinaus auch ohne die Zahlung von Kompensationsleistungen an die AKW-Betreiber. Auch die kommunalen EltVU begrüßten den Atomausstieg und planten nun einen stärkeren Einstieg in die Eigenerzeugung. Der lange Übergangszeitraum bis mindestens 2023 sowie die hohen garantierten Reststrommengen der AKW wurden von den entschiedenen Gegnern der Kernkraft wie etwa den Umweltverbänden dennoch heftig kritisiert, da eine echte Energiewende somit nachhaltig behindern würde (*BUND* 2002: 21). Der erhoffte Modernisierungsdruck auf den veralteten Kraftwerkspark und die Investitionen in neue Kraftwerkstechnologien, insbesondere in erneuerbare Energien, würden so stark abgeschwächt. In jedem Fall behindert die große Reststrommenge den erwünschten Wettbewerb auf dem Strommarkt gleich in mehrfacher Hinsicht. Erstens nimmt die Kernkraftquote einen erheblichen Teil der Stromproduktion vom Wettbewerb aus, zweitens besitzen im Wesentlichen nur die vier großen Stromunternehmen AKW-Kapazitäten und drittens wird der Strom in den alten und abgeschriebenen Anlagen sehr billig produziert, so dass Kraftwerksneubauten schwerer zu refinanzieren sind. Auch das im Jahr 2000 von der Bundesregierung ausgesprochene Erkundungsmoratorium für das Atommülllager Gorleben löste nicht das zentrale Problem eines Endlagers für radioaktive Abfälle, sondern schob es lediglich auf (*Mez* 2001: 430).

Union, FDP und die deutsche Industrie lehnten den Ausstiegsbeschluss hingegen als unverantwortlich ab und argumentierten mit steigenden Strompreisen, einer abnehmenden Versorgungssicherheit sowie einer zunehmenden Klimabelastung aufgrund der damals angenommenen Substitution der Kernkraft durch fossile Energieträger. Die Haltung dieser Akteure veränderte sich bis 2009 nicht wesentlich. Zwar wurde ein Kernkraftwerksneubau in Deutschland für die Zukunft bis auf Einzelstimmen sowohl von der Union als auch der FDP ausgeschlossen und die Atomenergie im Wahlprogramm der Union 2009 mittlerweile als eine „Brückentechnologie“ bezeichnet (*CDU/CSU* 2009: 25).

Das konservativ-liberale Lager setzte sich jedoch weiterhin für eine Nutzung der bestehenden Anlagen über den definierten Betriebszeitraum von 32 Jahren hinaus ein und strebte damit eine Revision des Ausstiegsbeschlusses ebenso wie die Kernkraftwerksbetreiber an. Da auch die Partei Die Linke die Atomkraftnutzung ablehnte, unterlag die theoretische Option auf eine Verlängerung

der Kernkraftwerkslaufzeiten zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2009 der Restriktion einer politischen Mehrheit von CDU/CSU und FDP. Es war jedoch absehbar, dass eine Revision des Ausstiegsbeschlusses durch eine konservativ-liberale Regierung, der sog. „Ausstieg aus dem Ausstieg“, für die Atomkraftwerksbetreiber keine langfristige Planungssicherheit bedeuten würde, da die politischen Voraussetzungen für die Betriebserlaubnis der Anlagen bei jeder Bundestagswahl neu und mit ungewissem Ausgang zur Wahl stünden.

7.3.4.6 Exkurs: Die Atomkatastrophe von Fukushima und ihre Folgen

Obwohl die Zeit nach Ende des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit betreffend, wird an dieser Stelle aus Gründen der übergeordneten Relevanz in einem kurzen Exkurs die dramatische Entwicklung der Energiepolitik in Deutschland nach der Bundestagswahl am 27. September 2009 skizziert.

Zunächst führte die Wahl zu einem Sieg des konservativ-liberalen Lagers (CDU/CSU 33,8 Prozent, FDP 14,6 Prozent) und einer Regierungsbildung aus CDU/CSU und FDP unter der weiter amtierenden Kanzlerin Angela Merkel (CDU). Wie in ihren Wahlprogrammen angekündigt, galt die energiepolitische Zielsetzung der neuen Regierungsparteien neben der Weiterführung des Ausbaus der erneuerbaren Energien insbesondere einer Verlängerung der Restlaufzeiten für die noch am Netz befindlichen 17 Atomreaktoren in Deutschland. Ein Anlagenneubau wurde von den Koalitionsparteien hingegen abgelehnt. Die Atomkraft sollte als sog. „Brückentechnologie“ in ein regeneratives Energieversorgungszeitalter genutzt werden, bis die Kernenergie verlässlich durch EE ersetzt werden könne. Die zusätzlichen Gewinne der Betreibergesellschaften sollten gleichzeitig zumindest teilweise abgeschöpft und in den weiteren Ausbau und die Erforschung von erneuerbaren Energien sowie von Speichertechnologien investiert werden (*CDU/CSU/FDP 2009: 29*).

Im Koalitionsvertrag wurde für das folgende Jahr 2010 ebenfalls die Vorlage eines „Energiekonzepts“ durch die Bundesregierung angekündigt, das „szenarienbezogenen Leitlinien für eine saubere, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ formulieren und eine langfristige Strategie für die zukünftige Energieversorgung Deutschlands aufzeigen sollte (ebd.: 18 f.). Die Vorlage des gemeinsam vom BMWi und dem BMU unter der Mithilfe verschiedener Forschungsinstitute erarbeiteten Energiekonzepts erfolgte schließlich im September 2010 (*Bundesregierung 2010*). Neben einer Laufzeitverlängerung der Atomreaktoren um durchschnittlich 12 Jahre wurden im Energiekonzept verschiedene Pfade für die langfristige Entwicklung des Energieversorgungssystems bis zum Jahr 2050 aufgezeigt. Zu diesem Zeitpunkt sollten die EE dann über ihren weiteren Ausbau und eine Reduzierung des Gesamtverbrauchs die tragende Säule des Systems bilden. Die wichtigsten Zielmarken für den Elektrizitätssektor waren eine Verringerung des

Gesamtverbrauchs gegenüber dem Ausgangsjahr 2008 um 10 Prozent bis 2020 und um 25 Prozent bis 2050. Gleichzeitig sollte der Anteil der EE am Bruttostromverbrauch ab dem Jahr 2020 (Zielsetzung 35 Prozent) um jährlich 1,5 Prozent bis auf 80 Prozent im Jahr 2050 ansteigen (ebd.: 5). Nach monatelangen, auch koalitionsintern geführten Auseinandersetzungen, die von starkem gesellschaftlichen Widerstand und der Frage begleitet wurden, ob eine Laufzeitverlängerung ohne Beteiligung des Bundesrates verfassungsrechtlich zulässig sei, beschloss der Bundestag am 28.10.2010 schließlich auf Grundlage des Koalitionsvertrags sowie des Energiekonzepts der Bundesregierung zwei Novellen des Atomgesetzes. Diese verlängerten die Restlaufzeiten der vor 1980 gebauten sieben Anlagen um durchschnittlich acht Jahre und die der übrigen, nach 1980 gebauten zehn Anlagen um durchschnittlich 14 Jahre über eine Erhöhung der ihnen noch verbleibenden Reststrommengen (*Gesetz 2010a*, *Gesetz 2010b*). Flankiert wurde die Laufzeitverlängerung von einem Gesetz zur Errichtung eines „Energie- und Klimafonds“ (*Gesetz 2010c*), in den die AKW-Betreiber einzahlen sollten, sowie einem Kernbrennstoffsteuergesetz (*Gesetz 2010d*) zur Abschöpfung eines Teils der zusätzlichen Gewinne aus der Laufzeitverlängerung.

Wenige Monate später führte eine schwere nukleare Havarie im japanischen Distrikt Fukushima zu einer erneuten grundlegenden Wende in der deutschen Energiepolitik: Am 11. März 2011 kam es infolge eines enorm starken Seebebens der Stärke 9,0 östlich von Japan zu einem folgenschweren Tsunami. Die Flutwelle mit einer Höhe von teilweise über 20 Metern verwüstete die Ostküste Nordjapans und kostete ca. 30.000 Menschen das Leben. Da das unmittelbar an der Küste gelegene Atomkraftwerk Fukushima Daiichi, mit sechs Reaktorblöcken eine der weltweit größten Atomanlagen, lediglich über eine ca. sechs Meter hohe Schutzmauer gegen Flutwellen verfügte, führte der Tsunami zur Überflutung der gesamten Anlage. In der Folge fiel die Stromversorgung der Reaktorblöcke inklusive aller Notstromkapazitäten aus, so dass der Kühlkreislauf dauerhaft unterbrochen wurde. In den vier am schwersten betroffenen Reaktorblöcken 1 bis 4 geriet die Situation daraufhin völlig außer Kontrolle, es kam zu Wasserstoffexplosionen und teilweisen Kernschmelzen. Große Mengen Radioaktivität wurden in die Atmosphäre freigesetzt und gelangten über zurückfließendes Wasser ins Meer. Im Radius von 30 Kilometern um die havarierten Reaktoren wurde eine Sperrzone eingerichtet und die gesamte Bevölkerung dauerhaft evakuiert. Für die Aufräumarbeiten rund um die havarierte Atomanlage werden vom Betreiber Tokyo Electric Power Company (Tepco) und der japanischen Regierung mehrere Jahrzehnte veranschlagt (*Frankfurter Rundschau 2011*).

Vor dem Hintergrund der Atomkatastrophe im hochindustrialisierten Japan, die über Wochen die Medienberichterstattung in Deutschland beherrschte, die Bevölkerung in Aufruhr versetzte und in Teilen abermals stark gegen die beschlossene Laufzeitverlängerung mobilisierte, sowie unter dem

Eindruck befürchteter Stimmenverluste für das Regierungslager bei bevorstehenden Landtagswahlen beschloss die schwarz-gelbe Bundesregierung eine komplette Abkehr von ihrer bisherigen Atompolitik. Zunächst wurde wenige Tage nach der Katastrophe ein sog. „Atom-Moratorium“ beschlossen, das die Abschaltung der sieben ältesten Anlagen (Biblis A und B, Brunsbüttel, Isar I, Neckarwestheim I, Philippsburg I und Unterweser) sowie des störanfälligen AKW Krümmel für drei Monate unter Verweis auf einen Paragraphen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr im Atomgesetz beinhaltete, der die Anordnung der Sofortabschaltung durch die Aufsichtsbehörden ermöglicht. In diesen Monaten wurde eine 13. Novelle des Atomgesetzes ausgearbeitet, um die Nutzung der Kernenergie zur kommerziellen Stromerzeugung in Deutschland bis zum Ende des Jahres 2022 endgültig zu beenden. Die 13. AtG-Novelle, die mit großen, parteiübergreifenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde, trat schließlich am 6. August 2011 in Kraft (*Gesetz 2011a*). Sie nahm die Laufzeitverlängerung zurück und regelte die dauerhafte Abschaltung der acht über das Moratorium bereits stillgelegten Anlagen. Die restlichen neun noch am Netz befindlichen AKW-Blöcke werden mit festen Enddaten versehen, an denen die Betriebserlaubnis der Anlagen unabhängig vom Reststrommengenverbrauch erlischt. Stufenweise endet die Betriebserlaubnis jeweils zum 31. Dezember der Jahre 2015 (Grafenrheinfeld), 2017 (Gundremmingen B), 2019 (Philippsburg 2), 2021 (Grohnde, Gundremmingen C und Brokdorf) und 2022 (Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2).

Die 13. AtG-Novelle wurde eingebettet in eine Reihe von Gesetzen, die die „Energiewende“ hin zu einer weitgehenden Versorgung mit erneuerbaren Energien in Deutschland zusätzlich beschleunigen sollen. Den Stromsektor adressieren vor allem das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG, *Gesetz 2011b*), mit dem die Genehmigungsverfahren für den Netzausbau auf Hochspannungsebene bei der Bundesnetzagentur zentralisiert, vereinfacht und dadurch beschleunigt werden sollen, eine Vereinfachung der Genehmigung und verbesserte Förderung der Errichtung von Offshore-Windkraftanlagen (*Gesetz 2011c*) sowie Novellen des EnWG (*Gesetz 2011d*) und des EEG (*Gesetz 2011e*).

Mit den nun entstandenen politischen Gegebenheiten eines tatsächlichen Ausstiegs aus der gewerblichen Stromerzeugung aus Atomkraft in Deutschland bis zum Jahr 2022 wird ein technologischer Pfad beendet, der die Stromerzeugung in Deutschland mehr als 60 Jahre lang stark prägte und mehr als 40 Jahre lang zu gesamtgesellschaftlichen Konflikten sowie zu nachhaltigen Veränderungen im politischen Diskurs und in der Parteienlandschaft führte. Die politisch-systemische, wirtschaftliche und technische Korrelation des deutschen Atomausstiegs mit den nationalen Energiepolitiken der anderen EU-Mitgliedsstaaten und der EU selbst wird hingegen auf lange Zeit absehbar ein Spannungsfeld bilden, da in einigen Ländern gegenüber der Kernenergie eine teils sehr viel unkritischere Haltung bis hin zur ungebrochenen Atombegeisterung vorzufinden

ist. In jedem Fall werden noch viele nachfolgende Generationen eine Erblast dieser im Vergleich verhältnismäßig kurzen technologischen Ära vorfinden, da die hochradioaktiven Rückstände der Kernspaltung zur Stromerzeugung Halbwertszeiten von teilweise weit mehr als 100.000 Jahren aufweisen.

7.3.4.7 Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) 2002

7.3.4.7.1 Politikgenese und Entwicklung

Wie im Abschnitt zur Umweltverträglichkeit als Ziel der Energiepolitik dargelegt, kommt der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) wegen ihrer hohen Energieeffizienz eine wichtige klimaschutzpolitische Rolle zu, da KWK-Anlagen Wirkungsgrade von mehr als 90 Prozent erzielen können und damit den Energieträgereinsatz erheblich reduzieren. Die neben der Entwicklung der erneuerbaren Energien herausgehobene Stellung der KWK für eine umweltverträgliche Energieerzeugung wird auch in § 2 Abs. 4 des EnWG von 1998 betont: „Umweltverträglichkeit bedeutet, dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird. Der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien kommt dabei besondere Bedeutung zu“. Prinzipiell ist die KWK-Technik in allen thermischen Erzeugungslagen ab einem Temperaturniveau von ca. 210 Grad und damit unabhängig von einem spezifischen Brennstoff einsetzbar. In Betracht kommen für KWK-Anlagen neben den klassischen fossilen Brennstoffen deshalb auch erneuerbare Energien wie Biogas, Holzpellets, Solar- und Geothermie oder Bioethanol. Anders als in den westdeutschen Atomkraftwerken kam KWK bis 1990 in der DDR auch am AKW Greifswald zum Einsatz und speiste das Fernwärmenetz der Stadt. Bei den KWK-Anlagen zur Strom- und Wärmeerzeugung dominieren in Deutschland bisher allerdings die Energieträger Steinkohle mit ca. 27 und insbesondere Erdgas mit einem Anteil von fast 60 Prozent (*Umweltbundesamt 2007: 18*).

Die Liberalisierung der Stromwirtschaft 1998 und der skizzierte Konzentrationsprozess des Marktes führte zu großen Überkapazitäten, die zusammen mit anderen Faktoren vor allem im Industriekundenbereich erhebliche Preissenkungen ermöglichte. Im aufkommenden Preiskampf halbierten sich die Großkundenpreise nahezu (vgl. Abschnitt 3.2.2.1). Diese Preisentwicklung brachte nicht nur den erwünschten Ausbau der KWK zum Erliegen, sondern bedrohte zunehmend die Existenz der zumeist kommunalen und industriellen Strom- und Wärmeerzeugung in Heizkraftwerken, die nicht zu diesen Preisen produzieren konnten. Allein von 1998 bis 1999 sank

der KWK-Anteil an der gesamten Stromerzeugung in Deutschland deshalb in wenig mehr als einem Jahr von 13 auf 8 Prozent, so dass für die rot-grüne Koalition ein großer politischer Handlungsdruck entstand (*Schulz/Pfaffenberger* 2001: 28). Um die verbleibenden KWK-Anlagen zu sichern und kürzlich stillgelegte wieder ans Netz zu holen, beschloss der Bundestag ohne die Stimmen der Union und der FDP im Jahr 2000 das „Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung“ (*KWK-Vorschaltgesetz*), das am 12. Mai 2000 in Kraft trat (*Gesetz* 2000b).

Dazu legte das auf 5 Jahre befristete Gesetz eine Einspeisevergütung von mindestens 9 Pfennig je kWh für den Strom aus KWK-Anlagen zusätzlich zum Marktpreis fest, die vor dem 1. Januar 2000 in Betrieb genommen wurden. Die Vergütung sollte jährlich um 0,5 Pfennig sinken und über den Strompreis als Umlage von allen Stromverbrauchern finanziert werden, wobei sie den Erzeugungsunternehmen von den Netzbetreibern bezahlt wurde. Das Gesetz offenbarte jedoch einen sehr großen Interpretationsspielraum und blieb insbesondere im Bereich der industriellen Eigenerzeugung wirkungslos, wo weiterhin viele Kapazitäten stillgelegt wurden. Die Befürworter der KWK drängten deshalb auf ein neues Gesetz, dass die bestehenden Anlagen ausreichend absichern und einen geeigneten Rechtsrahmen zum Ausbau von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen schaffen sollte.

Parallel erzeugte das im Oktober 2000 vorgelegte *Nationale Klimaschutzprogramm* der Bundesregierung einen gesetzgeberischen Handlungsdruck (*Bundesregierung* 2000). Bei dessen Ausarbeitung einigten sich die gemeinsam zuständigen Ministerien BMWi und BMU als Kompromiss auf eine Quotenregelung für KWK-Strom, die bis Mitte 2001 gesetzlich festgeschrieben werden und durch den KWK-Ausbau eine CO₂-Minderung um 10 Mio. t bis 2005 und um 23 Mio. t pro Jahr bis 2010 im Vergleich zum Basisjahr 1998 gewährleisten sollte. Dagegen formierte sich erheblicher Widerstand der etablierten Stromwirtschaft. In ihrer Ablehnung einer Quotenregelung wurden sie auch vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement (SPD) und dem IG BCE-Vorsitzenden Hubertus Schmoldt unterstützt, die in einem gemeinsamen Papier ebenfalls für alternative Maßnahmen eintraten. Schließlich legten die fünf Verbundunternehmen E.ON, RWE, EnBW, HEW und VEAG zusammen mit der Ruhrgas AG im Januar 2001 ein *Aktionsprogramm Klimaschutz* mit einer Reihe von Selbstverpflichtungsmaßnahmen als Alternative zu einer Quote vor. Die beiden Minister Müller und Trittin einigten sich im März 2001 darauf, die Quote zunächst zurückzustellen und auf eine Kombination aus Selbstverpflichtung und Bonuslösung zu setzen, deren Ausarbeitung den Verbänden der Energiewirtschaft zugewiesen wurde (*Mez* 2003: 339).

Am 11. Mai verständigten sich BDI, VDEW, VdV, VKU, BGW und VIK auf eine gemeinsame Linie, so dass nach weiteren Abstimmungen auf Regierungsebene am 25. Juni 2001 die „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen

Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen und zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung“ unterzeichnet wurde. Darin sagte die Energiewirtschaft eine Emissionsminderung um 45 Mio. Tonnen CO₂ bis 2010 zu, die etwa zur Hälfte über den verstärkten Einsatz von KWK und andere effizienzsteigernde Maßnahmen im Kraftwerkspark erreicht werden sollte. Eine Bonus-Förderung war dagegen nur für bestehende Anlagen vorgesehen. Auf Basis der Vereinbarung beschloss die Bundesregierung schließlich im August 2001 den Entwurf eines Gesetzes „für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung“ (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*, KWKG). Im Entwurf war über die vereinbarten, nach Anlagenkategorien differenzierenden und zeitlich befristeten degressiven Bonussätze⁴³ hinaus auch die Förderung von kleinen Blockheizkraftwerken bis 2 MW Leistung mit 2,55 Cent/kWh enthalten. Diese sollten auch für neu gebaute Anlagen gelten, allerdings nur bis zu einem Fördervolumen von 700 Mio. Euro. Das Gesamtvolumen der im KWKG verankerten Förderung wurde bis 2010 auf 4,4 Mrd. Euro festgesetzt, die auf die Stromverbraucher umzulegen waren, wobei eine Belastungsbegrenzung für Großabnehmer aus dem produzierenden Gewerbe eingezogen wurde. Im Gegensatz zum letzten Referentenentwurf wurde darüber hinaus eine Anschluss- und Abnahmepflicht verankert, die die Netzbetreiber verpflichtet, neu gebaute KWK-Anlagen an das Netz der öffentlichen Versorgung anzuschließen und den dort erzeugten Strom abzunehmen. Zusätzlich sollte anstatt der Bundesländer nun das *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* für die Zulassung von KWK-Anlagen zuständig sein, so dass die Zustimmungspflicht des Bundesrates zum Gesetz umgangen werden konnte. Auf dieser Basis verabschiedete der Bundestag am 25. Januar 2002 gegen die Stimmen der Opposition das KWKG (*Gesetz 2002a*), das am 1. April 2002 in Kraft trat und die Regelungen des KWK-Vorschaltgesetzes komplett ersetzte. Entgegen dem Regierungsentwurf wurden die CO₂-Minderungsziele von 10 Mio. t bis 2005 und 23 Mio. t bis 2010 im Gesetz festgeschrieben. Ein erstes Monitoring der umgesetzten Maßnahmen durch das BMU und das BMWi zusammen mit den Wirtschaftsverbänden sollte bereits Ende 2004 statt 2008 erfolgen. Darüber hinaus sah es nun zusätzlich erhöhte Fördersätze für Klein-KWK-Anlagen bis zu einer Leistung von 50 kW vor (*Friege/Geßner 2006: 237*).

7.3.4.7.1.1 Die 1. KWKG-Novelle 2008

Zwar setzte das KWKG von 2002 wesentliche Impulse zum Erhalt und zur Modernisierung von KWK-Anlagen und genügte den zwei Jahre später von der EU beschlossenen Anforderungen einer gesetzlichen KWK-Förderung (*Richtlinie 2004b*), zusätzliche Ausbau-Potenziale konnte das Gesetz

⁴³ Die Bonussätze, die zusätzlich zum normal verhandelten Strompreis bezahlt werden, sollten für alte Bestandsanlagen bis 2006, für neue Bestandsanlagen bis 2009, für modernisierte Anlagen bis 2010 sowie für neue Kleinanlagen (Blockheizkraftwerke) bis spätestens Ende 2015 gezahlt werden.

aber nicht erschließen. Dass die Größenordnung des absoluten Zubaus letztlich nicht den Hoffnungen entsprach, kann jedoch kaum überraschen, da das KWKG keinerlei Förderung von großen und mittleren Neuanlagen vorsah. Der erst im Oktober 2006 vorgelegte Zwischenbericht des Bundeswirtschafts- und des Bundesumweltministeriums stellte deshalb fest, dass das CO₂-Minderungsziel für 2005 zwar erreicht, für 2010 jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach verfehlt werde, da der marktgetriebene, nicht vom Gesetz erfasste Ausbau der KWK mit ca. 2 Prozent stark hinter den Erwartungen zurückbleibe. Diesem unbefriedigenden Ergebnis stand darüber hinaus eine prognostizierte Überschreitung des Fördervolumens bis 2010 um mehr als 1 Mrd. Euro gegenüber. Bereits im Bericht wurde deshalb ein Gesetzentwurf der Bundesregierung für eine Novellierung des KWKG angekündigt (*BMWi/BMU 2006b: 12*).

Die Novellierung des KWKG wurde deshalb der erste von 29 Eckpunkten für das IEKP, das als zusätzliches Maßnahmenpaket zu den schon bestehenden Umweltschutzinstrumenten konzipiert worden war, um die nationalen und internationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Die IEKP-Maßnahme I sieht als Zielvorgabe eine Verdoppelung des Anteils von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung bis 2020 auf ca. 25 Prozent vor. Hierzu wurden neben dem Appell an die Wirtschaft, die KWK-Vereinbarung einzuhalten, verschiedene Maßnahmen benannt, die in eine Novelle des KWKG einfließen sollten, und das BMWi mit der Federführung beauftragt.

Die wichtigsten Maßnahmen waren die Weiterführung und Deckelung der KWK-Umlage auf dem aktuellen Niveau von ca. 750 Mio. Euro pro Jahr, um Strompreissteigerungen zu vermeiden. Dies war mit der Beibehaltung des angestammten Fördersystems der Zuschlagszahlungen des Netzbetreibers für eingespeisten KWK-Strom verbunden, welche mittels der Überwälzung der Zahlungen auf die Stromverbraucher refinanziert werden. Nach dem Auslaufen der Bonussätze für Bestandsanlagen 2010 sollte sich die Förderung auf den Neubau auch größerer KWK-Anlagen und die Modernisierung konzentrieren. Zusätzlich war erstmalig eine Förderung von selbst genutztem KWK-Strom und für den Ausbau der Nah- und Fernwärmenetze vorgesehen. Diese Vorgaben fanden Eingang in den Gesetzentwurf der Bundesregierung, der dem Bundestag am 28.02.2008 zuging (*Deutscher Bundestag 2008a*).

Als entscheidende Veränderung fügte der Bundestag analog zu den Vorrangregelungen der erneuerbaren Energien auch für KWK-Strom eine vorrangige Abnahmepflicht bei der Einspeisung ins öffentliche Versorgungsnetz ein. Darüber hinaus gab es kaum Änderungen, so dass die Novelle am 25. Oktober endgültig verabschiedet werden konnte und am 1. Januar 2009 in Kraft trat (*Gesetz 2008b*)⁴⁴.

⁴⁴ Der Zuschlag auf KWK-Strom beträgt für Anlagen ab 2 MW 1,5 ct/kWh und für Anlagen bis 2 MW 2,1 ct/kWh für 6 Jahre ab Inbetriebnahme. Kleinanlagen bis 50 kW werden für 10 Jahre mit 5,11 ct gefördert.

Grundsätzlich bekannten sich alle politischen, energiewirtschaftlichen und industriellen Akteure über den gesamten Gesetzgebungsprozess hinweg bis hin zur KWKG-Novelle im Jahr 2008 zur Bedeutsamkeit der Kraft-Wärme-Kopplung für den Klimaschutz und eine nachhaltige, ressourcenschonende Stromerzeugung. Wie immer lehnte die etablierte Stromwirtschaft jedoch konkrete Vorgaben wie die anfangs avisierte Quotenregelung strikt ab und setzte wie schon bei der Netzzugangsregelung erneut auf das korporatistische Element einer Verbändevereinbarung. Mit diesem Ansinnen konnte sie sich mit Unterstützung der SPD und Wirtschaftsminister Müller gegen die Grünen durchsetzen, die konkrete gesetzliche Ausbauvorgaben im Gesetz verankern wollten. Analog zum verhandelten Netzzugang blieben die Ergebnisse anschließend weit hinter den Erwartungen der Politik zurück. Zwar fanden die über den KWK-Ausbau konkret erreichbaren CO₂-Minderungsziele 2002 Eingang ins Gesetz, ihr Verfehlen zog jedoch keinerlei Sanktionen für die Stromwirtschaft nach sich. Insbesondere die Ausgestaltung der Förderstruktur des Gesetzes machte ihr die Zustimmung sehr einfach, da eine Unterstützung des Neubaus großer und mittlerer KWK-Anlagen nicht vorgesehen war. Ihre hauptsächliche Erzeugungsstruktur in abgeschiedenen fossilen und atomaren Großkraftwerken ohne KWK, welche letztlich für den Preisdruck auf bestehende Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen verantwortlich zeichnete, geriet so nicht in Gefahr. Starke Befürworter einer KWK-Förderung waren hingegen die kommunalen EltVU und die industriellen Eigenerzeuger als ihre Hauptnutzer. Bei der Umlage der KWK-Förderung auf die Stromverbraucher konnte sich wie bei der Stromsteuer und der EEG-Vergütung mit hauptsächlicher Unterstützung der SPD einmal mehr die Großabnehmerseite durchsetzen, so dass die Haushaltskunden den wesentlichen Anteil der auch in Zukunft auf 750 Mio. im Jahr gedeckelten KWK-Umlage zu tragen haben. Für die Beibehaltung der Deckelung in der Novelle trat die Union massiv ein, um weitere Strompreissteigerungen zu vermeiden, während die SPD das Fördervolumen vor allem zugunsten der ihnen nahestehenden kommunalen Akteure moderat ausweiten wollte. Trotz der sehr unbefriedigenden Ausbausituation der Kraft-Wärme-Kopplung in Deutschland herrschte über den gesamten Policy-Prozess hinweg jedoch eine relative Einmütigkeit aller maßgeblichen Akteure bis auf die Grünen zulasten der privaten Verbraucher, wobei die umgelegte Gesamtbelastung mit 750 Mio. Euro pro Jahr insgesamt sehr niedrig ist.

7.3.5 Die 15. Wahlperiode (2002-2005)

7.3.5.1 Wahlprogramme und Koalitionsvertrag

Die SPD befasste sich mit der Elektrizitätspolitik im siebten Kapitel ihres Regierungsprogramms zur „Forschung, Innovation, Nachhaltigkeit“ im Abschnitt „Nachhaltige Energiepolitik“ auf weniger als einer Seite. Diese habe sich am Leitbild der Nachhaltigkeit zu orientieren und solle sich auf die drei Säulen Kraft-Wärme-Kopplung, Energieeffizienz und erneuerbare Energien gründen. Der zukünftige Energiemix müsse deshalb alle Energieträger außer der Atomkraft mit einschließen, insbesondere auch die heimische Braun- und Steinkohle: „Die heimische Kohle bleibt bei umweltverträglicher Nutzung ein wichtiger Bestandteil einer modernen Energieversorgung“ (*SPD 2002: 36*). Damit betonte sie erneut im Einklang mit der konventionellen Stromwirtschaft sowie in Abgrenzung zum grünen Koalitionspartner die herausragende Bedeutung der Kohleverstromung für die Sozialdemokratie. Außer möglichen Förderungsveränderungen im Rahmen des EEG, z.B. für die auszubauende Offshore-Windkraft, wurden keine neuen Gesetzesinitiativen für die Legislaturperiode im Programm avisiert.

Bündnis 90/Die Grünen befassen sich als originäre Energiepartei dagegen direkt im ersten Kapitel zur „Ökologischen Modernisierung“ mit der Elektrizitäts- und Klimaschutzpolitik als einem integrierten Politikfeld, das sich ebenfalls am Leitbild der Nachhaltigkeit zu orientieren habe. Betont wird daher das Ziel, die CO₂-Emissionen in Deutschland bis 2020 um 40 Prozent gegenüber dem Kyoto-Basisjahr 1990 zu senken. Die Klimaschutzziele seien nur mit einer systematischen Abkehr von der Kohleverstromung und dem Atomausstieg erreichbar. Energieeinsparung, Energieeffizienz und der Ausbau der erneuerbaren Energien werden als Alternativen benannt. Das Wahlprogramm verwies deshalb hauptsächlich auf die Erfolge der Elektrizitätspolitischen Maßnahmen der vergangenen Legislaturperiode, die es auszubauen gelte, während auch die Grünen keine weiteren Gesetzesinitiativen für das Politikfeld ankündigten (*Bündnis 90/Die Grünen 2002: 10 f.*).

Nach dem knappen Wahlsieg wurde im rot-grünen Koalitionsvertrag vor allem die internationale Vorreiterrolle Deutschlands beim Klimaschutz hervorgehoben, die es weiter offensiv wahrzunehmen gelte. Deutschland werde sich deshalb unilateral zur von den Grünen avisierten Reduktion der Treibhausgasemissionen von 40 Prozent bis 2020 bereit erklären. Dies stand allerdings unter dem Vorbehalt, dass die EU sich insgesamt zu einer Reduktion um 30 Prozent verpflichten würde, so dass sich an dieser Stelle die SPD, die eine zu einseitige Belastung der deutschen Industrie strikt ablehnte, mit ihrer Haltung gegenüber den Grünen durchsetzen konnte. Im

Zusammenhang mit der deutschen Klimaschutzvorreiterrolle sagte die Bundesregierung im Koalitionsvertrag auch ihre Unterstützung für ein europäisches Emissionshandelssystem zu, dessen Planung auf der europäischen Ebene zu dieser Zeit vehement vorangetrieben wurde. Hierbei fixierte die sozialdemokratische Seite allerdings von vornherein die dauerhaft kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate als Zustimmungskbedingung, was erneut den maßgeblichen Interessen der deutschen Industrie und insbesondere der konventionellen, hauptsächlich fossile Energieträger nutzenden Stromwirtschaft entsprach. Entgegen der verfügbaren Emissionszahlen erklärte der Koalitionsvertrag auf Drängen der SPD darüber hinaus das korporatistische Instrument der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Emissionsminderung für erfolgreich. Im Wettbewerbsbereich wurde eine Fortentwicklung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens und, allerdings lediglich für den Gasbereich, eine Netzzugangsverordnung für den Fall angekündigt, dass die beteiligten Akteure sich nicht auf eine Nachfolgeregelung für die auslaufende Verbändevereinbarung verständigen können (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 37 f.*).

7.3.5.2 Das Kabinett Schröder II

Nachdem die Grünen den sehr knappen rot-grünen Wahlsieg mit ihrem moderaten Stimmenzuwachs sichergestellt hatten, konnten sie zwar keinen weiteren Kabinettsposten, wohl aber eine Aufwertung ihrer Ressorts beanspruchen. Das Umweltministerium, bis 2005 erneut unter der Leitung von Jürgen Trittin, erhielt daraufhin die Zuständigkeit für die erneuerbaren Energien vom BMWi, dem von 2002 bis 2005 die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik angegliedert und das deshalb in Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) umbenannt wurde. Dies bedeutete für das BMU neben der Atomaufsicht, die es sich mit den Ländern teilte, einen weiteren Steuerungszugriff auf die Struktur der Stromversorgung in Deutschland und stärkte die institutionelle Stellung der EE maßgeblich.

Die SPD berief dagegen mit *Wolfgang Clement*, dem amtierenden Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, einen neuen Wirtschaftsminister in das Kabinett. Clement unterhielt enge Verbindungen zur etablierten Energie- und Kohlewirtschaft in Nordrhein-Westfalen und war vehementer Befürworter der Steinkohlesubventionen sowie der Kohleverstromung im Allgemeinen. Darüber hinaus stellte er den Atomausstieg infrage und lehnte den aufkommenden Emissionshandel grundsätzlich ab⁴⁵. Seine Berufung verschärfte in der Folge den bestehenden institutionellen Konflikt zwischen dem BMU und dem BMWA um die Zielstellung der Umweltverträglichkeit bei der Stromversorgung erheblich. Als für die Energiewirtschaft zuständigen Staatssekretär berief er

⁴⁵ Nach seinem Ausscheiden aus der Politik 2005 engagierte sich Clement in verschiedenen Funktionen für die Energiewirtschaft, unter anderem ab 2006 als Aufsichtsrat der RWE-Kraftwerkstochter RWE Power AG.

mit *Georg Wilhelm Adamowitsch* (SPD) seinen Staatskanzleichef aus NRW in das Bundeswirtschaftsministerium, der zuvor unter anderem für die VEW AG tätig war und wie Clement deshalb als der etablierten Stromwirtschaft nahestehend galt.

7.3.5.3 Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) 2004

7.3.5.3.1 Politikgenese und Entwicklung

Wie in den Abschnitten 5.2 und 6.2.3.1 ausführlich dargelegt, hat das ökonomische Instrument eines Emissionshandelssystems zur Verminderung der Treibhausgasemissionen seinen Ursprung im Kyoto-Protokoll, wo es auf Drängen der USA als ein mögliches Instrument zur ökonomisch effizienten Emissionsminderung verankert wurde. Nach anfänglicher Ablehnung adoptierte die Europäische Kommission das Instrument als Herzstück einer neuen europäischen Klimaschutzpolitik (*Jacob/Volkery* 2007: 442). Nach einem relativ kurzen Policy-Prozess erfolgte die Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie im Oktober 2003 (*Richtlinie* 2003b) mit der Vorgabe, den Zertifikatehandel bereits zum 1. Januar 2005 zu beginnen. Dieses enge Zeitkorsett machte die rasche Implementation entsprechender nationaler Gesetze im Jahr 2004 erforderlich und setzte die Koalitionspartner sowie das für alle Belange des Emissionshandels federführende BMU sowie das BMWA als zuständige Ressorts unter starken Handlungsdruck. Zunächst wurde deshalb auf die Ergebnisse des Diskussionsprozesses in der im Jahr 2000 vom Bundeskabinett im Rahmen des Nationalen Klimaschutzprogramms ins Leben gerufenen und beim BMU angesiedelten *Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts* (AGE)⁴⁶ zurückgegriffen. Als ersten Schritt schrieb die Richtlinie die gemeinsame Erarbeitung der *Nationalen Allokationspläne* (NAPs) zur Zertifikateverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten vor, die anschließend noch auf europäischer Ebene abgestimmt werden mussten. Auf der Basis des NAP sollte für jede Handelsperiode ein neues Gesetz über die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate verabschiedet werden, um so relativ flexibel auf die Entwicklungen der Emissionen und dem auf der Grundlage der Gesamtemissionsmenge an der Börse ermittelten Zertifikatepreis reagieren zu können. Bei der Ausarbeitung des ersten Allokationsplans (NAP I), der schließlich am 31. März 2004 vorgelegt wurde (*BMU* 2004b), kam es zwischen dem BMU und dem BMWA zu heftigen Auseinandersetzungen über die Höhe der sektoralen CO₂-Emissionsziele für die ersten beiden Handels- bzw. Zuteilungsperioden (2005–2007 und 2008–2012). Für den

⁴⁶ Ziel der AGE war es, alle Stakeholdergruppen eines Emissionshandelssystems in eine Dialogstruktur zum Policy-Prozess einzubinden. Neben verschiedenen Ressorts gehörten ihr die Unternehmen der Stromwirtschaft und große Industriebetriebe, Wirtschaftsverbände, Umweltverbände sowie Gewerkschaften an. Sie wurde vom Leiter der Unterabteilung Umwelt und Energie der Abteilung KI des BMU, *Franzjosef Schafhausen*, geleitet.

gemeinsamen Sektor Energie und Industrie wurde schließlich die Ausgabe von 503 Mio. Zertifikaten für die erste Periode festgelegt und die Menge von 495 Mio. für die zweite Periode projiziert. Dies bedeutete gegenüber dem Emissionsdurchschnitt der der Berechnung zugrunde gelegten Basisjahre 2000-2002 (505 Mio. t) einen theoretischen Minderungsbedarf von lediglich 10 Mio. t CO₂ und muss deshalb als wenig ambitioniert betrachtet werden. Hierbei konnte sich das BMWA gegen das BMU, das 488 und 480 Mio. als Zertifikatmenge für die ersten beiden Handelsperioden angestrebt hatte, ebenso durchsetzen wie bei der bereits im Koalitionsvertrag festgelegten komplett kostenlosen Zuteilung der Zertifikate. Mit seiner kompromisslosen Haltung zugunsten der Energiewirtschaft und der Industrie verprellte Bundeswirtschaftsminister Clement hierbei nicht nur den grünen Koalitionspartner massiv, sondern auch die Fachpolitiker seiner eigenen Fraktion (*Der Tagesspiegel* 2004b).

Hiermit folgte Clement allerdings der von Kanzler Gerhard Schröder für den Emissionshandel ebenso wie zuvor für den Atomausstieg oder das KWK-Gesetz ausgegebenen Prämisse, die im Rahmen des Policy-Prozesses erforderliche Aufstellung des NAP habe im Einvernehmen mit der Wirtschaft zu erfolgen. Auf einem der sog. *Energiegipfel*⁴⁷ im Kanzleramt wurde im September 2003 offensichtlich das weitere Vorgehen zwischen den maßgeblichen Wirtschaftsakteuren und der Politik abgestimmt, wobei Vertreter ökologischer Interessen wie z.B. Umwelt-NGOs keine Berücksichtigung erfuhren. Corbach zeichnet in seiner beachtenswerten Studie „Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel“ nach, wie die Detailaushandlungen zum NAP danach von der AGE weg in immer kleinere Gremien bis hin zu einer streng vertraulich tagenden „Staatssekretärsrunde“ verlagert wurden (*Corbach* 2007: 87 ff.). An dieser nahmen neben dem formal federführenden BMU-Staatssekretär Rainer Baake und dem BMWA-Staatssekretär Adamowitsch lediglich Vertreter der vier großen Stromkonzerne sowie energieintensiver Industriebetriebe teil. Nach der erfolgten Einigung über den NAP konnte das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) als Rahmengesetz über die Grundlinien der deutschen Teilnahme am europäischen Emissionshandelssystem ETS schließlich am 8. Juli beschlossen werden und trat am 15. Juli 2004 in Kraft (*Gesetz* 2004a). Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), die die Emissionszertifikate vergibt und nach Verbrauch wieder löscht, wurde beim Umweltbundesamt (UBA) angesiedelt, das als oberste Bundesbehörde dem BMU nachgeordnet ist.

Unter dem Dach des TEHG werden die NAPs aufgestellt sowie die Zuteilungsgesetze und -verordnungen verabschiedet. So regelte das erste *Zuteilungsgesetz* (ZuG 2007; *Gesetz* 2004c) im August 2004 die Ausstattung der in den Anwendungsbereich des TEHG fallenden Anlagenbetreiber

⁴⁷ Am Energiegipfel, der am 18. September 2003 im Bundeskanzleramt stattfand, nahmen neben dem Kanzler die Minister Trittin (BMU) und Clement (BMWA) sowie die Vorstandsvorsitzenden der vier großen Konzerne E.ON, RWE, Vattenfall Europe und EnBW teil. Dazu kamen noch einige Vertreter energieintensiver Branchen sowie die beiden Gewerkschaftsvorsitzenden Hubertus Schmoldt (IG BCE) und Frank Bsirske (ver.di).

mit den national zur Verfügung stehenden Emissionszertifikaten, wobei Anhang 1 des TEHG 1236 Anlagen zur Energieerzeugung und 613 Industrieanlagen erfasste. Berechnungsgrundlage für die Zuteilung waren die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der jeweiligen Anlagen in der Basisperiode 2000 bis 2002, so dass die Zuteilung nach dem sog. *Grandfathering*-Prinzip erfolgte. Da sich dieses Prinzip an den Emissionswerten der Vergangenheit und explizit nicht am Einsparpotential der Anlagen orientiert, ermöglicht es den Anlagenbetreibern letztlich hohe Modernisierungsgewinne über den Verkauf der dann überschüssigen Zertifikate. Der Stromwirtschaft gelang es wie zuvor auf der europäischen Ebene bei der Richtlinienformulierung darüber hinaus, eine Reihe von Ausnahmeregelungen im Zuteilungsgesetz zu verankern, um z.B. bereits in der Vergangenheit über Anlagenmodernisierungen erreichte Reduktionsleistungen (*early actions*) mit in die Berechnung einfließen zu lassen. Die kommunalen Akteure konnten zudem eine Privilegierung von KWK-Anlagen gegenüber fossilen Kraftwerken ohne Wärmenutzung durchsetzen, was ihnen neben der allgemein erwünschten KWK-Absicherung auch einen gewissen Marktvorteil gegenüber den vier großen EltVU sicherte, wie der Interviewpartner des VKU berichtete (*Interview I*: 23 f.).

Der am 28. Juni 2006 vom Bundeskabinett der großen Koalition von CDU/CSU und SPD beschlossene und anschließend der EU-Kommission vorgelegte zweite Nationale Allokationsplan (NAP II; *BMU 2006*) sah für die Sektoren Energie und Industrie lediglich eine Reduktion um 15 Mio. t CO₂ oder 3 Prozent im Vergleich zu den Basisjahren 2000-2002 auf dann 482 Mio. t vor. Dies lehnte die Kommission jedoch entschieden als zu wenig ab, so dass das BMU den NAP II nochmals überarbeiten musste und die Menge der Deutschland zuteilten Zertifikate für die zweite Handelsperiode (2008-2012) im verschärften NAP II schließlich auf 456 Mio. bzw. um 11,5 Prozent gegenüber dem NAP I abgesenkt wurde. Diese Zuteilungsmenge sollte im Jahr 2012 die im Rahmen des Burden-Sharing-Abkommens von Deutschland zugesagte Reduktion der Emissionen um 21 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 garantieren (*BMU 2007c*).

Das daraufhin im Juli 2007 vom Bundestag verabschiedete Zuteilungsgesetz (ZuG 2012; *Gesetz 2007*) für die zweite Handelsperiode sah als wesentliche Neuerung die Versteigerung der gemäß EU-Richtlinie maximal zulässigen 10 Prozent der Zertifikate vor. Im Jahr 2008 standen dem BMU deshalb Einnahmen von ca. 400 Mio. Euro aus dem Zertifikateverkauf für die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen einer für die Verwendung der Auktionserlöse gestarteten Klimaschutzinitiative zur Verfügung. Darüber hinaus wurde für die Berechnung der Zertifikatmenge der Energieanlagen ein an der Anlageneffizienz ausgerichtetes Benchmarking-System als flexibleres Zuteilungssystem eingeführt, um verstärkt Investitionen in die Anlageneffizienz herbeizuführen und so den Modernisierungsprozess der Stromwirtschaft zu beschleunigen. Mit der Verabschiedung der Richtlinie 2009/29/EG zur Verbesserung und Ausweitung des europäischen Emissionshandelssystems ETS (*Richtlinie 2009c*) im Rahmen des

Energie- und Klimapakets der EU wurden jedoch alle Zuteilungsmodelle und Ausnahmetatbestände, die sich bisher zugunsten der Stromwirtschaft ausgewirkt hatten, obsolet (vgl. Abschnitt 6.2.6). Mit Beginn der dritten Handelsperiode ab dem Jahr 2013 werden die Emissionszertifikate im Bereich der Stromerzeugung vollständig versteigert.

7.3.5.3.2 Akteurskonstellation

Wie bei der Einführung des EEG kam es auch im Vorfeld der Implementierung des Emissionshandelssystems ETS in Deutschland zur Bildung einer befürwortenden ökologischen und einer ablehnenden ökonomischen Advocacy-Koalition. Da die ökologische Koalition wesentlich schwächer aufgestellt war, wäre ein Emissionshandelssystem ohne die europäischen Politikvorgaben auf der nationalen Ebene innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht durchsetzbar gewesen. Die Einführung des Emissionshandels in Deutschland wurde auch von den *Nationalen Klimaschutzprogrammen*, die von der Bundesregierung in den Jahren 2000 und 2005 beschlossen wurden (*Bundesregierung* 2000; 2005), flankiert. Diese bekräftigten als eine Art Überbau für alle Klimaschutzmaßnahmen die Kyoto-Ziele, bezogen sich allerdings hauptsächlich auf nicht am Emissionshandel teilnehmende Sektoren und hatten auf den Strombereich keine direkten gesetzgeberischen Auswirkungen.

Unter den wenigen befürwortenden Akteuren der ökologischen Koalition auf der nationalen Ebene ist das BMU und hier insbesondere der Unterabteilungsleiter Energie und Umwelt, Franzjosef Schafhausen, der auch Leiter der AGE war, hervorzuheben. Im Bundestag wurde der Emissionshandel von den Grünen sowie einer Mehrheit der SPD-Bundestagsfraktion befürwortet. Hinzu traten verschiedene Umwelt-NGOs, vor allem die an der AGE beteiligten *BUND*, *WWF* und *Germanwatch*. Daneben befürworteten auch die Mineralölkonzerne *BP* und *Shell* sowie der *Mineralölwirtschaftsverband* (MWV) den Emissionshandel, da er den Verkehrssektor nicht mit einbeziehen und sich deshalb absehbar zugunsten des Energieträgers Erdöl auswirken würde. Sie verhinderten somit eine einheitliche Ablehnungsposition aller ökonomischen Akteure.

Die ablehnende ökonomische Koalition bestand zunächst im Wesentlichen aus der etablierten Stromwirtschaft und der gesamten deutschen Industrie, naturgemäß insbesondere den energieintensiven Industriebranchen, sowie den Gewerkschaftsverbänden mit der IG BCE an der Spitze. Im politischen Raum wurden sie vom BMWi bzw. BMWA und den Wirtschaftsministern Müller und Clement sowie nicht zuletzt von Bundeskanzler Gerhard Schröder unterstützt, der schon auf der europäischen Ebene gegen eine deutsche Teilnahmeverpflichtung am Emissionshandel opponiert hatte und immer wieder betonte, dass man ein solches gesetzliches Instrument zur Emissionsreduktion aufgrund der Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaft in Deutschland nicht

brauche (FAZ 2002).

Nachdem der Einstieg in den Emissionshandel von der europäischen Ebene unumkehrbar vorgegeben worden war, fächerte sich die ökonomische Koalition jedoch stark auf. Während die Industrie weiterhin jede Art von zusätzlicher finanzieller Belastung im Kontext eines Emissionshandels ablehnte, erkannte die Stromwirtschaft ihn auch als geschäftliche Chance, über eine üppige Ausstattung mit kostenlosen Zertifikaten sowie der Umlage der fiktiven Kosten auf den Strompreis vom Emissionshandel zu profitieren, worauf im nächsten Abschnitt detailliert eingegangen wird. Der fiktive und bei Unterausstattung im Untersuchungszeitraum von den EltVU teilweise auch gezahlte Zertifikatepreis degenerierte auch aufgrund von mangelndem Wettbewerb auf dem Erzeugungsmarkt so zu einem weiteren „Kalkulationsmoment für die Unternehmen innerhalb der Strompreisgestaltung, im Prinzip ein durchlaufender Posten“ zulasten der Stromverbraucher, wie der politikwissenschaftliche Interviewpartner deutlich machte (*Interview S*: 14).

Während somit einerseits der ökologische Effekt des Emissionshandelssystems minimiert wurde, ergab sich vor allem für die vier großen, den Erzeugungsmarkt dominierenden EltVU eine weitgehend wettbewerbsfreie Möglichkeit der Profitmaximierung. Hierbei bildeten sich entlang des spezifischen Erzeugungsmixes der Konzerne zwei Blöcke heraus: Auf der einen Seite E.ON und EnBW mit einem größeren Atom- und Gasanteil, die beim Thema Emissionshandel deshalb nicht so sensibel aufgestellt waren wie auf der anderen Seite RWE und Vattenfall mit einem großen Braunkohleanteil und einem entsprechend hohem CO₂-Ausstoß. RWE und Vattenfall versuchten deshalb intensiv, „ihre eigene Position besser herauszuarbeiten“, wie der RWE-Vertreter betonte. Für seinen Konzern und für die Braunkohleinteressen im Allgemeinen habe man dabei mit den beiden Politikern aus Nordrhein-Westfalen „Clement und auch Adamowitsch immer noch sehr enge Verbündete“ bis 2005 in der Bundesregierung gehabt, so dass beim NAP I auch für RWE ein annehmbarer Kompromiss erzielt wurde, beim dem man „sogar aus diesen alten Braunkohle-Kraftwerken im Rheinischen Revier hier noch gewisse Vorteile rausziehen“ konnte (*Interview B*: 16).

Entscheidend war dabei die Ausstattungsmenge der Anlagen mit Zertifikaten. Gerade vor dem Hintergrund, dass keinerlei Erfahrungswerte mit einem Emissionshandelssystem dieser Größenordnung bestanden und zumindest die erste Handelsperiode deshalb in stiller Übereinstimmung aller Akteure als eine Art Testlauf angesehen wurde (*Interview S*: 14), kam es beim NAP I zu sehr intensiven und beim NAP II zu nochmals gesteigerten Lobbying-Anstrengungen der Konzerne über alle zur Verfügung stehenden Kanäle hinweg, wie der E.ON-Vertreter ausführte. „Es ging dann im Detail der Nationalen Allokationspläne I und II um die Frage der Zuteilung der Zertifikate. Da hat natürlich jeder versucht, so viele Zertifikate wie möglich zu

kriegen. Das war ein Bargaining-Prozess, der sehr intensiv mit beiden Ressorts, Wirtschaft und Umwelt, abgelaufen ist, natürlich, weil der Umweltminister zuständig war, dort intensiver. Ich sage mal, die Energiewirtschaft ist da einigermaßen heil rausgekommen“ (*Interview A*: 15).

Da der Aushandlungsprozess zwischen der Politik und den EltVU von den massiven ökonomischen Einzelinteressen der Unternehmen dominiert wurde, kam es zwischen ihnen als Wettbewerbern zu stark ausgeprägtem Konkurrenzverhalten, wobei der Vattenfall-Vertreter ausführte, dass hierbei „schäbiger Wettbewerb betrieben worden ist. Es haben sich solche besonders aufgeschlossen gezeigt, die wissen, dass sie letztendlich Benefit davon haben oder Gewinner im Vergleich zu anderen Unternehmen sind. Kernenergiedominierte Unternehmen, gasgetriebene Unternehmen waren natürlich super dafür und waren grün, grüner, am grünsten. Der eigene Vorteil kann auch der Nachteil des anderen sein“ (*Interview C*: 16). Dieses Verhalten von E.ON und EnBW bestätigt auch der RWE-Vertreter: „Was dem einen zum Vorteil gereicht, könnte dem anderen nachteilig sein, insofern waren die Bemühungen zulasten der CO₂-intensiven Energieproduzenten RWE und Vattenfall relativ groß“ (*Interview B*: 16).

Auf diese Situation reagierten RWE und Vattenfall beim Aushandlungsprozess zum NAP II und später auf der europäischen Ebene zur neuen Emissionshandelsrichtlinie im Rahmen des europäischen Energie- und Klimapakets mit einer immer intensiveren Lobbyarbeit gegenüber der Politik. In diesem Zusammenhang betonte der EnBW-Vertreter, hierbei hätten „einzelne Unternehmen überlobbiiert“, so dass es auf der politischen Seite zu „Trotzreaktionen“ gekommen sei (*Interview D*: 9). Hierzu führte der Energie-Journalist plakativ aus, gerade RWE habe „wie nie zuvor hier versucht, jedes einzelne Zertifikat mit Zähnen und Klauen zu verteidigen und möglichst noch drei dazu zu kriegen. Das hat sich auch bis zum Schluss durchgezogen“. Das habe dazu geführt, dass der ab 2005 amtierende SPD-Umweltminister „Gabriel am Ende des ganzen Vorgangs gesagt hat, so eine massive Einflussnahme durch die Wirtschaft, namentlich durch RWE, hätte er noch nie in seinem politischen Leben erlebt und das sei völlig unglaublich, penetrant und durch nichts zu überbieten“ (*Interview T*: 12).

7.3.5.3.3 Einpreisung der Emissionszertifikate als strategischer Fehler der EltVU?

Obwohl den Stromversorgungsunternehmen die Emissionszertifikate in der ersten Handelsperiode ausreichend und kostenlos zugeteilt wurden, führte die Einführung des Emissionshandels in Deutschland zu steigenden Strompreisen, da die Versorgungsunternehmen die theoretischen Marktpreise der kostenlosen Zertifikate als sog. *Opportunitätskosten* auf den Strompreis aufschlugen. Allein im Jahr 2005 als dem ersten Jahr der Einführung des ETS konnten die vier großen Versorger so geschätzte 4 Mrd. Euro an unerwarteten Zusatzeinnahmen (*windfall profits*)

zulasten der Stromverbraucher erzielen (*dpa* 2006). Union und SPD vereinbarten deshalb schon im Oktober 2005 im Koalitionsvertrag, den Emissionshandel mit Aufstellung des NAP II ökologisch und ökonomisch besser ausgestalten zu wollen, um solche „Mitnahmeeffekte“ zukünftig zu vermeiden (*CDU/CSU/SPD* 2005: 66).

Dass die EltVU Zusatzgewinne durch die Einpreisung der kostenlosen Zertifikate erzielen konnten, bestritten auch die Firmen nicht. So führte der E.ON-Vertreter aus: „Natürlich haben wir vom Preismechanismus profitiert, das ist klar. Das sind aber keine Windfall-Profits, sondern das ist die Logik des Handelssystems, Opportunitätskosten, die daraus entstehen, einzupreisen, was Ihnen ja auch jeder Volkswirt im dritten Semester bestätigt“ (*Interview A*: 15). Tatsächlich wurden die theoretischen Kosten der Zertifikate auch von den Versorgungsunternehmen in anderen europäischen Ländern auf den Strompreis übergewälzt. Diese ökonomische Sichtweise auf die Einpreisung der Opportunitätskosten wirkte auf die öffentliche Wahrnehmung und insbesondere auf die Wahrnehmung der politischen Entscheidungsträger jedoch fatal, da aus deren Sicht kostenlose Zertifikate ohne Gegenleistung von den EltVU auch vor dem Hintergrund des verschleppten Wettbewerbs auf dem Strommarkt in Profite umgewandelt wurden. Dies hatte für die Stromversorger direkte negative Auswirkungen, wie der ehemalige Staatssekretär im BMWi im Hinblick auf die Aushandlung zum NAP II und in Bezug auf die Braunkohleindustrie ausführte. „Die hat sich dort keinen Gefallen getan, von den Möglichkeiten der Einpreisung in die Strompreise hinreichend Gebrauch gemacht zu haben. Damit hat sie sich selber in die Knie geschossen. Daran kann man sehen, dass es im unternehmerischen Denken doch erhebliche Unterschiede zum politischen Denken gibt, denn das ist ihnen gesagt worden. Sie haben das jetzt bitter bezahlt bei der zweiten Emissionshandelsrunde in Brüssel, wo eben die Verknappung viel höher gewesen ist, als sie vielleicht marktwirtschaftlich für uns wichtig gewesen wäre“ (*Interview O*: 20). Der Unionsvertreter führt auch die vollständige Auktionierung der Emissionshandelszertifikate ab der 2013 beginnenden Handelsperiode auf das Einpreisungsverhalten der Stromkonzerne zurück. „Der entscheidende Fehler war die Einpreisung der kostenlos zugeteilten Zertifikate, auch wenn das betriebswirtschaftlich üblich oder notwendig sein soll. (...) Es war politisch unklug, und man hätte sich gut überlegen sollen, ob man das macht. Man hat damit viel an Unterstützung und Verständnis im politischen Raum verspielt. Aus diesem Grund war es jetzt nicht möglich, in der Novellierung dieses Emissionshandelssystems ab 2013 für die Energiewirtschaft irgendetwas zu erreichen“ (*Interview L*: 10).

Ein auf kurzfristige Gewinnmaximierung ausgelegtes unternehmerisches Handeln richtete sich seitens der vier großen EltVU also gegen den mittel- bis langfristigen politisch-strategischen Ansatz, sich über ein moderateres Einpreisungsverhalten weiterhin der Unterstützung der nationalen politischen Ebene, insbesondere gegenüber den Steuerungseingriffen der Europäischen

Kommission, zu versichern. Der SPD-Vertreter wies in diesem Zusammenhang auch auf die Vergütungsstruktur der Konzernvorstände hin, die einer langfristigen Orientierung der Unternehmen entgegen gestanden habe. „Der Eindruck ist nicht ganz unberechtigt, dass vor allem die größeren Unternehmen eine Unternehmensstrategie als Aktiengesellschaften entwickelt haben, die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen so zu nutzen, dass man den Unternehmens- bzw. Börsenwert steigerte, dass man letztlich damit auch für die führenden Akteure, die häufig vom kurzfristigen Unternehmenserfolg abhängigen Einkommensbestandteile entsprechend steigerte und so weiter. Insofern haben die Vorstände in den Führungsetagen der großen Unternehmen deutlich profitiert. Da hat es in dieser Zeit eine sehr dynamische Einkommensentwicklung nach oben gegeben“ (*Interview K: 2*).

Angesichts der prognostizierten Dimensionen der Windfall Profits in der zweiten Handelsperiode von 2008 bis 2012 von ca. 33 Mrd. Euro⁴⁸ allein für die vier großen EltVU stellt sich jedoch die nachhaltige Frage, ob die Konzerne durch ein „politischeres“ Verhalten langfristig überhaupt in einer ähnlichen Größenordnung von einem für sie dauerhaft günstig ausgestalteten Emissionshandel hätten profitieren können, also in klassisch strategischer Weise unter Verzicht auf kurzfristige Vorteile langfristig einen größeren Nutzen erzielt hätten. Aus Sicht des Autors ist diese Frage zumindest für die verhältnismäßig CO₂-ärmer Strom produzierenden Unternehmen E.ON und EnBW klar zu verneinen, da die Logik des Emissionshandelssystems nie eine kostenlose Zuteilung der Zertifikate vorgesehen hat. Insbesondere die stark wettbewerbsorientierte Europäische Kommission arbeitete deshalb von Anfang an auf eine vollständige Auktionierung der Zertifikate hin und hätte sich absehbar auch ohne den politischen Druck, den die enormen Zusatzgewinne der Stromkonzerne auf der nationalen Ebene erzeugten, durchgesetzt. Dazu kommt die ungewisse Zukunft des internationalen Klimaschutzregimes, also die Ausgestaltung der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls nach 2012, an dem sich langfristig auch die Menge der europaweit von der Kommission zur Verfügung gestellten Zertifikate bemessen wird. Auf diese Menge hat das Verhalten der Konzerne allenfalls einen sehr untergeordneten Einfluss. Das Einpreisungsverhalten der Konzerne ist im ökonomisch-rationalen Sinne also alternativlos gewesen und auf ein nur für eine begrenzte Zeit geöffnetes Politikfenster zurückzuführen. Die Windfall Profits wurden deshalb vielmehr durch ein politisches Steuerungsdefizit der Bundesregierung zulasten der Stromverbraucher sowie der Klimabilanz determiniert, da sich der beim ETS beabsichtigte ökonomische Druck, in Emissionsminderungsmaßnahmen zu investieren, erst mit Beginn der Auktionierung ab 2013 richtig ausprägen wird. Einig sind sich hingegen alle

⁴⁸ Ein im Juni 2008 im Auftrag des WWF vorgelegtes Gutachten des Öko-Instituts, dessen Zahlen auch die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Oktober 2008 nicht widersprach (vgl. *Bundestag* 2008b), prognostiziert den vier großen Konzernen für die zweite Handelsperiode allein in Deutschland folgende Zusatzgewinne: E.ON ca. 11 Mrd. Euro, RWE ca. 9 Mrd., Vattenfall Europe ca. 6,6 Mrd. und EnBW ca. 6 Mrd. (*Öko-Institut* 2008: 14).

Interviewpartner in der Einschätzung, dass der Zertifikatepreis auch ab 2013 von den EltVU komplett auf den Strompreis übergewälzt werden wird.

7.3.5.3.4 Die Europäische Kommission als politischer Profiteur des Emissionshandels

Der gesamte Policy-Prozess der Einführung eines Emissionshandelssystems in der Europäischen Union bis hin zur vollständigen Auktionierung der Emissionszertifikate ab 2013 verdeutlicht exemplarisch den wachsenden Einfluss der EU-Kommission auf die nationale Politikentwicklung. Zwar war der ETS von vornherein als ein europäisches System konzipiert worden, jedoch wurde den Mitgliedsstaaten über die Aufstellung der NAPs eine gewisse nationale Handlungsautonomie zugestanden, auch wenn die Allokationspläne einem Zustimmungsvorbehalt seitens der Kommission unterlagen. Schon beim deutschen NAP II fand dann ein erheblicher Steuerungseingriff seitens der Kommission statt. Mit der vollständigen Auktionierung wird der Einfluss der Nationalstaaten auf die Verteilung der Emissionshandelszertifikate schließlich vollständig erlöschen. Der Emissionshandel ist im Vergleich zu anderen rechtlichen Instrumenten deshalb als der im Untersuchungszeitraum stringenteste und erfolgreichste Ansatz der EU zu werten, über den Umwelt- und Klimaschutzbereich ohne formalrechtliche Kompetenzen steuernd in das Politikfeld der Elektrizitätspolitik einzugreifen. Dabei ist die ökologische Wirkung des ETS für die Zukunft noch nicht absehbar und hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, deren Erörterung an dieser Stelle weder leistbar noch zielführend ist. Von großem politischen Interesse wird jedoch zukünftig die Frage nach der Verwendung der erheblichen Mittel sein, die der öffentlichen Hand über die Versteigerung der Zertifikate ab 2013 zufließen werden. Die Einnahmen sollen, wie schon gegenwärtig aus dem 10-prozentigen Versteigerungskorridor, den Mitgliedsstaaten für Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Immer vehementer reklamiert die Kommission diese Einnahmen jedoch auch für europäische Projekte. Dies lehnte die Bundesregierung in der Vergangenheit strikt ab. „Nicht gut wäre, wenn aus dem Emissionshandel ein europäischer Einnahmetopf würde und über diesen Weg dann Europa entscheiden würde, wo und wie investiert würde und dann mit eigenem europäischen Geld dort reinginginge. Das wäre nicht in Ordnung“, sagte ihr ehemaliges Mitglied zu derartigen Begehrlichkeiten auf der europäischen Ebene (*Interview O: 19*).

7.3.5.4 Die 2. EnWG-Novelle 2005

7.3.5.4.1 Politikgenese und Entwicklung

Nachdem im Jahr 2003 bereits eine erste Novellierung des EnWG erfolgt war, die jedoch nur den Gasbereich betraf, erforderte die Verabschiedung der Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG (*Richtlinie* 2003a) eine grundlegende Novellierung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens. Kernpunkte waren hierbei die Einsetzung einer politisch unabhängigen Regulierungsbehörde für den Netzzugang sowie das Unbundling der vertikal integrierten EltVU, also die organisationsrechtliche Entflechtung der Netzgesellschaften von den übrigen Unternehmensteilen. Spätestens mit Verabschiedung der Richtlinie musste nun allen Akteuren klar sein, dass es eine Regulierungsbehörde sowie ein RTPA-Modell geben würde. In der Folge versuchten die Unternehmen und Verbände der etablierten Stromwirtschaft mit Ausnahme der EnBW, die Einrichtung einer Regulierungsbehörde zusammen mit dem federführenden BMWA und Bundeswirtschaftsminister Clement hinauszuzögern und die Ausgestaltung der Netzzugangsbedingungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. „Verhindern wir den Regulierer. Machen wir ihn möglichst schwach!“, fasste der EnBW-Vertreter das Handlungsmotto der bremsenden Akteure bis zur EnWG-Novelle 2005 zusammen (*Interview D*: 11). Obwohl das Wirtschaftsministerium schon im August 2003 in einem Monitoring-Bericht zur Entwicklung der Verbändevereinbarungen eingeräumt hatte, dass die nachträgliche kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht beim verhandelten Netzzugang an ihre Grenzen stieß (*BMWA* 2003: 33), sahen die ersten Gesetzesentwürfe des BMWA zu Beginn des Jahres 2004 erneut lediglich eine ex-post-Kontrolle der weiterhin von den Unternehmen festzusetzenden Netzentgelte durch die neue Regulierungsbehörde vor. „Der erste Gesetzentwurf war grottenschlecht, da hätte es dann eine Regulierungsbehörde gegeben, die ihren Namen eigentlich nicht verdient hätte“, führte dazu der am späteren Aushandlungsprozess beteiligte Verbrauchervertreter aus (*Interview J*: 10). Hierauf folgten mehrmonatige Verhandlungen innerhalb der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen, die sich mit den Entflechtungsvorschriften, den Berichtspflichten der Unternehmen, der De-Minimis-Regelung für Stadtwerke und einem befürchteten, unverantwortlich hohen bürokratischen Aufwand beschäftigten, bis ein überarbeiteter Gesetzentwurf vom Bundestag schließlich im April 2005 beschlossen wurde. Da es sich bei der Novelle jedoch um ein Zustimmungsgesetz handelte, kam nun dem Bundesrat eine in der Folge entscheidende Bedeutung zu, da hier das von der Union geführte Oppositionslager eine Mehrheit besaß. Dort setzte sich insbesondere der hessische Wirtschaftsminister *Alois Rhiel* (CDU) als Wortführer der unionsregierten Länder für eine stärkere

wettbewerbliche, gegen die Forderungen der etablierten Stromwirtschaft gerichtete Ausrichtung des EnWG bzw. der Netzzugangsregeln ein. Diese hatte mittlerweile einer ex-ante-Regulierung zugestimmt, wollten aber im Gegenzug das alte Kalkulationsprinzip der *Nettosubstanzerhaltung*⁴⁹ für die Netzentgelte weiterführen, was aus Sicht des FDP-Vertreters letztlich zu keinerlei Veränderung bei der Berechnung der Netzzugangstarife geführt hätte. „Das war auch eigentlich schon soweit gelungen, bis es dann letztlich im Bundesrat gekippt wurde, was nicht vorhersehbar war. Da ist der Bundesrat noch einmal reingegangen und hat das Prinzip der Nettosubstanzerhaltung rausgenommen. Damit war eben der Weg frei für eine stärker effizienzorientierte Netzentgeltregulierung“ (*Interview N: 12*).

Zwischenzeitlich hatte sich der politische Druck, zu einer Einigung zu kommen, enorm erhöht: Einerseits hatte die Kommission wegen der aus ihrer Sicht verschleppten Umsetzung der Beschleunigungsrichtlinie im Jahr 2004 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet und stellte im März 2005 ein erstes Mahnschreiben zu. Andererseits, und dieser Umstand wog wesentlich schwerer, strebte Kanzler Schröder nach der am 22. Mai 2005 von der SPD verlorenen Landtagswahl in NRW für den Herbst eine Neuwahl des Bundestages an, vor der das Gesetz unbedingt noch verabschiedet werden sollte. Bei der notwendigen Verhandlungslösung war der nun noch stärker von Union und FDP dominierte Bundesrat deshalb klar im Vorteil und konnte sich mit seinen Änderungswünschen weitgehend durchsetzen (*Suck 2008: 500*). Die 2. Novelle des EnWG wurde schließlich am 7. Juli beschlossen und trat am 13. Juli 2005 in Kraft (*Gesetz 2005*).

Zahlreiche Paragraphen des Gesetzes ermöglichten die nachträgliche Ausgestaltung des EnWG mittels von der Bundesregierung oder den Landesregierungen ohne Beteiligung des Bundestages bzw. der Landtage zu erlassenden Rechtsverordnungen, die allerdings einem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates unterlagen. Auf dieser Grundlage traten bereits am 29. Juli 2005 die *Stromnetzzugangsverordnung* (StromNZV) sowie die *Stromnetzentgeltverordnung* (StromNEV) in Kraft, die die vorläufigen Bedingungen für den Netzzugang Dritter sowie die Methode zur Bestimmung der von ihnen zu erhebenden Netzentgelte regelten (*Verordnung 2005a; 2005b*).

7.3.5.4.1.1 Einrichtung der Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde

Als neue Regulierungsbehörde für den Netzzugang wurde die *Bundesnetzagentur* (BNetzA) in Bonn eingerichtet, die aus der alten *Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post* unter Hinzuziehung der Zuständigkeit für die Schieneninfrastruktur als neuer nationaler Regulierer für

⁴⁹ Das bis dahin geltende Prinzip der Nettosubstanzerhaltung ermöglichte es den Netzbetreibern, bei der Abschreibung von in der Vergangenheit beschafften Anlagen wie z.B. einem Transformator immer den fiktiven aktuellen, aus Eigeninteresse ohnehin meist zu hoch angesetzten und nicht den tatsächlich gezahlten Preis anzusetzen (vgl. *DIE ZEIT 2005a*).

Netze der öffentlichen Daseinsvorsorge entstand. Sie nahm ihre Arbeit am 13. Juli 2005 auf. Für die ggf. erforderliche Regulierung der Wertschöpfungsstufen Erzeugung und Handel blieben dagegen die Kartellbehörden zuständig.

Auf Drängen verschiedener Bundesländer beschränkt sich die Kompetenz der Bundesnetzagentur allerdings auf Netzbetreiber, die mindestens 100.000 Kunden haben oder deren Netze mindestens zwei Bundesländer miteinander verbinden. Für die unterhalb dieser Schwelle operierenden kleinen Netzbetreiber liegt die Zuständigkeit bei Landesregulierungsbehörden, die bei den Landeswirtschaftsministerien angesiedelt sind. Fortan mussten die Netzbetreiber die beantragten Netzentgelte zur Vorab-Genehmigung im Sinne einer ex-ante-Regulierung bei den Regulierungsbehörden vorlegen. Die ÜNB sahen in der Kompetenzaufteilung zwischen Bundes- und Landesebene zurecht eine klare Benachteiligung der Hoch- und Höchstspannungsebene. „Die Verlierer dieser Geschichte sind die integrierten Versorger. Die gespaltene Regulierung, die wir haben, das heißt, für die einen ist die Bundesnetzagentur zuständig und für die anderen irgendwelche freundlichen Landesbehörden, führte zu einer absoluten Zersplitterung in der Regulierungspraxis und letztendlich auch dazu, dass wir möglicherweise Effizienzen, die wir im Übertragungsnetz heben, anderswo eben wieder verlieren“, kommentierte der Vattenfall-Vertreter diese Regelung (*Interview C: 15*).

Obwohl die Bundesnetzagentur rechtlich völlig weisungsunabhängig agieren kann, erhielt sie durch das EnWG den klaren politischen Auftrag, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Versorgungssicherheit vorhandene Potentiale zur Senkung der Netzentgelte auszuschöpfen. Als wichtigste Neuerung zur zukünftigen Regulierungspraxis wurde sie deshalb beauftragt, für die Berechnung der Netzzugangstarife ein System nach dem Prinzip der Anreizregulierung auszuarbeiten. Auch hierzu sollte der Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates ausreichen. Zunächst lehnte die Bundesnetzagentur jedoch mehrfach beantragte Netzentgelterhöhungen ab und kürzte sogar rückwirkend unzulässig beantragte Entgelte, so dass die Höhe der durchschnittlich berechneten Durchleitungsgebühren zunächst sank, um sich dann bis zum Inkrafttreten der Anreizregulierungsverordnung (AregV, vgl. Abschnitt 7.3.6.3.1.1) zu stabilisieren.

7.3.5.4.2 Akteurskonstellation

Die Trennlinie der Akteurskonstellation im Vorfeld der EnWG-Novelle 2005 und bei der Umsetzung ihres Kernstücks, der Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde, verlief im Wesentlichen zwischen den Befürwortern von mehr Wettbewerb auf dem Strommarkt und denjenigen, die ihn weiterhin bremsen wollten. Nach Ansicht des am Aushandlungsprozess

beteiligten Verbrauchervertreter hat sich dabei „eine sehr interessante Konstellation ergeben: Ich würde sagen Schwarz-Grün-Verbraucher als Hauptlinie gegen VKU, Energiewirtschaft und auch große Teile der Sozialdemokratie“ (*Interview J*: 13). Neben der Einflussnahme der oppositionellen Union und der FDP über den Bundesrat ist die kontinuierlich enge Bindung der SPD an die etablierte Energiewirtschaft, insbesondere im kommunalen Bereich, hierbei erneut hervorzuheben. Die Wettbewerbsseite, der wie mehrfach dargelegt auch die EnBW zuzurechnen war, konnte sich dagegen in einer sehr breiten Advocacy-Koalition aufstellen, der neben den industriellen und privaten Stromverbrauchern auch die neuen Energieanbieter sowie entscheidend die schwarz-gelbe Bundesratsmehrheit angehörte. Das schließlich verabschiedete Gesetz stellte deshalb einen klassischen politischen Kompromiss dar, wie der SPD-Vertreter den Policy-Prozess zusammenfasste: „Es gab damals eine rot-grüne Bundesregierung, und dies war zunächst ein rot-grünes Gesetz. Mit diesem Gesetz mussten wir in den Bundesrat, der damals eine schwarz-gelbe Mehrheit hatte. Im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat flossen auch alle Vorstellungen von Schwarz-Gelb mit in die Verhandlungen ein. Am Ende gab es einen Kompromiss aus diesen vier Farben“ (*Interview K*: 11).

Auch die formal ablehnende Koalition war jedoch mehr und mehr davon überzeugt, dass es nach den Erfahrungen mit dem NTPA und diversen Kartellrechtsverfahren zu einer rechtsverbindlichen Regelung des Netzzugangs kommen müsse, wie der SPD-Vertreter betonte. „In der Phase der Verbändevereinbarungen war ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit, da diese einen rechtlich fragwürdigen Verbindlichkeitscharakter hatten und somit eine Abhängigkeit von politischen Bewertungen und Entscheidungen bestand. Diese Rechtssicherheit haben viele Verbände und Unternehmen als einen Vorteil erkannt“ (*Interview K*: 12). Neben politischen und rechtlichen Überlegungen führte der EnBW-Vertreter auch technisch-ökonomische Aspekte an, die für die Einführung einer Regulierungsbehörde sprachen, um für alle wettbewerblich ausgerichteten Akteure der Stromwirtschaft mittelfristig ein Level Playing Field in Deutschland zu erreichen. „Das Wichtigste sind nicht die Netzentgelte. Das Wichtigste auch für uns, von der ökonomischen Seite her, war das Thema Standardisierung, endlich mal gleiche Verträge, gleiche Meldewege, gleiche Fristen, gleiche Datenformate. Das ist noch lange nicht zu Ende“ (*Interview D*: 12).

7.3.5.5 Die Strategie der Nationalen Champions

Nach der Liberalisierung im Jahr 1998 und dem Regierungswechsel zu Rot-Grün verfolgten die der etablierten Stromwirtschaft nahestehenden Wirtschaftsminister Müller und Clement mit Unterstützung von Bundeskanzler Schröder das strategische wirtschaftspolitische Ziel, den Unternehmen der deutschen Stromwirtschaft eine günstige wettbewerbliche Ausgangsposition im

aufkommenden europäischen Binnenmarkt zu verschaffen. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und insbesondere zu Frankreich, wo mit der EdF ein einzelnes Unternehmen das Stromversorgungsmonopol hatte, wies der deutsche Strommarkt eine heterogene, gemischtwirtschaftliche Unternehmensstruktur auf, so dass es nach dem Zusammenschluss der EVS und des Badenwerks zur EnBW AG im Jahr 1997 absehbar zu einer weiteren Marktkonzentration auf der Verbundebene sowie im regionalen und kommunalen Bereich kommen würde. Dies wurde insbesondere von der SPD nachhaltig unterstützt, der Schröder eine Politik zur Etablierung von *Nationalen Champions* vorgab, um die vermeintlich gefährdete Konkurrenzfähigkeit deutscher Unternehmen sowie der deutschen Volkswirtschaft insgesamt im europäischen Binnenmarkt sicherzustellen. „Jawohl, wir brauchen große Champions in Europa - das war auf einmal der Leitgedanke“, fasste der FDP-Vertreter die neue strategische Richtschnur der Wirtschaftspolitik nach dem Regierungswechsel zusammen (*Interview N: 3*).

Zur Unterstützung der Fusionsbestrebungen der Unternehmen in den verschiedenen Sektoren, insbesondere jedoch in der Energieversorgung als volkswirtschaftlicher Schlüsselbranche, erfolgten deshalb flankierende politische Maßnahmen. Einerseits wurde die Steuerfreiheit für Beteiligungsverkäufe beschlossen, um die weitreichenden Verflechtungen der deutschen Großunternehmen untereinander aufzulösen und Mittel für Akquisitionen der Unternehmen freizusetzen. Andererseits wurde es den Atomkraftwerksbetreibern erlaubt, die von ihnen in einem Volumen von ca. 30 Mrd. Euro steuerfrei gebildeten Rückstellungen, die den späteren Rückbau der AKW nach Betriebsende sicherstellen sollen, in Unternehmenskäufe im In- und Ausland zu investieren (*Hennicke/Müller 2005: 135; Hirschl 2008: 108*). Mit den Fusionen von RWE und VEW zur neuen RWE AG sowie von VEBA und VIAG zur E.ON AG entstanden die Unternehmensstrukturen der beiden den deutschen Strommarkt bis heute dominierenden „Nationalen Champions“ schließlich fast zeitgleich im Juli 2000. Als besonders umstritten gilt jedoch bis heute die im Rahmen der Strategie und mit Unterstützung von höchster Stelle erfolgte Genehmigung der Übernahme des größten deutschen Gasversorgers Ruhrgas durch E.ON mittels einer Ministererlaubnis⁵⁰, die der ehemalige Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium auch

⁵⁰ Eine sog. Ministererlaubnis kann nach § 42 GWB vom Bundeswirtschaftsminister auf Antrag eines Unternehmens erteilt werden, wenn das Bundeskartellamt einen Unternehmenszusammenschluss aus Gründen der Wettbewerbsbeschränkung zuvor untersagt hat. Hierzu müssen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile des Zusammenschlusses gegenüber der Wettbewerbsbeschränkung überwiegen oder der Zusammenschluss durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt sein, wobei auch die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens auf den internationalen Märkten zu berücksichtigen ist. Im konkreten Fall der im Jahr 2001 angekündigten Fusion von E.ON mit Ruhrgas lehnte sowohl das Bundeskartellamt als auch die Monopolkommission in ihrer Stellungnahme die Fusion zu einem integrierten Energiekonzern aus Wettbewerbsgründen strikt ab. Nachdem E.ON die Ministererlaubnis beantragt hatte, erklärte sich Wirtschaftsminister Müller als ehemaliger Manager des E.ON-Vorläuferunternehmens VEBA für befangen und delegierte die Entscheidung an seinen Staatssekretär *Alfred Tacke* (SPD), einem engen Vertrauten Gerhard Schröders, der die Ministererlaubnis schließlich erteilte (*Hirschl 2008: 217*). Die Ministererlaubnis rief nicht nur zu diesem Zeitpunkt, sondern vor allem im Nachhinein zu Recht große Empörung hervor, als Müller (Vorstandsvorsitzender des Kohle- und Stromkonzerns RAG ab 1. Juni 2003) und Tacke (Vorstandsvorsitzender des

im Rückblick entgegen aller Kritik als ausdrücklich richtig einstuft. „Wenn im zunehmenden europäischen Energiemarkt (deutsche) Unternehmen eine wichtige Rolle spielen sollen, dann müssen sie eine bestimmte Größe und auf der Wertschöpfungskette eine ganze Menge anzubieten haben. Die deutschen Unternehmen waren teilweise so nicht aufgestellt. Das hat dann dazu geführt, da gab es unterschiedliche Gründe, dass E.ON mit Ruhrgas zusammengegangen ist. Von daher ist diese Entscheidung völlig richtig gewesen, auch inklusive der Ministererlaubnis. Dass das Bundeskanzler a.D. Schröder auch unterstützend begleitet hat, dem ist nicht zu widersprechen“ (*Interview O*: 20 f.).

Wie bereits in den Abschnitten zum EnWG 1998 und dem deutschen Sonderweg des verhandelten Netzzugangs ausführlich dargestellt, sorgte jedoch vor allem die Ausgestaltung der Liberalisierung des deutschen Strommarkts dafür, dass insbesondere E.ON und RWE mit weiterhin erzielbaren Monopolrenditen aus dem Netz- und Erzeugungsbereich vom größten nationalen Strommarkt Europas aus ihre internationale Expansionsstrategie verfolgen konnten. Diese Ausrichtung zulasten des nationalen Wettbewerbs und folglich der deutschen Verbraucher wurde in weiten Teilen von der SPD über das Wirtschaftsministerium gegen die Grünen als ihrem Koalitionspartner durchgesetzt, die insgesamt für mehr Konkurrenz eintraten. Die beim Bundeskartellamt angesiedelte Monopolkommission kritisierte diese Politik in ihrem 15. Hauptgutachten mit dem Titel „Wettbewerbspolitik im Schatten Nationaler Champions“ scharf (*Monopolkommission* 2004). Auch die EU war aus ihrer wettbewerblichen Grundausrichtung heraus strikt gegen die staatliche Protektion einzelner Unternehmen im Sinne einer Championsstrategie, wie die damalige EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes im Juli 2006 in einer Rede vor den Mitarbeitern des Bundeskartellamts betonte: „Eine marktbeherrschende Stellung und fehlender Wettbewerbsdruck auf dem Heimatmarkt sind kein Rezept für internationale Wettbewerbsfähigkeit, und vor allem sind sie nachteilig für die einheimischen Verbraucher“ (*Kroes* 2006: 3).

Zweifelsohne bestand bei der strategischen Ausrichtung der Elektrizitätspolitik nach der Liberalisierung ein politischer Zielkonflikt zwischen der raschen Verwirklichung eines nationalen Level Playing Field zum Vorteil der Verbraucher und einem gebremsten Übergang in den Wettbewerb zu ihrem Nachteil, um insbesondere den beiden großen deutschen Konzernen E.ON und RWE eine Expansionsstrategie und eine anschließende Konsolidierung zu ermöglichen. Dieser Konflikt wurde unter Bundeskanzler Schröder und seinen der etablierten Stromwirtschaft nahestehenden Wirtschaftsministern Müller und Clement sowie ihren zuständigen Staatssekretären

RAG-Tochterunternehmens und fünftgrößten deutschen Stromproduzenten Steag AG ab 1. Januar 2005) nach ihrem Ausscheiden aus der Politik Vorstandsvorsitzende von Unternehmen wurden, auf die E.ON über Beteiligungsverflechtungen unmittelbaren unternehmerischen Einfluss hatte. Zusätzlich profitierte die RAG durch die Übernahme des Chemiekonzerns Degussa AG auch unmittelbar von den E.ON gemachten Fusionsauflagen für die Übernahme des Gaskonzerns, die unter anderem einen Verkauf der E.ON-Beteiligungen an der Degussa vorsahen (vgl. auch Abschnitt 7.5.5.6).

Tacke und Adamowitsch einseitig zugunsten der großen Verbundunternehmen aufgelöst. Welchen Anteil diese Strategie an den tatsächlich erfolgten Unternehmensentwicklungen insgesamt hatte, auf die in den Abschnitten zu den EVU noch näher eingegangen wird, lässt sich allerdings kaum seriös beurteilen. Zumindest die Unternehmensgrößen sprachen im Jahr 2009 aber für sich: Die E.ON AG war mit 82 Mrd. Euro Umsatz der mit Abstand größte Energiekonzern Europas sowie der größte nichtstaatliche der Welt, die RWE AG mit ca. 48 Mrd. Umsatz die europäische Nummer 4 hinter der französischen EdF (64 Mrd.) und der italienischen Enel (61 Mrd.).

7.3.6 Die 16. Wahlperiode (2005-2009)

7.3.6.1 Wahlprogramme und Koalitionsvertrag

Das „Wahlmanifest“ der SPD zur Bundestagswahl stand nach den erfolgten Gesetzgebungen auf Grundlage der Ergebnisse der Hartz-Kommission ganz im Zeichen der Politikfelder Arbeit und Soziales, so dass lediglich kurz auf den in den vergangenen Jahren unter Rot-Grün erfolgten grundlegenden Wandel des Energiesystems eingegangen und die eingeleiteten Veränderungen noch einmal benannt wurden (*SPD 2005: 6*). Diese gelte es weiter voranzutreiben und auszubauen, gerade im Bereich der erneuerbaren Energien. Darüber hinaus bekannte sich die SPD erneut ausdrücklich zu einem „breiten Energiemix“ ohne Atomkraft, aber unter Einbeziehung des Energieträgers Kohle und den Einstieg in die CCS-Technologie, zum Emissionshandel sowie zur Bestimmung der Netznutzungsentgelte nach dem Prinzip der Anreizregulierung (*ebd.: 26*).

Das „Regierungsprogramm“ von CDU/CSU benannte zunächst die im europäischen Vergleich hohen Energiepreise als schädlich für den Standort Deutschland, die auf eine „ideologische“ Energiepolitik der rot-grünen Koalition zurückzuführen seien. Dies bezog sie vor allem auf den Atomausstieg, der „umweltpolitisch und auch technologisch verheerend“ sei. Die Union forderte für eine Energiepolitik mit „Vernunft und Augenmaß“ deshalb einen „breit gefächerten Energiemix aus Erdöl, Kohle, Gas, Kernenergie sowie Biomasse, Wasser-, Wind- und Sonnenenergie“. Neben einer Laufzeitverlängerung der bestehenden Kernkraftwerke bekannte sie sich grundsätzlich zur Förderung der erneuerbaren Energien, trat aber für eine Reduzierung ihrer „zum Teil exorbitanten Subventionierung“ ein (*CDU/CSU 2005: 19*).

Im Koalitionsvertrag von Union und SPD wurde schließlich als zentrales Element eine Intensivierung des Wettbewerbs auf dem deutschen Strommarkt vereinbart, die über den Ausbau des grenzüberschreitenden Stromhandels und der dafür notwendigen Stromleitungen sowie insbesondere über eine konsequente Anwendung der Verordnungsinstrumente des neuen EnWG wie

der Anreizregulierung erfolgen sollte. Die bestehende Atomkraftausstiegsvereinbarung blieb aufgrund des grundsätzlichen Dissenses der Parteien in dieser Frage unangetastet. Die neue Bundesregierung bekannte sich darüber hinaus zum bestehenden Ausbauziel für den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung (12,5 Prozent bis 2010, 20 Prozent bis 2020), vereinbarte aber eine Überprüfung der EEG-Fördersätze im Jahr 2007 (*CDU/CSU/SPD 2005: 50 f.*). Im Abschnitt 7.1 „Klimaschutz und Energie - eine Strategie, ein Programm“ manifestierte sich die immer engere Verzahnung dieser Politikfelder auch in einer flügelübergreifenden parteipolitischen Wahrnehmung. Deutschland solle dabei weiterhin die international führende Position im Klimaschutz einnehmen, um durch diese Vorbildfunktion „die weltweite Temperatursteigerung auf ein klimaverträgliches Niveau von 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Stand zu begrenzen“. Hierzu sei es elementar, die Kyoto-Ziele zu erreichen sowie ein Nachfolgeabkommen für die Zeit nach 2012 auf Basis des Kyoto-Protokolls unter Einbeziehung möglichst vieler Staaten zu schließen. Für den Emissionshandel wurde die Vermeidung von Windfall Profits sowie die erleichterte Nutzung von JI und CDM-Maßnahmen durch die Industrie vereinbart (*ebd.: 65 f.*).

7.3.6.2 Das Kabinett Merkel

Dem Kabinett von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) gehörten in der 16. Wahlperiode acht Minister der SPD sowie sieben Minister von CDU und CSU an. In die für die Elektrizitätspolitik maßgeblichen Ressorts zogen der vormalige CSU-Landesgruppenvorsitzende *Michael Glos* als Wirtschaftsminister sowie der ehemalige niedersächsische Ministerpräsident *Sigmar Gabriel* (SPD) als Umweltminister ein. Nach dem Rücktritt von Glos im Februar 2009 amtierte *Karl-Theodor zu Guttenberg* (CSU) für die Monate bis zum Ende der Legislaturperiode als Bundeswirtschaftsminister. Damit erfuhr der institutionelle Konflikt zwischen dem BMWi und dem BMU um die Politikformulierungshoheit in der Elektrizitätspolitik erneut eine zusätzliche parteipolitische Aufladung.

7.3.6.3 Verordnungen auf der Grundlage des neuen EnWG

Neben den bereits erörterten Novellierungen von KWKG, EEG und TEHG beschränkten sich die gesetzgeberischen Maßnahmen im Politikfeld in der 16. Legislaturperiode hauptsächlich auf den Erlass von Verordnungen auf der Grundlage des EnWG von 2005, die auf eine Intensivierung des Wettbewerbs und die Stärkung der Verbraucherstellung abzielten, wobei der Bundesrat wie bei der bereits im Jahr 2005 erlassenen StromNEV sowie der StromNZV zustimmungspflichtig war. Mit

Ausnahme der Anreizregulierungsverordnung werden sie an dieser Stelle nur kurz inhaltlich vorgestellt, da ihre von technischen Fragen dominierte Ausarbeitung ohne Beteiligung des Bundestages in einem informellen Rahmen im Umfeld des BMWi stattfand.

- Die am 26. Oktober 2006 erlassene *Stromgrundversorgungsverordnung* (StromGVV; *Verordnung* 2006a) sowie die am 1. November 2006 erlassene *Niederspannungsanschlussverordnung* (NAV; *Verordnung* 2006b) verbesserten die Stellung der privaten Haushaltskunden gegenüber den sie beliefernden Stromversorgungsunternehmen, insbesondere den lokalen Grundversorgern. Sie ersetzen die bis dahin gültige AVBeltV aus dem Jahr 1979. Unter anderem wurde für private Stromkunden die Möglichkeit verankert, bei unangemessen hoch erscheinenden Rechnungen zunächst die Zahlung verweigern zu können, ohne direkt von einer Stromabschaltung bedroht zu sein. Darüber hinaus erhielten sie für ihre Stromverträge ein außerordentliches Kündigungsrecht bei Preiserhöhungen und wurden für den Schadensfall infolge einer Versorgungsunterbrechung rechtlich besser gestellt.
- Die am 26. Juni 2007 erlassene *Kraftwerks-Netzanschlussverordnung* (KraftNAV, *Verordnung* 2007a) diente unter anderem der Umsetzung der Richtlinie 2005/89/EG (*Richtlinie* 2005), die zur Absicherung der Infrastrukturinvestitionen im Elektrizitätssektor erlassen worden war. Sie soll die zügige und diskriminierungsfreie Umsetzung neuer Kraftwerksprojekte ab einer Anlagennennleistung von 100 MW sicherstellen, die an das Hoch- und Höchstspannungsnetz ab 110 kV angeschlossen werden müssen und legt spezifische Verfahrensschritte, Kostentragungsregeln und Fristen fest. Die KraftNAV zielte somit auf einen vereinfachten Markteintritt neuer Energieanbieter, was langfristig eine strukturelle Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse im Erzeugungsbereich bewirken soll. Von der zusätzlichen zehnjährigen Garantie, den Strom von bis 2012 errichteten Anlagen bevorzugt durchzuleiten, erhoffte man sich auch eine Beschleunigung der Anlagenerneuerung. Die Verordnung wurde auch von den ÜNB aufgrund der Harmonisierung der Netzanschlussverfahren und der nunmehr rechtssicheren Verfahrensgrundlagen begrüßt. Die Monopolkommission zeigte sich in einer 2009 publizierten Untersuchung des deutschen Strommarktes wegen der wettbewerbsfördernden Wirkung der KraftNAV allerdings skeptisch, da keineswegs sicher sei, dass sich die Realisierungschancen neuer Kraftwerksprojekte durch sie verbessert habe. So sei die Zahl der in Planung und in Bau befindlichen Anlagen seit Inkrafttreten der Verordnung sogar zurückgegangen. Letztlich spielten die Netzanschlussbedingungen neben einer Vielzahl anderer betriebswirtschaftlicher Kriterien bei einer Investitionsentscheidung nur eine untergeordnete Rolle (*Monopolkommission* 2009: 49). Diese Einschätzung kann allerdings

nur für Onshore-Anlagen zutreffen, da die Netzanschlussbedingungen bei Offshore-Windparks eine entscheidende Kalkulationsgröße sind. Generell stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, warum der Leitungsbau in Deutschland bis heute nicht liberalisiert wurde, sondern immer noch durch den Netzbetreiber erfolgen muss und somit oftmals zu einem hohen Diskriminierungsanreiz beim Netzanschluss von durch Dritte errichteten Neuanlagen seitens des Netzbetreibers führt.

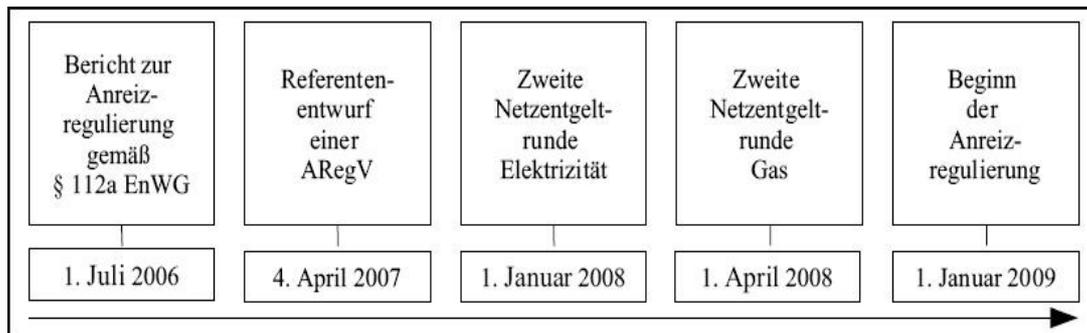
- Zusätzlich zur KraftNAV wurde mit zeitlicher Befristung bis 2012 der neue Paragraph 29 im GWB als Kartellrechtsnovelle eingefügt. Dieser sollte es den Kartellbehörden ermöglichen, das Verbot von missbräuchlich überhöhten Strom- und Gaspreisen noch effektiver gegen marktbeherrschende Versorgungsunternehmen durchsetzen zu können, bis die mutmaßlich durch die KraftNAV ausgelösten strukturellen Veränderungen auf dem Erzeugungsmarkt erreicht seien.

7.3.6.3.1 Die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) 2007

7.3.6.3.1.1 Politikgenese

Nachdem in der EnWG-Novelle 2005 ausdrücklich die Möglichkeit einer Bestimmung der Netzentgelte nach dem Prinzip der Anreizregulierung verankert worden war, bekannten sich die Union und die SPD im Koalitionsvertrag zur zukünftigen Anwendung der Anreizregulierung (siehe zur technischen Ausgestaltung einer Anreizregulierung Abschnitt 3.5.2.2.2). Sie sollte durch die Bundesnetzagentur autonom ausgeführt werden und diese die dazu notwendigen Vollmachten zur alleinigen Durchführungskompetenz über eine Verordnung auf Grundlage des EnWG erhalten. Der Beginn der Anreizregulierung wurde schließlich um ein Jahr verschoben und auf den 1. Januar 2009 festgesetzt. Bis dahin erfolgte weiterhin die ex-ante-Genehmigung der Netzentgelte durch die Bundesnetzagentur nach dem Prinzip der Kostendeckung über die StromNEV. Die folgende Abbildung veranschaulicht noch einmal den damaligen Zeitplan zur Einführung der Anreizregulierung.

Abb. 25: Zeitplan zur Anreizregulierung

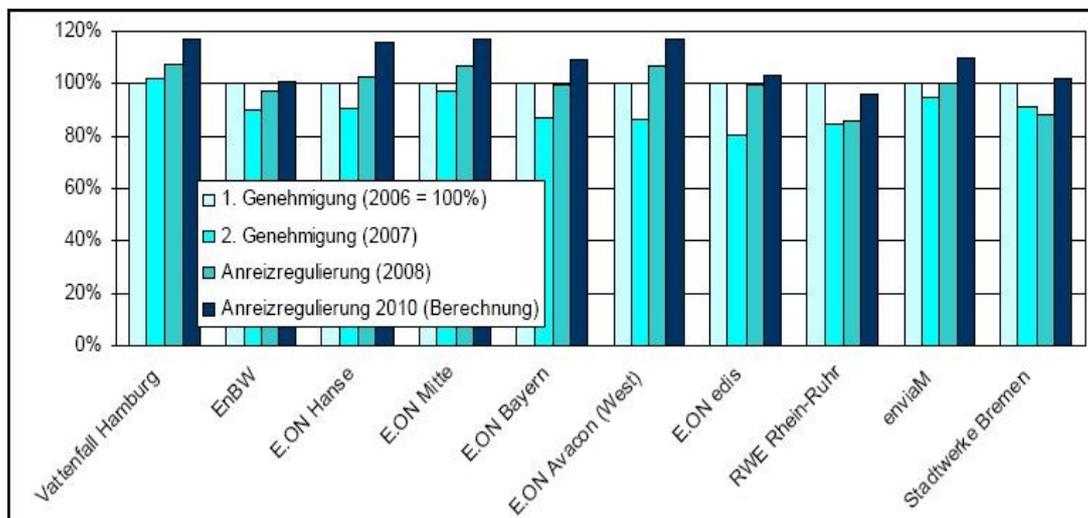


Quelle: Monopolkommission (2007: 152)

Nachdem die Bundesnetzagentur ein längeres Konsultationsverfahren mit der Branche durchgeführt und auf Basis der Ergebnisse einen detaillierten Vorschlag vorgelegt hatte, fand das endgültige Aushandlungs- bzw. Gesetzgebungsverfahren um die technischen Details der ARegV hauptsächlich zwischen dem BMWi und dem Branchenverband BDEW im ersten Halbjahr 2007 statt, wie der E.ON-Vertreter ausführte: „Es gab einen fairen Beratungsprozess zwischen Wirtschaftsministerium und dem Verband hauptsächlich. Wir hatten immer eine Runde, wo die vier Unternehmen Stellung genommen haben. Wir haben nicht über das Prinzip der Anreizregulierung gestritten, damit sind wir einverstanden, sondern um die Ausgestaltung. Wie werden die Rahmen gesetzt, die Netze effizienter zu regulieren, um die Kosten zu senken? Dass da Streit besteht, das ist völlig natürlich“ (*Interview A*: 17). Verschiedene, auch unionsgeführte Bundesländer wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen versuchten sich ebenfalls in den Prozess einzubringen, um eine Abschwächung der geplanten Regelungen zu erreichen und drohten damit, der Verordnung im Bundesrat andernfalls nicht zuzustimmen. Nachdem das Bundeskabinett die ARegV am 13. Juni 2007 beschlossen hatte, stimmte jedoch auch der Bundesrat den Kernpunkten der neuen Verordnung am 21. September 2007 mit knapper Mehrheit zu, so dass sie schließlich am 29. Oktober 2007 in Kraft treten konnte (*Verordnung 2007c*). Mit dem am 1. Januar 2009 erfolgten Beginn der Anreizregulierung in Deutschland werden den Netzbetreibern von der Bundesnetzagentur für ihre Entgelte Erlösobergrenzen vorgegeben, deren Ermittlung auf der Grundlage eines bundesweiten Effizienzvergleichs nach einem sehr komplizierten mathematischen Modell erfolgt und sich grob vereinfacht am effizientesten Netzbetreiber derselben Netzebene orientiert. Für die Erreichung der Effizienzziele haben die Unternehmen zehn Jahre Zeit. Alle Erträge, die sie innerhalb der Erlösobergrenzen erzielen, dürfen sie nach dem Anreizprinzip behalten, um so eine möglichst effiziente Bewirtschaftung sicherzustellen. Die beiden ersten Regulierungsperioden dauern fünf Jahre, wobei die Netzbetreiber einen jährlichen Produktivitätsfortschritt von 1,25 Prozent in der ersten und 1,5 Prozent in der zweiten Periode erbringen müssen. Ob die Anreizregulierung

langfristig dazu führt, dass die Netzentgelte sinken oder sich zumindest auf einem vertretbaren Niveau stabilisieren werden, ist derzeit schon aufgrund der äußerst komplizierten Berechnungsmethode der Erlösobergrenzen nicht prognostizierbar. Im Gegenteil führten die zu Beginn der Anreizregulierung von der Bundesnetzagentur festgesetzten Erlösobergrenzen zunächst fast durchgängig zu einer Netzentgelteerhöhung, so dass sie vielfach wieder über das Niveau der 2006 erstmalig von der Bundesnetzagentur genehmigten Gebühren stiegen. Je nach Netzebene und Unternehmen fielen die Erhöhungen hierbei unterschiedlich stark aus. Allein die Höchstspannungsentgelte von E.ON stiegen beim Anfang 2009 noch nicht verkauften Netz mit Beginn der Anreizregulierung im Vergleich zum Vorjahr aber um 33 Prozent, von Vattenfall Europe um 23 Prozent, von EnBW um 21 Prozent und von RWE immerhin noch um 14 Prozent (*Monopolkommission* 2009: 113). Die folgende Abbildung der Netzentgelte-Entwicklung verschiedener Netzbetreiber verdeutlicht den neuerlichen Anstieg nochmals exemplarisch.

Abb. 26: Entwicklung Netzentgelte Strom 2005-2010, ausgewählte Netzbetreiber



Quelle: LichtBlick AG (2009: 9)

7.3.6.3.1.2 Akteurskonstellation

Übereinstimmend berichteten die Interviewpartner, dass die EnBW AG unter ihrem damaligen Vorstandsvorsitzenden *Utz Claassen* die Anreizregulierung im Vorfeld der 2. EnWG-Novelle sehr offensiv als Regulierungsmodell ins Spiel gebracht habe, so auch der RWE-Mitarbeiter: „Dann kam eben wie der Hase aus dem Zylinder diese Anreizregulierung, sehr stark von EnBW propagiert“ (*Interview B*: 16). Dass der EnBW-Konzern intensiv in den politischen Diskurs eingriff, bestätigte auch ihr Vertreter selbst, der die Anreizregulierung ein „besonderes Kind“ von Claassen nannte und ihre Einspeisung in die Regulierungsdebatte auf eine einheitliche, auf Wettbewerb ausgerichtete

Unternehmenskultur zurückführte, die dieser in allen Konzernteilen und deshalb auch im Netzbereich habe etablieren wollen. „Auch wenn ich Unbundling und sonst was mache, ich muss eine Unternehmenskultur haben. Ein System zu haben, in dem das Unternehmertum völlig ausgeschaltet ist in einem Bereich, ist schwierig. Solange es jedenfalls Anreize gibt, sich ganz anders zu optimieren wie der Rest des Konzerns, dass es möglicherweise Vorteile bringen kann, viele Kosten zu haben, und eben nicht wirklich massiv auf Kostensenkung zu gehen, das war Claassen klar, dass das nicht zusammenpassen würde“ (*Interview D*: 13).

EnBW setzte dabei natürlich voraus, ein im Vergleich sehr effizient bewirtschaftetes Netz zu haben und deshalb von einer Anreizregulierung profitieren zu können, wie der Beamte des BMWi betonte. „Nach meiner Erinnerung hatte Utz Claassen sich dafür als Erster in der Branche öffentlich ausgesprochen, so etwas zu machen. Das machen die natürlich auch nicht, um weniger Geld zu verdienen“ (*Interview P*: 18). Dabei sei die Aufnahme der Anreizregulierungsoption in die EnWG-Novelle so überhaupt nicht geplant gewesen, da sie erst einmal untersucht werden sollte. Über den Sommer 2004 sei der politische Druck zur Aufnahme dann allerdings über den Bundesrat sehr groß geworden, was vor allem mit der massiven und politisch nicht zu vermittelnden Erhöhung der Netzentgelte durch einige Transportnetzunternehmen in diesem Zeitraum zusammenhing, wie der frühere Staatssekretär herausstreicht: „Es war ein großer Energiekongress in Melbourne und ein großer Übertragungsnetzbetreiber geht in die Sommerpause mit der Ankündigung einer 20-prozentigen Erhöhung der Netzentgelte. Das hat natürlich zu einer dramatischen Verkehrung der politischen Verhältnisse geführt. Von daher wurde das Strukturmoment des Gesetzentwurfes mit der Vermutungsregelung durch die Unternehmen selber weggeschossen. Das haben Unternehmen durch Dummheit selbst zu verantworten“ (*Interview O*: 20). Daraufhin fiel im Herbst 2004 die politische Entscheidung, in die Anreizregulierung einzusteigen, was der BMWi-Vertreter neben dem EnBW-Vorstoß vor allem auf den damaligen „Zeitgeist“ zurückführte. „Das war so ein Reizwort damals, ein Schlüsselwort, es klang gut. Man dachte, da sei was dahinter. Und der allgemeine Druck, jetzt auch etwas zu tun, um ein Zeichen zu setzen, wir tun etwas gegen diese steigenden Netzentgelte und Strompreise, war natürlich noch ein unterstützendes Element. Wenn das auch einzelne EVU positiv gefunden haben, sprach sicherlich nicht dagegen. Allerdings glaube ich insgesamt, dass es dann gekommen ist, war ein bisschen Zeitgeist in dem Moment“ (*Interview P*: 18 f.).

Nachdem die Netzbetreiber und hier insbesondere die kommunalen Akteure, deren Geschäftsbetrieb zuvorderst die Netzbewirtschaftung umfasste, die Anreizregulierung zunächst komplett abgelehnt und eine Verhinderungsstrategie verfolgt hatten, änderten sie ihre Position, als klar war, dass es zu einer Anreizregulierung kommen würde. „Die Anreizregulierung an sich wurde als Instrumentarium, nachdem wir uns auseinandergesetzt haben, was sich dahinter verbergen soll, in der Theorie, in den Modellen, zunächst nicht grundsätzlich abgelehnt“, erklärte dazu der VKU-

Vertreter (*Interview I: 24*). Nun galt es, im Aushandlungsprozess zur ARegV eine möglichst gute Ausgangsposition zu erreichen. So wurde der Zeitraum für die Erreichung der Effizienzziele als Zugeständnis an die kommunale Seite von ursprünglich geplanten acht auf zehn Jahre erhöht und die Anwendungsgrenze für das vereinfachte Regulierungsverfahren, nach dem kleine Netzbetreiber von den umfangreichen Dokumentations- und Nachweispflichten gegenüber der Bundesnetzagentur zum Teil befreit sind, von 20.000 auf 30.000 Anschlusspunkte im Stromnetz angehoben. Drei Viertel der Netzbetreiber, zumeist kleine Stadtwerke, unterliegen so dem vereinfachten Verfahren. Das Hauptargument der Netzbetreiber war wie bei jeder Regulierungsvorgabe stets die Gefahr von ausbleibenden Investitionen in die Netzinfrastuktur, die ohnehin für die Netzintegration der neuen EE-Standorte stark ausgebaut werden müsse. Der E.ON-Vertreter artikuliert deshalb die Sorge, dass die Bundesnetzagentur das Instrument der Anreizregulierung „zu scharf“ fahren könnte. „Wir kämpfen jetzt im Detail mit der Netzagentur, aber auch natürlich mit der Bundesregierung, um angemessene Verzinsung des getätigten Investments. Da habe ich die Sorge, dass die Netzagentur aufgrund ihres weiten Spielraums, den sie hat, überzieht, und wir keine Investoren mehr finden“ (*Interview A: 17*). Diesem Argument stehen allerdings diverse Sonderregelungen in der ARegV für Neuinvestitionen sowie die zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgte Anhebung der Eigenkapitalverzinsung auf Netzinvestitionen entgegen, die die Netzagentur im Vergleich zur ursprünglichen Planung für alte und neue Stromnetze während des Anhörungsverfahrens deutlich um jeweils ca. 1,5 Prozent auf 7,56 bzw. 9,29 Prozent angehoben hatte.

Die Verbraucherseite sieht die Ausgestaltung des grundsätzlich zu begrüßenden Instruments der Anreizregulierung deshalb als großen Lobbying-Erfolg der integrierten EltVU zulasten der Stromverbraucher, wie u.a. der VIK-Vertreter betonte. „Da haben sich die Netzbetreiber sehr, sehr stark gemacht. Wenn Sie sich die Inhalte der Anreizregulierungsverordnung am Anfang und am Ende angucken, stellen Sie fest, dass es wesentliche Verbesserungen zugunsten der Netzbetreiber gegeben hat. Das sollte erst sehr scharf werden und ist doch recht schwach geworden. Die Parameter, die dazu geführt haben, dass die Erlösbergrenzen so festgelegt worden sind, wie sie festgelegt worden sind, sind durch das Gesetzgebungsverfahren extrem abgeschwächt worden. Hier haben die Energieversorger und ihre Verbände ganze Arbeit geleistet. Das kann man auch belegen. Allein die Tatsache, dass man die Regulierungsperioden für die Anreizregulierung von vier auf fünf Jahre verlängert hat, ist ein Zeichen dafür, dass es funktioniert hat. Man hat eben die Stellschrauben so lange gedreht, bis es irgendwie passt“ (*Interview H: 14*). In Bezug auf den letztendlichen Aushandlungsprozess betont auch der Energie-Journalist den direkten Verhandlungserfolg insbesondere der vier großen EltVU unter Umgehung des Branchenverbands BDEW: „Das war ganz eindeutig nicht vom BDEW ausgehend. (...) EnBW versucht zwar immer, sich ein bisschen so darzustellen, dass sie nicht so schlimm sind, aber die üblichen Verdächtigen, voran E.ON und RWE,

aber auch Vattenfall, die haben hier alles in Bewegung gesetzt, um da noch was rauszuholen. Sie haben am Ende, finde ich, auch Erfolg gehabt. Sie werden natürlich immer noch sagen, dass alles ganz schlimm ist, aber das glaube ich denen einfach nicht“ (*Interview T*: 14). Letztendlich ist also die konkrete Ausgestaltung der Anreizregulierung die entscheidende Größe für eine erfolgreiche Regulierung des Netzmonopols und gibt den Ausschlag, ob diese Regulierungsform mehr Netzneutralität verspricht als andere Modelle. Der Politikwissenschaftler gab sich ob der gegenwärtigen Ausgestaltung der Anreizregulierung deshalb „skeptisch, ob das letztendlich der große Wurf ist, weil alleine in dieser relativ kurzen Periode die Akteure, besonders die Stromunternehmen, unheimlich lernfähig waren. Sie nutzen diese neuen Rahmenbedingungen in einer bisher nicht gekannten Weise aus“ (*Interview S*: 15). Tatsächlich wird diese Einschätzung von der schon besprochenen ersten Festsetzung der neuen Erlösbergrenzen, die auf allen Netzebenen zu einer Erhöhung der Entgelte von bis zu einem Drittel führten, nachhaltig untermauert. Es ist daher zu erwarten, dass von dieser Entwicklung ein großer, auch politischer Handlungsdruck auf die formal unabhängige Bundesnetzagentur ausgehen wird.

7.3.6.4 Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP) 2007

Wie bereits kurz in den Abschnitten zur 1. KWKG-Novelle sowie zur 2. EEG-Novelle ausgeführt, beschloss die Bundesregierung auf ihrer Kabinettsklausur am 23. und 24. August 2007 im brandenburgischen Meseberg 29 Eckpunkte für ein *Integriertes Energie- und Klimaprogramm* (IEKP), die auch als die *Meseberger Beschlüsse* bekannt sind (*Bundesregierung* 2007). Die Eckpunkte waren im Auftrag der Bundesregierung vom BMWi und dem BMU gemeinsam als zusätzliches strategisches Konzept zu den schon bestehenden Umwelt- und Klimaschutzinstrumenten entwickelt worden, um die nationalen und internationalen Klimaschutzziele erreichen und die deutsche Vorreiterrolle bei der Einsparung von Treibhausgasen sicherstellen zu können. Ziel war es nun, die Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert zu haben. Dieses nationale Reduktionsziel brachte die Bundesregierung offensiv in die europäischen und internationalen Klimaschutzverhandlungen für eine Nachfolgeregelung der 2012 endenden ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ein. Am 5. Dezember 2007 beschloss das Bundeskabinett dann das IEKP als ein 29 Maßnahmen umfassendes erstes Paket zur Emissionsminderung und Energieeinsparung in verschiedenen energierelevanten Sektoren. Mit größerer Relevanz für den Elektrizitätssektor und damit für diese Arbeit gehörten dazu die geplante Verdoppelung des in KWK-Anlagen erzeugten Stroms auf 25 Prozent bis 2020 (1. KWKG-Novelle; vgl. Abschnitt 7.3.4.6.1.1) sowie der Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien am Strommix auf 25 bis 30 Prozent im Jahr 2020 (2. EEG-Novelle; vgl.

Abschnitt 7.3.4.4.1.4). Teil eines am 18. Juni 2008 beschlossenen zweiten Paketes war unter anderem das *Energieleitungsausbaugesetz* (EnLAG; vgl. Abschnitt 7.3.6.5) sowie ein Gesetz zur Liberalisierung des Messwesens (*Gesetz 2008c*), um die Voraussetzungen für den flächendeckenden Einsatz von „intelligenten“ Stromzählern zu schaffen, mit deren Hilfe man den Elektrizitätsbedarf besser koordinieren und damit Verbrauchseinsparungen realisieren kann.

Der im dritten Eckpunkt „CO₂-arme Kraftwerkstechnologien“ der Meseberger Beschlüsse avisierte gesetzliche Rahmen für die Abscheidung und unterirdische Speicherung des Kohlendioxids bei fossilen Kraftwerksanlagen zur Stromerzeugung (*Carbon Capture and Storage, CCS*) kam jedoch vor der Bundestagswahl 2009 nicht mehr zustande. Das bereits von der Bundesregierung eingebrachte umstrittene „Gesetz zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid“, das vor allem von RWE und Vattenfall als den Stromkonzernen mit hohem Kohleerzeugungsanteil vehement gefordert und von der SPD sowie Nordrhein-Westfalen und Brandenburg als den Bundesländern mit den maßgeblichen Kohlekraftwerksstandorten unterstützt wurde, scheiterte letztlich im Juni 2009 am Widerstand der Unionsfraktion im Bundestag. Zuvor hatte bereits der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Peter-Harry Carstensen (CDU), angekündigt, im Bundesrat gegen ein solches Gesetz zu stimmen, da sein Bundesland aufgrund von geologischen Voraussetzungen immer wieder als eine der Hauptlagerstätten für das abgeschiedene CO₂ genannt wurde. Allerdings beinhaltet das im April 2009 verabschiedete Energie- und Klimapaket der EU (vgl. Abschnitt 6.2.6), für das das deutsche IEKP gewissermaßen Pate stand, auch eine Richtlinie zur Schaffung eines gesetzlichen CCS-Rahmens zumindest für einige Pilotanlagen (*Richtlinie 2009d*), so dass die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes in der 17. Wahlperiode geboten ist.

7.3.6.5 Das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) 2009

Kurz vor Ende der 16. Wahlperiode und damit auch des Untersuchungszeitraums wurde das „Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen“ (*Energieleitungsausbaugesetz, EnLAG*) im Mai 2009 im Bundestag sowie im Juni im Bundesrat beschlossen und trat am 21. August 2009 in Kraft (*Gesetz 2009*). Das Gesetz soll die Beschleunigung des Ausbaus des Höchst- und Hochspannungsnetzes in Deutschland sicherstellen, der mittelfristig durch den in viel stärkerem Maße politisch erwünschten grenzüberschreitenden Stromhandel sowie durch die Netzintegration neuer Offshore-Windparks aber auch neuer konventioneller Kraftwerke, notwendig wird. Hierzu enthält es im dritten von lediglich drei Paragraphen auch eine Auflistung von 24 Neu- und Ausbauprojekten, für die mit dem Gesetz eine Verfahrensbeschleunigung sichergestellt werden soll. Neben vereinfachten

Genehmigungsverfahren auch für die *HGÜ-Technik*⁵¹ und der Förderung des Baus von neuen Pumpspeicherkraftwerken über eine 10-jährige Netzentgeltbefreiung, gibt es für die Netzbetreiber nun bei vier Pilotprojekten auch die Möglichkeit, sich bei Neubaustrecken für eine teurere Erdverkabelung zu entscheiden und die Mehrkosten auf die Netzentgelte umzulegen. Dies erscheint richtungsweisend, da der Widerstand der lokalen Bevölkerung gegen Freilandleitungen immer stärker zunimmt und zu immer längeren Verfahrensdauern führt. In diesem Punkt stellt das Gesetz auch die gerade von den Befürwortern der erneuerbaren Energien vehement geforderte Ergänzung zur reinen Kostenfixierung der Bundesnetzagentur bzw. der Anreizregulierung beim Netzausbau dar, wie der BEE-Vertreter betonte: „Wenn die Bundesnetzagentur zum Beispiel sagt, es dürfen im 110-kV-Bereich keine Erdkabel gelegt werden, weil das teurer sein könnte, ist das aus unserer Sicht unklug und kontraproduktiv. Es kostet vielleicht ein bisschen mehr – aber es geht viel schneller, also im 110-kV-Bereich kostet es nicht einmal mehr. Diese einseitige Fixierung auf Kosten kann dazu führen, dass sinnvolle Projekte (...) nicht gemacht werden“. Er kritisierte darüber hinaus das Ausbaumonopol der Netzbetreiber, das nicht nur Diskriminierungsanreize setze, sondern oftmals auch zu höheren Ausbaurkosten führe: „Dann werden Planungen auch extra teuer gemacht, was man grundsätzlich auch anders machen könnte. Wir fordern zum Beispiel, dass wenn man neue Kraftwerke anschließt, dass die Netze von den Betreibern selber gebaut werden können. Das geht meistens schneller und billiger - und technisch genauso gut“ (*Interview F*: 14). Der Politikwissenschaftler wies in diesem Zusammenhang auch auf die Maßgeblichkeit hin, die letztlich von dieser Regelung für den Strompreis ausginge: „Leitungsregulierung ist das Eine, Leitungsbau das Andere, der ist ja nicht liberalisiert. Das dauert unglaublich und eigentlich sind die Leitungen der teurere Teil des Energiesystems, nicht die Kraftwerke“ (*Interview S*: 16).

Sicher ist in jedem Fall, dass der zukünftig notwendige und an den Interkonnektoren teilweise auch mit EU-Mitteln finanzierbare Ausbau im Bereich der Hoch- und Höchstspannungsleitungen erhebliche Kosten verursachen und sich zwangsläufig auf das Niveau der Netzentgelte auswirken wird. Die letztendlichen Kosten für die Stromverbraucher werden dabei zentral vom angewandten Kostenwälzungsmechanismus innerhalb der Anreizregulierung abhängen.

⁵¹ Mit der *Höchstspannungs-Gleichstromübertragungstechnik* (HGÜ) kann Strom im Gegensatz zu den herkömmlichen Wechselstrom-Übertragungsleitungen mit nur sehr geringen Spannungsverlusten über eine große Distanz transportiert werden.

7.4 Die Akteure der Elektrizitätspolitik und ihre Entwicklung von 1998 bis 2009

7.4.1 Bundesregierung

7.4.1.1 Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

Da grundlegende politische Entscheidungen auf der Bundesebene gegen erklärte Vorgaben des Bundeskanzlers bzw. des Bundeskanzleramts seltene Ausnahmen darstellen, kommt es bei der Politikformulierung vielfach auf den Grad der Intervention von oberster exekutiver Stelle in die Ressortzuständigkeiten an. In der politischen Realität sind der Zugriffsgewalt jedoch vor allem entlang der Ressortverteilung auch koalitionsbedingte Grenzen gesetzt. Ausschlaggebend für den Interventionsgrad ist dabei oftmals die persönliche Affinität des Regierungschefs für einzelne Politikfelder. Gerhard Schröder, der sich seit seinem Ausscheiden 2005 auch beruflich in der Energiebranche engagiert, hatte stets eine sehr hohe persönliche Affinität zur Elektrizitätspolitik. Unter anderem hatte die maßgeblich von der politischen Leitungsebene des BMWi propagierte informelle Strategie zur Bildung nationaler Champions seine ausdrückliche Rückendeckung. Schröder unterstützte auch die Gründung der *Deutschen Energie-Agentur* (dena) im Jahr 2000, die der Bundesregierung seither zusätzliche Expertise in Energiefragen bereitstellt, und veranstaltete mehrere Energiegipfel. Darüber hinaus traf er sich auch regelmäßig mit den Vorstandsvorsitzenden der großen Energieversorgungsunternehmen zum informellen, in der Presse auch als „gesellige Rotweinrunden“ charakterisierten Meinungsaustausch im Bundeskanzleramt (*DER SPIEGEL* 2007: 78). Wie in Abschnitt 7.4.4.5.1 beschrieben, stellten die vom Bundeskanzleramt an sich gezogenen Verhandlungen zum Atomausstieg mit der später zum Gesetz erhobenen, korporatistischen Ausstiegsvereinbarung im Untersuchungszeitraum allerdings den substanziellsten Steuerungseingriff der obersten Ebene der Bundesregierung in das Politikfeld der Elektrizitätspolitik dar.

Angela Merkel führte als Bundeskanzlerin die unter Schröder begonnene Tradition der Energiegipfel fort, weitete den Rahmen jedoch aus und beteiligte erstmals auch Vertreter der Erneuerbare-Energien-Branche sowie der neuen Energieanbieter. Sie distanzierte sich zwar entschieden von den informellen Gesprächsrunden ihres Vorgängers, präferierte jedoch wie Schröder das direkte Gespräch mit Unternehmensvertretern, was sich im Untersuchungszeitraum generell zugunsten der direkten Interessenwahrnehmung durch Unternehmen und zulasten der Vertretungsmacht und der politischen Strategiefähigkeit der verbandlichen

Interessenvertretungsform ausgewirkt hat. Dies betonte auch der Interviewpartner des VIK: „Bestes Beispiel ist der Energiegipfel, den Frau Merkel gemacht hat. Da hat sie nicht Verbandsvertreter eingeladen, sondern die Unternehmensvertreter eingeladen. Frau Merkel selber hat was gegen Verbände, was kein Geheimnis ist. Sie unterhält sich ungern mit Verbänden. Sie redet direkt mit den Unternehmen. Insofern kommt es auch immer ein bisschen darauf an, wie die Spitze die Marschrichtung ausgibt“ (*Interview H: 8*).

7.4.1.2 Bundeswirtschaftsministerium (BMWi)

Die Federführung in der Energiepolitik und damit auch in der Elektrizitätspolitik ist als originär sektorale Wirtschaftspolitik seit Gründung der Bundesrepublik traditionell dem Bundeswirtschaftsministerium zugeordnet. De facto handelt es sich bei der Strompolitik als einem Teilbereich der Energiepolitik aber in der materiellen Ausgestaltung um eine Querschnittsaufgabe, so dass Berührungspunkte mit neun weiteren Ressorts bestehen, insbesondere mit dem BMU. Im Untersuchungszeitraum prägte sich zwischen diesen beiden Akteuren der bereits 1998 bestehende Konflikt um die Politikformulierungskompetenz und die vorrangigen Ziele der Energiepolitik immer stärker aus. Hierzu trug entscheidend die bereits dargestellte und parteipolitisch motivierte Verlagerung der Zuständigkeiten für die erneuerbaren Energien und die damit einhergehende Aufteilung der Elektrizitätspolitischen Kompetenzen zwischen dem BMWi und dem BMU nach der Bundestagswahl 2002 bei.

Innerhalb des BMWi ist die Fachabteilung III *Energiepolitik*, die traditionell als EVU-nah gilt, für die Erarbeitung und Umsetzung Elektrizitätspolitischer Maßnahmen zuständig. Während innerhalb des Ministeriums unter dem Minister Rexrodt bis 1998 jedoch die wettbewerbsbefürwortenden ministeriellen Akteure dominierten, wurde unter den Ministern Müller und Clement im Rahmen der Championsstrategie wieder ein stark an den Interessen der etablierten Stromwirtschaft ausgerichteter Kurs dem Ministerium politisch oktroyiert. Dies manifestierte sich unter anderem im Gesetzesverfahren zum EEG, bei dem das BMWi die politischen Vorgaben der Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen in verschiedenen Gesetzesentwürfen fortwährend missachtete und unterlief, so dass sich die Regierungsfractionen schließlich genötigt sahen, den Gesetzentwurf selbst zu verfassen. Mit der Amtseinführung des Ministers Glos änderte sich 2005 die politische Grundausrichtung innerhalb des Hauses erneut in Richtung Wettbewerb, so dass die Regulierung des entstandenen Oligopols auf dem deutschen Strommarkt bis 2009 in den Fokus des institutionellen Handelns des BMWi trat.

Nach Aussage des E.ON-Vertreters nahmen im Untersuchungszeitraum nicht nur die Arbeitskontakte der politischen Entscheidungsträger mit Interessenvertretern deutlich zu, sondern es

öffneten sich in verstärktem Maße auch die unteren Arbeitsebenen der Ministerialbürokratie für den Dialog mit Lobbyisten. „Früher war die Neigung der Ministerien, mit Lobbyisten zu reden, sehr viel niedriger, zum Teil war das dann auch konzentriert auf ganz wenige Personen und die anderen durften gar nicht reden. Das hat sich geändert. Es gibt einen viel breiteren, verdeckteren Austausch auf vielen Ebenen“ (*Interview A: 10*). Neben dem BMWi kommt darüber hinaus auch dem Bundeskartellamt eine herausgehobene Stellung bei der Aufsicht über die Elektrizitätswirtschaft zu, das als selbständige Bundesoberbehörde dem Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums zugeordnet ist. Mit der Einrichtung der Bundesnetzagentur hat es zwar die Zuständigkeit zur Aufsicht des Netzbereichs abgegeben, zeichnet aber weiterhin für die Kontrolle der Wertschöpfungsstufen der Erzeugung und des Vertriebs verantwortlich.

7.4.1.2.1 Bundesnetzagentur

Die *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (BNetzA) mit Sitz in Bonn, die am 13. Juli 2005 unter dem Präsidenten *Matthias Kurth* ihre Arbeit aufnahm, ist als Regulierungsbehörde im Geschäftsbereich des BMWi tätig und im Elektrizitätsbereich für die Regulierung des Netzbereichs zuständig. Allerdings hierfür teilweise auch Landesregulierungsbehörden zuständig, sofern es sich um EltVU mit weniger als 100.000 Anschlusspunkten innerhalb von Landesgrenzen handelt. Diese Regelung ist aus wettbewerbspolitischen Gründen zumindest als unglücklich anzusehen. Obwohl die BNetzA in ihrem Handeln gemäß der europäischen Vorgaben von politischen Weisungen formell unabhängig ist, gehören ihrem Beirat jeweils 16 Vertreter des Bundestages und des Bundesrates, also der Länder, an, die nicht nur bei der Auswahl der Behördenleitung maßgeblich sind, sondern sich auch direkt mit Regulierungsfragen befassen und Empfehlungen abgeben. Nach Ansicht des VKU-Vertreters steht dieses Organ exemplarisch für die seit der Liberalisierung immer weiter zunehmende Einflussnahme der Politik im Sektor. „Natürlich ist Politik viel bestimmender geworden. Sie reicht viel tiefer in die Energiewirtschaft hinein, bis hin zu Diskussionen über die Frage der Angemessenheit von Netzentgelten, über die sich Politik früher nie Gedanken gemacht hat. Insofern ist Politik, im Gegensatz zu vor 5, 6 Jahren, deutlich einflussreicher geworden, hat einen höheren Einfluss in der Energiewirtschaft gewonnen, und setzt sich übrigens auch damit auseinander, wenn man sich nur mal den Regulierungsbeirat der Bundesnetzagentur vor Augen führt, in der alle Länder und 16 Bundestagsabgeordnete sich ausschließlich mit den Fragen der Regulierung auseinandersetzen“ (*Interview I: 10*).

Einig sind sich die Interviewpartner in ihrer Einschätzung, dass neben alten und neuen Wettbewerbern insbesondere die Verbraucher von der Einrichtung der Bundesnetzagentur

profitieren konnten. Durch die Zurückweisung bereits beantragter Erhöhungen und eine Absenkung der Netzentgelte sei es gelungen, die massiven Strompreissteigerungen dieser Zeit zumindest teilweise zu kompensieren. „Jeder neue Anbieter profitiert davon, natürlich auch jedes Stadtwerk, das sich als neuer Anbieter durch Konkurrenzangebote versteht. Das ist klar, das bezieht sich natürlich auf die Händlerseite. Die Netzbetreiber selber sehen das natürlich als Hindernis, um ihre Renditen weiterhin zu behalten“, kommentierte der wettbewerbsorientierte FDP-Vertreter die Einrichtung der Bundesnetzagentur (*Interview N: 13*). Zudem wurde die neugeschaffene Rechtssicherheit als etwas genannt, von dem auch die Netzbetreiber profitieren konnten, so auch vom Beamten des BMWi: „Auf der anderen Seite wiederum wird natürlich in einem stabilen System Rechtssicherheit geschaffen. (...) Das kann natürlich auch gerade den zu Regulierenden helfen, die ja auch teilweise mit neuen Fragen kommen und jetzt Ansprechpartner haben, mit denen man diese Dinge auch diskutieren kann“ (*Interview P: 17*).

Seit ihrer Einrichtung habe sich die Behörde aus Sicht des VKU-Vertreters allerdings vor allem für die Belange der industriellen Verbraucherseite engagiert: „Man merkt, dass, auch wenn die Behörde sagt, dass sie versucht, so objektiv wie möglich das zu machen, aber oftmals eher die Position vom BNE, vom VIK oder eben der Verbraucherverbände aufgegriffen hat, weil sie die Einschätzung hatte, hier gibt es aus der bisherigen Situation heraus eine viel zu starke Begünstigung der Energiewirtschaft oder zu wenig Gegengewicht gegen das, was eine Energiewirtschaft machen kann. Sie versteht sich deswegen oftmals, das merkt man heute auch noch, mehr als Verbraucheranwalt mit dem Ziel, eben Kosten oder Netzentgelte deutlich zu senken“ (*Interview I: 23*). Der VIK-Vertreter empfand das Handeln der BNetzA hingegen als ausgeglichen: „Wir können nicht sagen, dass die Bundesnetzagentur sehr kundenlastig ist. Die tun zwar auch etliches für die Kundenseite, aber sie tun auch etliches für die Versorger“ (*Interview H: 13*).

Zuletzt hat nach Ansicht vieler Interviewpartner seither die Bundesnetzagentur als Institution selbst sehr stark von ihrer Einsetzung und der Entwicklung profitiert. Gerade mit der Einführung des komplizierten Regulierungsinstruments der Anreizregulierung ist ihr Einfluss demnach noch weiter gewachsen, so dass sie aus Sicht des E.ON-Mitarbeiters sehr schnell zu einem eigenständigen und wichtigen Akteur im Politikfeld aufgestiegen ist: „Die Netzagentur ist unabhängig. Sie macht von ihrer Unabhängigkeit durch einen sehr aktiven Präsidenten Kurth heftig Gebrauch. Sie ist ein völlig neuer, sehr einflussreicher und bedeutender Player geworden“ (*Interview A: 14*).

7.4.1.2 Bundesumweltministerium (BMU)

Während innerhalb der Elektrizitätspolitik seit den 1950er Jahren über die Kernenergienutzung vor allem Schnittmengen mit der Forschungs- und Technologiepolitik bestanden, nahm die

Verknüpfung des Politikfeldes mit der Umwelt- bzw. Klimapolitik seit Gründung des *Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* 1986 in dem Maße zu, wie sich umweltpolitische Zielsetzungen veränderten und die globale Klimaproblematik in den politischen Fokus trat. Nachdem die deutsche Stromwirtschaft ab den 1970er Jahren hauptsächlich wegen der Kernenergienutzung im Mittelpunkt gesamtgesellschaftlicher Kontroversen stand, ist mit dem aufkommenden Klimaschutz seit Ende der 1990er Jahre für sie eine weitere umweltpolitische Konfliktlinie hinzugekommen, da mehr als 40 Prozent der deutschen CO₂-Emissionen bei der Verstromung fossiler Energieträger entstehen. Zusammen mit dem Wechsel der Bundesregierung 1998, nach dem das BMU bis 2005 vom Grünen-Minister Jürgen Trittin geführt wurde, wertete diese Entwicklung die institutionelle Stellung des BMU im Untersuchungszeitraum stark auf. Meilensteine waren dabei die bereits erörterte Verlagerung der EE-Kompetenz vom BMWi ins BMU 2002 sowie die nationale Federführung bei der Einführung und Fortschreibung des Emissionshandels. In diesem Zusammenhang verweist Schumann auf eine grundsätzlich unterschiedliche Auffassung über die Steuerungsnotwendigkeit im Politikfeld der Elektrizitätspolitik, die zwischen dem BMWi und dem BMU besteht und verschiedene Politikstile determiniert. Während sich das Bundeswirtschaftsministerium zuvorderst den energiepolitischen Oberzielen der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet fühlt und dort, wo es als möglich erscheint, die sektorale Selbststeuerung einem staatlichen Eingriff vorzieht, sieht das Bundesumweltministerium das Oberziel der Umweltverträglichkeit als vorrangig an und bevorzugt zur Zielerreichung regulative Maßnahmen. Der Selbstregulierung der Stromwirtschaft steht das BMU dagegen grundsätzlich kritisch gegenüber (*Schumann* 2005: 98).

Der ohnehin bestehende institutionelle Konflikt zwischen den beiden Ministerien wurde im Untersuchungszeitraum dadurch potenziert, dass sie jeweils zwischen den beiden Koalitionspartnern aufgeteilt waren. Diese parteipolitische Konkurrenzsituation führte nach Gründung der Deutschen Energie-Agentur im Gegenzug im Geschäftsbereich des BMU und auf Initiative von Minister Trittin auch zum massiven Ausbau des *Umweltbundesamts* (UBA), um dort noch mehr wissenschaftliche Expertise für das BMU zu generieren.

7.4.2 Bundestag

Wie in Abschnitt 6.3.3.1 dargelegt, gelang es einzelnen Abgeordneten und zuvorderst der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, den mit der zunehmenden Europäisierung im Politikfeld einhergehenden Bedeutungsverlust des nationalen Parlaments teilweise über eine Vernetzung mit ihren Abgeordneten und Fraktionen im EP zu kompensieren oder, je nach politischer Mehrheitskonstellation, die Europäisierung sogar zum eigenen Vorteil auf der nationalen Ebene

umzumünzen.

Obwohl das Politikfeld der Elektrizitätspolitik allein schon durch die grundlegenden Veränderungen des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens 1998 und 2005 im Vergleich zu früheren Monopolzeiten enorm an politischer Bedeutung gewonnen hat und Elektrizitätspolitische Fragen auch immer stärker in der Öffentlichkeit diskutiert wurden, blieb es im Untersuchungszeitraum dennoch bei verhältnismäßig wenigen Abgeordneten in den Fraktionen, die sich in diesem Politikfeld engagierten. Diese verfügten über einen dementsprechend hohen Einfluss bei der Politikformulierung und waren deshalb das Ziel vielfältiger Einflussversuche seitens der Interessenvertreter, wie u.a. der E.ON-Mitarbeiter ausführte: „Natürlich haben wir auch Beratungen bei einzelnen Formulierungen im Gesetz. Das ist alles völlig normal. Das wird immer als böser Lobbyismus kritisiert, aber das ist Quatsch. Das ist normal, da wird der Sachverstand mobilisiert und der Gesetzgeber entscheidet. Natürlich haben wir auch mit wichtigen Parlamentariern geredet. In jeder Fraktion gibt es vielleicht vier oder fünf Leute, die über das Feld sachlich Bescheid wissen, jeder bemüht sich, die zu beeinflussen“ (*Interview A*: 7 f.).

Lobbying wurde in den Interviews durchgängig als grundsätzlich legitim bewertet. Es wurde im klassisch pluralistischen Sinne in diesem Zusammenhang als wichtig erachtet, dass Abgeordnete auf eine breite externe Expertise zurückgreifen, um von verschiedenen Akteuren eine Einschätzung des eigenen Handelns und seiner Folgen zu erhalten. Die große Gefahr liegt in der Realität neben der oftmals mangelnden öffentlichen Transparenz jedoch vor allem in der unkritischen Übernahme von einseitigen Interessenpositionen. Dies wird anhand eines Beispiels aus dem Politikfeld besonders deutlich, von dem der Energie-Journalist anonymisiert berichtete. „Da muss ich Ihnen was ganz Schlimmes erzählen. Ich sage es so abstrakt, dass man keine Rückschlüsse daraus ziehen kann und nenne keine Namen. Ich habe erlebt, das liegt schon ein bisschen zurück, dass ein Politiker, der aus einer Regierungsfraktion kommt, bei einem wirklich aktuellen Thema auf meine Nachfrage meinte, *ich solle den und den vom Konzern so und so anrufen, der habe dieses Thema durchdrungen und ihm neulich was geschickt, aber der könnte das erklären, nächste Woche käme der noch mal vorbei, dann würde er sich mal ein Bild machen*. Schlimmer geht es eigentlich nicht. Natürlich kann man auf das Know-How solcher Leute zurückgreifen, aber so sollte es nicht laufen“ (*Interview T*: 9).

Während die Liberalisierungsvorgaben maßgeblich auf der europäischen Ebene entstanden, ging im Untersuchungszeitraum vom Einzug der Grünen in die Bundesregierung und der folgenden Ökologisierung der Elektrizitätspolitik der größte politische Impuls im Bundestag aus, deren Ansatz zunehmend in die anderen Fraktionen diffundierte und die althergebrachte politische Lagerbildung immer stärker erodierte.

Nach Aussage des RWE-Vertreters habe dies unter anderem zur Folge gehabt, dass sich die Lobbyanstrengungen der Unternehmen im Untersuchungszeitraum massiv erhöht hätten. „Das

Aufweichen der politisch unterschiedlichen Lager, diese Ökologisierung hat nicht nur die SPD, sondern auch die CDU erfasst, die FDP in Ansätzen sicherlich auch, aber die beiden großen Parteien sind sehr schnell erfasst worden. Ob Sie heute mit einem Pfeiffer⁵² reden oder wie die aus der CDU-Riege heißen, die sich mit Energie beschäftigen, das sind teilweise die stärkeren Protagonisten einer Ökologisierung als die Akteure aus der SPD. Früher war es einfach zu sagen, der ist auf unserer Seite, der ist auf der anderen Seite. Heute kann das keiner machen, heute wird um jeden einzelnen Politiker inhaltlich gekämpft, man muss ihn überzeugen, ihn erreichen. Deswegen auch das Umdenken in den großen Unternehmen, dass man heute sagt, Ökologie ist wichtig, Punkt“ (*Interview B: 11*).

7.4.2.1 SPD

Die SPD, die von 1998 bis 2005 die Bundesregierung unter dem für Energiethemen sehr offenen Kanzler Gerhard Schröder führte und von 2005 bis 2009 mit Sigmar Gabriel den Bundesumweltminister in der Großen Koalition stellte, prägte die Elektrizitätspolitik Deutschlands im Untersuchungszeitraum entsprechend maßgeblich.

Im Vorfeld der Liberalisierung hatte die stark kommunal geprägte SPD insbesondere mit Rücksicht auf die Stadtwerke eine 100-prozentige Marktöffnung zunächst strikt abgelehnt. Sie sprach sich stattdessen für einen schrittweisen Übergang wie etwa in Frankreich aus, konnte sich trotz Bundesratsmehrheit jedoch im Vermittlungsausschuss nicht durchsetzen. Wettbewerbspolitisch dominierte nach der Regierungsübernahme dann die Strategie der Nationalen Champions das Regierungshandeln der Sozialdemokraten und verhinderte eine effektive Regulierungsstruktur, bis diese von der europäischen Ebene unumgänglich vorgeschrieben wurde. Für die entscheidenden wettbewerbspolitischen Kompetenzen der Bundesnetzagentur zeichnete kurz vor den vorgezogenen Bundestagswahlen 2005 schließlich die konservativ-liberale Bundesratsmehrheit verantwortlich, während die SPD, die neben den vier großen ÜNB erneut die kommunalen Verteilernetzbetreiber protegierte, nicht an einem starken und politisch unabhängigen nationalen Regulierer interessiert war. Bezogen auf die wettbewerbspolitischen Positionen der Grünen, der Unionsparteien und der FDP profilierte sich die SPD im Untersuchungszeitraum somit durchgängig als die Partei, die auf die Interessen der etablierten Stromwirtschaft im Bereich der Regulierung die größte Rücksicht nahm und das Tempo der Wettbewerbsentwicklung immer wieder entscheidend bremste.

In Bezug auf den Strommix in Deutschland positionierte sich die SPD ambivalent. Während der Atomausstieg ebenso wie die Förderung der erneuerbaren Energien insgesamt unumstritten war,

⁵² Dr. Joachim Pfeiffer, MdB, war von 2003 bis 2009 energiepolitischer Koordinator der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

hielt die Partei an ihrer traditionellen Nähe zur Kohlewirtschaft fest und maß Stein- und Braunkohle weiterhin einen prominenten Anteil an der zukünftigen Erzeugungsstruktur zu. Diese Haltung gründete maßgeblich auf der dominanten Stellung des nordrhein-westfälischen Landesverbandes innerhalb der Bundestagsfraktion und der Gesamtpartei, in dem Energiefragen wiederum traditionell eine große Rolle spielten und dessen Beziehungen zur kommunalen Seite sowie zum Essener RWE-Konzern schon immer sehr eng waren. Neben dem von 2002 bis 2005 amtierenden Wirtschaftsminister Wolfgang Clement entstammten auch die langjährigen energiepolitischen Sprecher der Bundestagsfraktion, Volker Jung (1987-2002) und Rolf Hempelmann (2003-2009), dem NRW-Landesverband. Volker Jung amtierte in Korrespondenz zur großen kommunalen Verankerung der SPD von 1994 bis 2002 sogar zusätzlich als stellvertretender Hauptgeschäftsführer des VKU. Auch Rolf Hempelmann war für die SPD-Position im Energiebereich zwar absolut maßgeblich, konnte wie die Energiepolitiker in den anderen Parteien bis auf die Grünen trotz der zunehmenden Prominenz des Politikfeldes jedoch darüber hinaus keinen großen Einfluss entwickeln, wie der EnBW-Vertreter betonte: „Hempelmann ist jemand, der auf der Energieseite einen extrem hohen Einfluss hat. Ich glaube aber nicht, dass er in seiner Partei über die Energie hinweg so massiven Einfluss gewonnen hat“ (*Interview D*: 6).

Die grundsätzlich kohlefreundliche Ausrichtung der SPD wurde von jüngeren Abgeordneten um den Bonner Umweltpolitiker Ulrich Kelber jedoch verstärkt infrage gestellt, so dass sich im Untersuchungszeitraum zunehmend eine Konfliktlinie zwischen einer ökologischen Koalition und einer der traditionellen Strom- und Kohlewirtschaft und den dort beschäftigten Arbeitnehmern nahestehenden Koalition innerhalb der Bundestagsfraktion ergab.

Die über Umwege von der Europäischen Kommission organisierte, immer stärkere Europäisierung der Elektrizitätspolitik wurde von der SPD im Untersuchungszeitraum hingegen lange negiert. Dies entwickelte sich für sie beispielsweise gegenüber den Grünen, die sehr früh eine enge Kooperation ihrer Akteure auf beiden Ebenen initiierten, aber auch gegenüber den wirtschaftlichen Akteuren zu einem großen politisch-strategischen Nachteil. Hierzu führte der RWE-Vertreter aus, die SPD habe es „nie richtig verstanden, aus Berlin heraus Brüssel ins Auge zu fassen. (...) Die Grünen haben es eher verstanden, über die Bande Brüssel bestimmte Themen zu transportieren, während die SPD immer noch glaubte, lässt die in Brüssel mal Vorgaben machen, wir setzen das schon national anders um. Eine Phase lang hat das funktioniert, in der Konsequenz aber ist man dann doch eines Besseren belehrt worden“ (*Interview B*: 3).

7.4.2.2 CDU/CSU

Nachdem die Unionsparteien gemeinsam mit der FDP die vollständige Liberalisierung der Stromwirtschaft 1998 durchgesetzt hatten, konnten sie nach ihrer Abwahl bis zur grundlegenden 2. Novelle des EnWG im Jahr 2005 trotz Bundesratsmehrheit keinen herausgehobenen Einfluss auf die Elektrizitätspolitik entwickeln, da es sich bei den zentralen rot-grünen Reformprojekten wie dem EEG, dem Atomausstieg und der Stromsteuer nicht um zustimmungspflichtige Gesetze handelte. Allerdings wurde das EEG keineswegs mehrheitlich von den Unionsparteien abgelehnt, die ja im Jahr 1991 zusammen mit den Grünen bereits das Stromeinspeisungsgesetz initiiert hatten, worauf unter anderem der RWE-Vertreter hinwies: „Das gesamte EEG ist natürlich ein Produkt der ökologischen Kräfte in der SPD und den Grünen gewesen, aber auch in der CDU, wo es damals ebenfalls intensive Bestrebungen gab“ (*Interview B*: 8). So entwickelte sich im Untersuchungszeitraum innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine zum Schluss dominierende ökologische Strömung, die den Umwelt- und Klimaschutz in der Elektrizitätspolitik als christdemokratisches Kernmotiv zur „Bewahrung der Schöpfung“ immer mehr forcierte (*CDU/CSU* 2009: 70). In Bezug auf den avisierten Strommix emanzipierten sich CDU/CSU deshalb wesentlich stärker von der Kohlenutzung zur Stromerzeugung als die SPD. Den großen Unterschied zur ökologischen Kernkoalition der Grünen und Teilen der SPD bildete die Einstellung zur Kernenergienutzung, für die die Union nach wie vor als unverzichtbarer Teil des Erzeugungsmixes eintritt. Die zu Beginn des Untersuchungszeitraums vorbehaltlose Unterstützung bis hin zu denkbaren Kraftwerksneubauten wandelte sich in Teilen jedoch mit dem Ausbauerfolg der erneuerbaren Energien. Im Wahlprogramm 2009 wurde die Atomkraft nur noch als eine „Brückentechnologie“ bezeichnet, bis „klimafreundliche und kostengünstige Alternativen“ in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen (*ebd.*: 25). Bis dahin strebt die Union allerdings eine Laufzeitverlängerung der bestehenden Reaktoren an.

Bei der Novellierung des EnWG 2005 gelang es der Union über den Bundesrat, die Bundesnetzagentur mit umfangreichen Regulierungsvollmachten für den Netzbereich auszustatten sowie eine insgesamt stärker wettbewerbsorientierte Ausrichtung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens durchzusetzen. Dies betonte auch der FDP-Vertreter: „Und beim Netzzugang, da lag es am Bundesrat, wo die CDU die Mehrheit hatte, und das Gesetz, was dann 2005 in Kraft getreten ist, ist nur deswegen in vielen Punkten wettbewerbsfreundlich und hat eine Vorabgenehmigung der Netzentgelte eingeführt sowie eine Anreizregulierung, weil das die CDU letztlich so wollte“ (*Interview N*: 5 f.).

Grundsätzlich plädierte die Union im Untersuchungszeitraum für einen verstärkten Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt, was sich in ihrer Regierungszeit von 2005 bis 2009 insbesondere im

Erlass von wettbewerbsfördernden Verordnungen auf Grundlage des EnWG durch das BMWi ausdrückte. Europapolitisch fällt insbesondere das Koppelgeschäft der Kommission mit E.ON in diese Zeit, das neben Wirtschaftsminister Glos auch Bundeskanzlerin Angela Merkel politisch beschädigte.

7.4.2.3 Bündnis 90/Die Grünen

Bündnis 90/Die Grünen waren im Untersuchungszeitraum der Motor der ökologischen Reformen im Politikfeld und verfolgten die stringentste elektrizitätspolitische Agenda aller Parteien, die auf weniger Verbrauch und eine vollständige Transformation der Erzeugungsstruktur hin zu einer komplett durch Erneuerbare Energien gedeckten Stromversorgung abzielte. Als einzige Partei propagierte sie dies als technisch realisierbares Endziel und konnte mit der Einführung und dem Erfolg des EEG die für die mittlerweile auch von vielen anderen politischen Entscheidungsträgern anerkannte Plausibilität dieses Ziels maßgebliche politische Voraussetzung verankern. Im Vergleich zu anderen Parteien nehmen Energiethemen bei den Grünen, die zu einem wesentlichen Teil aus der Anti-Atomkraft-Bewegung der 1970er Jahre hervorgingen und sich schon immer als eine originäre Energiepartei definiert haben, stets einen viel höheren und identitätsstiftenden Stellenwert ein. Der EnBW-Vertreter wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Energiepolitiker um den langjährigen energiepolitischen Sprecher der Bundestagsfraktion, Hans-Josef Fell, innerhalb der Grünen deshalb im Vergleich zu den anderen Parteien den größten Einfluss gehabt hätten. „Die Grünen waren immer eine Energiepartei, in Teilen eine Anti-, aber immer eine Energiepartei. Dort haben die Energieleute, glaube ich, auch den größten Einfluss“ (*Interview D*: 6). Wie der RWE-Mitarbeiter darüber hinaus betonte, habe die traditionelle Kompetenz der Grünen im Politikfeld der Elektrizitätspolitik auch einen starken politischen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Parteien bedeutet. „Es gab auch andere Politiker, die sich das Thema Energie erst mal erarbeiten mussten, auch aus der CDU oder der SPD, für die Grünen ist es immer ein Leib- und Magenthema gewesen“ (*Interview B*: 8 f.).

Auf dem Strommarkt traten die Grünen in der Zeit ihrer Regierungsbeteiligung bis 2005 im Kontrast zur Champions-Politik der SPD für mehr Wettbewerb und eine arbeitsfähige Regulierungsbehörde ein, konnten sich jedoch nicht gegen den Koalitionspartner durchsetzen. Eine Oligopolisierung des Strommarktes lehnten sie ebenfalls ab. Dagegen erhöhte ihre beispielhafte Verknüpfung der nationalen mit der europäischen Politikebene die politische Strategiefähigkeit der Partei enorm. Diese Verknüpfung bildete in der Zeit von 2005 bis 2009 im Politikfeld einen Kernbestandteil der Oppositionsstrategie der Grünen.

7.4.2.4 FDP

Die FDP und vor allem der von ihr gestellte Wirtschaftsminister Günter Rexrodt zeichnete maßgeblich für die nationalen Strommarkt-Liberalisierungsbestrebungen in den 1990er Jahren verantwortlich, deren Umsetzung schließlich erst durch europäische Vorgaben möglich wurde. Dabei setzte Rexrodt allerdings 1998 die vollständige, wenn auch unregulierte Liberalisierung der Stromwirtschaft durch und prägte damit ordnungspolitisch die spätere Entwicklung des Politikfeldes maßgeblich. Mit der Liberalisierung verband er neben sinkenden Preisen auch die Erwartung einer Marktkonsolidierung auf allen Wertschöpfungsstufen. Dies zielte nach Aussage des E.ON-Vertreters insbesondere auf den stark heterogen strukturierten kommunalen Bereich ab. „Gleichzeitig war in der FDP durchaus die Idee, die kommunale Energieversorgung zu restrukturieren. Wir haben ja immerhin 1000 kommunale Unternehmen, da war die Idee, dass sich das über die Liberalisierung konsolidiert. Das ist zum Teil passiert, aber weniger als die FDP und ihre Liberalisierungsbefürworter erwartet haben“ (*Interview A*: 11).

Da die FDP den gesamten späteren Untersuchungszeitraum auf Bundesebene Oppositionspartei blieb, konnte sie danach kaum mehr Akteursqualitäten im Politikfeld entwickeln. Lediglich bei der 2. EnWG-Novelle gelang es ihr zu kleinen Teilen und nur gemeinsam mit der Union, ihre zuvorderst wettbewerblich ausgerichteten elektrizitätspolitischen Positionen über den Bundesrat einzubringen. Der EnBW-Vertreter betonte zudem, dass das Politikfeld der Elektrizitätspolitik für die Partei nach 1998 ohnehin keinen großen Stellenwert gehabt habe. Die „FDP hat mit Energie nicht so viel am Hut gehabt, da taucht nichts auf“ (*Interview D*: 6).

7.4.2.5 PDS/Die Linke

Die Partei Die Linke, vormals PDS, konnte im gesamten Untersuchungszeitraum keine Akteursqualität im Politikfeld der Elektrizitätspolitik entwickeln, was sich letztlich auf drei Gründe reduzieren lässt: Erstens war sie noch nie an der Bundesregierung beteiligt, zweitens konnte sie auch nicht über den Bundesrat auf bundespolitische Entscheidungen einwirken, und drittens konnte sie, im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, ihre energiepolitischen Positionen nicht in die öffentliche bzw. politische Debatte einspeisen.

7.4.3 Bundesrat

Die politischen Rahmenbedingungen zur maßgeblichen Beeinflussung der Elektrizitätspolitik über die subnationale föderale Politikebene vor allem in der Zeit von Mitte 1999 bis zur Bundestagswahl 2005 gegeben, in der die rot-grüne Bundesregierung nicht über eine eigene Bundesratsmehrheit verfügte. Exemplarisch steht dafür die Politikgenese zur grundlegenden Neuausrichtung des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens, die mit der 2. EnWG-Novelle 2005 erfolgte. Diese politische Konstellation eröffnete neben den Oppositionsparteien auch allen anderen Akteuren im Politikfeld eine zusätzliche strategische Option bei der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Interessen, die mit Beginn der Großen Koalition jedoch obsolet wurde, wie der Vattenfall-Vertreter in Bezug auf seine Lobbyarbeit berichtete. „Wenn Sie z. B. eine große Koalition haben, werden Sie Schwierigkeiten haben, Bundesrat und Bundestag gegeneinander in Stellung zu bringen oder in den Bundesländern eine Mehrheit gegen die Bundesregierung aufzustellen, das ist witzlos. Das war in der rot-grünen Phase eine besonders schöne Spielart der Arbeit. Das gibt es jetzt gar nicht mehr in dem Sinne“ (*Interview C: 9*).

7.4.4 Interessenverbände

7.4.4.1 Erosion der etablierten Verbandsstrukturen infolge der Liberalisierung

Der 1950 von fast allen deutschen Elektrizitätsversorgungsunternehmen der verschiedenen Wertschöpfungsstufen gegründete *Verband der Deutschen Elektrizitätswirtschaft* (VDEW) war bis zur Liberalisierung als Branchenverband der maßgebliche Interessenverband im Politikfeld, der die Interessen aller EltVU sowie der subsektoriellen Verbände DVG, ARE und VKU nach innen koordinierte und nach außen gegenüber der nationalen sowie europäischen Politikebene vertrat. Aus seiner Funktion als Branchenverband resultierten langjährige Arbeitsbeziehungen zu den verschiedenen Bundesministerien sowie zur Europäischen Kommission. Der strategische Schwenk der Verbundunternehmen im Vorfeld der Liberalisierung unterminierte die zuvor einheitlich ablehnende Position der deutschen Stromwirtschaft jedoch nachhaltig, was sich unmittelbar negativ auf die politische Vertretungskraft des VDEW auswirkte (*Renz 2001: 78*).

Mit der Öffnung der Strommärkte erodierte dann die subsektorielle Verbandsebene, so dass es im Untersuchungszeitraum zu einer fortwährenden, bis zur Bildung des neuen integrierten Branchenverbandes BDEW im Jahr 2007 andauernden Restrukturierung und Neuformierung der Verbandslandschaft der deutschen Stromwirtschaft insgesamt kam. Zunächst schlossen sich die

aufgrund von Unbundling-Vorschriften ausgegründeten Netzgesellschaften der Verbundunternehmen mit dem Bereich Netze des VDEW, wo die regionalen und kommunalen Verteilnetzbetreiber organisiert waren, zum neuen *Verband der Netzbetreiber* (VDN) beim VDEW zusammen. Der VDN sollte als neuer Fachverband alle wirtschaftlichen und technischen Fragen des Stromnetzes für seine Mitgliedsunternehmen koordinieren. Weil sich die Zuständigkeit der DVG somit auf die Übertragungsebene reduzierte, gründeten die Verbundunternehmen zur Durchsetzung ihrer spezifischen politischen Interessen den *Verband der deutschen Verbundwirtschaft* (VdV). Da sich die Interessenlagen der Verbund- und Regionalunternehmen aufgrund ihres immer stärkeren Verflechtungsgrades jedoch annäherten, wurde der VdV schon im Mai 2002 mit der ARE zum gemeinsamen *Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland* (VRE) fusioniert. Zusätzlich entstand im September 2002 auch der *Bundesverband Neuer Energieanbieter* (BNE; vgl. Abschnitt 7.4.4.4) als politische Interessenvertretung der netzlosen Stromhändler und unabhängigen Produzenten neu, so dass auf der subsektoriellen Ebene unterhalb des Branchenverbandes VDEW nunmehr der VRE, der VDN, der VKU und der BNE im Elektrizitätspolitischen Interessenvertretungsmarkt miteinander konkurrierten. Nach Ansicht des ehemaligen Wirtschaftsstaatssekretärs konnten insbesondere die Verbände der etablierten EltVU als Interessenvertreter der ehemaligen Monopolisten in der Folge kaum Einfluss entwickeln, da sie lediglich auf die Konservierung alter Bedingungen hingearbeitet und deshalb zu den Weiterentwicklungen im Politikfeld nicht konstruktiv hätten beitragen können. „Der Einfluss der Verbände auf die Energiepolitik ist nicht sehr groß geworden. Ich persönlich habe teilweise die Verbandspolitik, wie sie vorgetragen worden ist und wie sie Öffentlichkeitsarbeit gemacht haben, auch eher als Behinderung gesehen. Natürlich ist Verbandspolitik Lobbyismus. Das ist überhaupt nicht zu kritisieren. Das ist völlig normal. Von daher hat die Verbandspolitik auch nichts anderes getan, als den politischen Status quo in der Beurteilung von Unternehmenspolitik gegenüber der Politik darzustellen. Aber die Verbände haben auch in Richtung Notwendigkeit zur Liberalisierung und vieles andere mehr nicht genügend Fantasie entwickelt oder entwickeln dürfen, um hier tatsächlich eine akzeptable Rolle im Bereich der notwendigen Weiterentwicklung von Energiepolitik zu spielen“ (*Interview O*: 6 f.).

7.4.4.2 Die Verbandsfusion zum integrierten Branchenverband BDEW 2007

Im Juni 2007 wurde nach jahrelangen Verhandlungen zwischen den beteiligten Verbänden und ihren maßgeblichen Mitgliedsunternehmen schließlich die Fusion der Stromverbände VDEW, VRE und VDN mit dem *Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft* (BGW) zum neuen integrierten *Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft* (BDEW) als dem neuen

Branchenverband der deutschen Energiewirtschaft vollzogen. Nach einer Übergangsphase mit einer geschäftsführenden Doppelspitze amtiert seit Oktober 2008 die vormalige CDU-Bundestagsabgeordnete und Staatsministerin im Bundeskanzleramt, Hildegard Müller, die als enge persönliche Vertraute von Bundeskanzlerin Angela Merkel gilt, als Vorsitzende der BDEW-Hauptgeschäftsführung. Die Zusammenführung stellte die mit Abstand größte Fusion bzw. strukturelle Veränderung in der gesamten deutschen Interessenverbandslandschaft seit dem Zweiten Weltkrieg dar und folgte nach übereinstimmender Aussage der Interviewpartner einer zweidimensionalen Handlungsrationalität.

In einer nach innen gerichteten Dimension zeichnete die Verbandszusammenführung die unternehmensseitigen Strukturveränderungen auf den Märkten für Strom und Gas nach, wo sich durch Fusionen und der Expansion der großen EltVU in den Gassektor vier große integrierte Energieversorgungsunternehmen gebildet hatten, die aufgrund ihrer Marktanteile die beiden Branchenverbände VDEW und BGW nunmehr stark dominierten. Hierzu merkte der VIK-Vertreter an, die Fusion der beiden Branchenverbände „mit den weiteren kleineren Verbänden ist ein Spiegelbild der E.ON-Ruhrgas-Fusion. Dadurch, dass E.ON-Ruhrgas entstanden ist, also Strom und Gas zusammengegangen sind, entstand ein erheblicher Druck auf die Verbände, jetzt ein schlankeres System zu fahren, weil die Großen keine Lust mehr hatten, überall auf allen Hochzeiten zu tanzen, was auch ein terminliches und nicht nur ein finanzielles Problem ist“ (*Interview H: 6*). Diese Sichtweise bestätigten auch Unternehmensvertreter, die den Fusionsprozess maßgeblich mit steuerten. „Wir haben einfach gesagt, wir alle haben uns als Unternehmen integriert. Wir alle haben Strom, Gas, Wettbewerbsgeschäft, Netzgeschäft. Wir haben alles bei uns drin. Das müssen auch die Verbände nachzeichnen“, kommentierte der EnBW-Vertreter die gemeinsame Marschrichtung der ansonsten konkurrierenden vier großen EVU im Vorfeld der Verbandsfusion (*Interview D: 5*).

Die zweite, nach außen gerichtete Dimension für den Verbandszusammenschluss betraf die Wahrnehmbarkeit und Durchschlagskraft der Interessenverbände im politischen Raum. Dies habe die Politik auch deutlich artikuliert, wie der ehemalige Staatssekretär im BMWi betonte. So habe er den Verbänden gesagt, „es macht keinen Sinn, dass wir uns als Ministerium mit 5.000 Verbänden unterhalten müssen. Im Energiebereich waren keine einheitliche Politik und keine einheitlichen Verbandsthemen erkennbar. Daraufhin ist dieser Prozess dort entstanden“ (*Interview O: 9*). Der Vattenfall-Vertreter bestätigte diese Wahrnehmung der Verbandsarbeit. Das Nebeneinander der Verbände mit hohen formalen Schnittmengen habe nicht nur zur Bindung großer personeller und finanzieller Ressourcen der Mitgliedsunternehmen, sondern infolge der von den politischen Entscheidungsträgern oftmals als Kakophonie wahrgenommenen Vielstimmigkeit auch zu einer stark unterdurchschnittlichen Durchschlagskraft der verbandlichen Interessenvertreter im politischen Raum geführt. „Wir haben festgestellt, dass wir im Verhältnis zur Automobilindustrie

das Vier- oder Fünffache für Verbandsrepräsentanz ausgeben, dabei aber wahrscheinlich im Ergebnis nur ein Fünftel effektiv sind. Wir haben deshalb diesen Prozess begonnen, der auch noch nicht ganz abgeschlossen ist. Die Motivation war einerseits die Verbesserung der Durchschlagskraft im politischen Raum, zum zweiten auch ein überschaubareres Arbeiten für die Mitglieder zu schaffen“ (*Interview C: 5 f.*).

Während also weitgehende Einigkeit der Ansprechpartner über die Motivationen für die Verbandsfusion herrschte, gingen die Prognosen zur zukünftigen Rolle des Großverbandes BDEW weit auseinander. Viele wie etwa der CDU-Vertreter nehmen ihn inhaltlich vor allem als Sachwalter der vier großen EVU wahr: „Die Stellungnahmen des BDEW und der großen Vier sind sehr ähnlich“ (*Interview L: 7*). Der SPD-Vertreter betonte, mit der Fusion hätten sich Vor- und Nachteile für die politische Vertretungskraft des neuen Verbandes ergeben: „Die Schlagkraft und die Chance eines Verbandes, sich in der Politik Gehör zu verschaffen, korrespondiert mit der Größe. Daher können solche Fusionen Sinn machen“. Andererseits sei es für einen derart großen, heterogenen Verband „oft nicht ganz einfach, eine pointierte Position zu entwickeln, denn darin sind Unternehmen, die sich in erster Linie als Konkurrenten empfinden, die unterschiedliche Positionen vertreten. Es sind Unternehmen unterschiedlichster Größenordnung, unterschiedlichen Portfolios etwa im Kraftwerksbereich, was auch wieder unterschiedliche Interessen nach sich ziehen kann. Es ist für diesen Verband schwieriger, eine erkennbar konturierte Position gegenüber der Politik zu vertreten als z.B. bei dem Verband kommunaler Unternehmen, der eine klarer zugeschnittene Kundschaft zu vertreten hat“ (*Interview K: 5*).

Die unterschiedlichen Positionen der großen Versorgungsunternehmen gegenüber der kommunalen Seite, den neuen Energieanbietern sowie den erneuerbaren Energien führten letztendlich dazu, dass es auch weiterhin unterhalb des Branchenverbandes BDEW eine Reihe subsektorieller Verbände gibt und geben wird. Der BDEW-Vertreter betonte diesbezüglich, dass der Verband zwar stets den Anspruch habe, die Interessen aller in Deutschland tätigen Energieversorgungsunternehmen zu vertreten, dies in der Praxis aber aufgrund der großen Bandbreite schwierig sei. „Wir haben als BDEW immer den Anspruch gehabt, ein Verband zu sein, der die Interessen aller Energieversorgungsunternehmen vertritt, sei es, dass es internationale Akteure sind, sei es, dass es auf nationaler Bühne Neueinsteiger sind, seien es auch Unternehmen, die ausschließlich auf die Produktion von erneuerbarer Energie setzen. Allen diesen Unternehmen wollen wir hier eine Plattform bieten. Wir müssen aber auch zur Kenntnis nehmen, dass sich viele Unternehmen in diesen neuen Verbänden besser aufgehoben fühlen, zum Beispiel dem BEE, wo natürlich eine bestimmte Klientel, die bestimmte Interessen vertritt, sich besser organisieren kann“ (*Interview E: 3*). Jenseits der weiterhin bestehenden Bandbreite an subsektoriellen Verbänden traute der politikwissenschaftliche Interviewpartner auch dem integrierten BDEW als neuem

Branchenverband keine größere politische Durchschlagskraft als dem VDEW zu, da die großen Elektrizitätsversorgungsunternehmen in kritischen Situationen schon immer ihre Interessen auf höchster Ebene gegenüber der Politik selbst vertreten hätten und dies auch in Zukunft tun würden. Der Verband sei in der Vergangenheit nur dann eingesetzt worden, wenn es aufgrund des kleinsten gemeinsamen Nenners als opportun erschien: „Das war schon immer so, also der VDEW oder eben der BDI werden nur dann eingesetzt, wenn man von breiterer Front tätig werden wollte, ansonsten nehmen die großen Stromunternehmen ihre speziellen Interessen selber in die Hand und lassen es nicht über die Verbände laufen“ (*Interview S: 6*).

In diesem Zusammenhang gibt der EnBW-Vertreter zu bedenken, dass die mit der Liberalisierung entstandene Konkurrenzsituation schon mit Beginn des Untersuchungszeitraums zu einer Teilentmachtung der Verbände zugunsten der direkten Interessenvertretung durch die Konzerne geführt habe. Dieser Trend habe sich, wie in Abschnitt 7.3.5.3.1 ausführlich beschrieben wurde, durch Policies wie das TEHG noch zusätzlich verstärkt. „Einfach dadurch, dass wir keine Interessenidentität mehr haben zwischen den Unternehmen, ist einiges von den Verbänden zu den Unternehmen gewandert. Wir alle sind mittlerweile mit großen Büros hier vertreten. Zum Beispiel der CO₂-Emissionshandel, allein darüber kann man eine ganze Promotion schreiben, wie das gelaufen ist. Da sind halt die Interessen von RWE und mit der ganzen Braunkohle und Vattenfall auf der einen Seite und E.ON und EnBW auf der anderen Seite. Die sind höchst unterschiedlich. Da haben wir natürlich auch unterschiedliche Lobbyziele verfolgt“ (*Interview D: 6*).

Jenseits des Spielraums, den die großen vier EVU dem BDEW zukünftig zugestehen werden, wies der Kommissionsvertreter im Rückblick auf den Untersuchungszeitraum darauf hin, dass der ganze Fusionsprozess auf der europäischen Ebene letztlich vor allem politische Vertretungskraft absorbiert habe, weil „die deutsche Verbandslandschaft der etablierten Player sehr stark mit eigener Restrukturierung beschäftigt war und da vielleicht auch ein Stück weit blockiert war. Der Zusammenschluss des großen Branchenverbands BDEW, das dauert. Das sind interne Prozesse, die ablaufen. Die ganze Governance ist da erstmal auf die Füße zu stellen. Da beschäftigt sich so ein Laden leicht eine gewisse Zeit mit sich selbst und ist natürlich dann auch auf Brüsseler Ebene vielleicht nicht immer mit voller Schlagkraft vertreten gewesen“ (*Interview Q: 6*).

Schließlich prognostizierte der Verbrauchervertreter dem Branchenverband BDEW für die Zukunft keine großen Erfolgsaussichten, da eine starke Ausdifferenzierung der Interessenlagen im Politikfeld entlang der Wertschöpfungskette erfolgen werde, was den Verband zwangsläufig auseinander driften lasse. „Natürlich ist es für die Politik besser, wenn hier mit einer Stimme gesprochen wird. Das setzt aber voraus, dass diese Stimme auch einheitliche Interessen vertritt und das ist hier glaube ich nicht der Fall. Man muss nun abwarten, wie erfolgreich der Verband sein wird, aber allein die Diskussion um die Gründung der deutschen Netz-AG zeigt ja, dass die

Netzgesellschaften früher oder später ganz andere Interessen haben werden. Es gibt ja beispielsweise auch keinen gemeinsamen Verband der Mineralöl- und der Autoindustrie. Das wird sich sicherlich noch ausdifferenzieren. (...) Wir haben die Kraftwerksseite, die sich stärker internationalisiert, so dass sich die Frage stellt, ob es hier in der Zukunft überhaupt noch Bedarf für einen deutschen Verband geben wird und dann wird es die Vertriebe geben, wo es jetzt noch BNE und Teile des BDEW gibt, wo sich in Zukunft aber wahrscheinlich ganz andere Konstellationen bilden werden und sich auch die Vertriebe zu einem Verband zusammenschließen. Die verbandliche Organisation wird sich entlang der Wertschöpfungskette (Erzeugung, Verteilung, Vertrieb) vollziehen. Ich glaube deshalb nicht, dass der BDEW so eine lange Geschichte haben wird, weil da die Interessen einfach immer stärker auseinander laufen werden, die sich dann ausdifferenzieren und internationalisieren, was zusätzlichen Druck erzeugen wird“ (*Interview J: 4 f.*).

7.4.4.3 Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Der 1949 gegründete VKU mit Sitz in Berlin, vormals Köln, und einer Repräsentanz in Brüssel ist die verbandliche Interessenvertretung der zumindest mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befindlichen kommunalen Unternehmen im Bereich der Energieversorgung, also im Regelfall der Stadtwerke, sowie der Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft. Die Geschäftsgrundlage der Stadtwerke bestand im Strombereich oftmals in der Bewirtschaftung ihres Verteilernetzes, während die kommunalen Unternehmen auf der Erzeugungsebene lediglich etwas mehr als 10 Prozent der bundesweiten Kapazitäten auf sich vereinigen konnten. Fragen der Netzregulierung und -bewirtschaftung stellten im Untersuchungszeitraum deshalb das Hauptbetätigungsfeld des Verbandes im politischen Raum dar.

Der VKU agiert dabei in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und steht aufgrund der Eigentümerstruktur seiner Mitgliedsunternehmen traditionell der SPD sowie der Union als den angestammten Volksparteien in Deutschland nahe, was sich auch im Führungspersonal des Verbandes widerspiegelt. So wird die Präsidentschaft stets von einem Oberbürgermeister ausgeübt, während die Hauptgeschäftsführung oftmals ebenfalls einem aktuellen oder ehemaligen Politiker obliegt. Unter anderem waren in der Vergangenheit langjährige Hauptgeschäftsführer des Verbandes gleichzeitig Mitglieder des Bundestages. Der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des Verbandes von 1994 bis 2002, Volker Jung, war sogar parallel seit 1987 energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion. Aktuell amtiert seit 2007 der Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Stephan Weil (SPD), als VKU-Präsident, während der Hauptgeschäftsführer des Verbandes, Hans-Joachim Reck, zuvor u.a. als CDU-Bundesgeschäftsführer sowie Generalsekretär der Partei in Nordrhein-Westfalen fungierte.

Aufgrund dieser Verbindungen zur Politik, insbesondere aber aufgrund der im Vergleich zum Branchenverband BDEW wesentlich homogeneren Interessenlage seiner Mitgliedsunternehmen wird dem VKU allgemein eine sehr erfolgreiche, eher im Hintergrund ablaufende verbandliche Interessenvertretungsarbeit attestiert, so auch vom EnBW-Mitarbeiter: „Bei Fragen der Regulierung der Energiemärkte haben wir als EnBW einen ganz spezifischen eigenen Weg verfolgt. Das geht zulasten der Verbände. Wer da noch besser dasteht, ist der VKU, also der kommunale Verband. Dort ist aber auch eine höhere Interessenidentität gegeben. Der VKU ist nach wie vor ein Verband mit sehr, sehr hoher Durchschlagskraft“ (*Interview D*: 7). Die homogene Interessenlage der Mitglieder und die engen politischen Kontakte führte auch der VKU-Vertreter selbst als Determinanten für eine gegenüber anderen Verbänden erfolgreichere Lobbyarbeit an: „Wir haben eine homogenere Mitgliedschaft, dadurch auch durchaus eine Schlagkraft im politischen Raum, weil wir mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände einerseits agieren können, aber auch selber ganz andere Bezüge aufgrund unserer Eigentümerschaft in die Kommunalpolitik, in die Bundespolitik hinein haben“ (*Interview I*: 8). Dabei erkenne man im Gegensatz zur Intention vieler politischer Vorstöße der großen EVU zwar stets den bestimmenden energiewirtschaftlichen Einfluss der Politik an, vertrete die Interessen der Mitglieder aber dennoch intensiv und auf allen politischen Ebenen: „Okay, Primat der Politik, klar. (...) Gleichwohl gehen wir trotzdem in den politischen Raum, auf europäischer, nationaler und auch landespolitischer Ebene, kommunalpolitischer Ebene, um wirtschaftliche Interessen unserer Unternehmen durchzusetzen“ (*ebd.*: 11).

So war der große Einfluss der kommunalen Akteure über den VKU aus Sicht des VZBV-Vertreters im Vorfeld der Liberalisierung 1998 sogar ein Hauptgrund dafür, dass sich die konservativ-liberale Bundesregierung für den verhandelten Netzzugang entschied: „Man hatte auch die Befürchtung, dass wenn zu sehr auf Regulierung gesetzt wird, dass dann der VKU ein Instrument in die Hand bekommt, um den ganzen Liberalisierungsprozess aufzuhalten. Das war wahrscheinlich auch gar nicht mal so abwegig!“ (*Interview J*: 8 f.).

Strategisch betrachtet verfolgte der VKU bis zur EnWG-Novelle 2005 gegenüber der Politik und den Verbraucherverbänden wie die Verbundunternehmen hauptsächlich eine defensive, auf die Absicherung der alten monopolistischen Strukturen ausgerichtete politische Agenda, so dass nach Ansicht des VKU-Vertreters bis dahin „das Auftreten der Energiewirtschaft, unabhängig davon ob große, kleine oder mittlere Unternehmen, noch relativ harmonisch war“ (*Interview I*: 4). Ebenfalls analog zu den großen ÜNB vollzog auch der VKU dann angesichts der Einrichtung der Bundesnetzagentur und der aufkommenden Anreizregulierung einen strategischen Schwenk und entwickelte im Rahmen des Projekts „Stadtwerk der Zukunft“ verschiedene strategische Szenarien und Handlungsoptionen für seine Mitgliedsunternehmen. Dabei wurde insgesamt auf mehr Kooperationen und einen verstärkten Einstieg in den Erzeugungsmarkt, gerade auch über die EE-

und die KWK-Förderung, abgezielt, wie der Mitarbeiter des VKU berichtete. „Die Zäsur mit dem zweiten Binnenmarktpaket war so groß, dass wir gesagt haben, alleine nur zu warten wie sich das im Markt entwickeln wird und welche Auswirkungen das für unsere Unternehmen haben wird, reicht nicht aus. (...) Deswegen haben wir im Rahmen dieser Strategieprojekte zunächst einmal gesagt, wir schauen, welche marktwirtschaftlichen Entwicklungen zu erwarten sind in den nächsten zehn Jahren, welche Handlungsoptionen sich daraus ergeben. Die stellen wir den Unternehmen zur Verfügung, um in der nächsten Stufe zu sagen: Es wird wirtschaftlich schwieriger. Wir empfehlen euch, über Kooperationen nachzudenken (*Interview I: 14 f.*).

Aus Sicht des CDU-Vertreters habe sich der strategische Schwenk hin zu einem kooperativeren Verhalten gegenüber der Politik gerade bei der Anreizregulierung für den VKU ausgezahlt, „der sehr lange auf einer Verhinderungsstrategie war, sich dann aber dazu entschieden hat, konstruktiv mitzuarbeiten, und hat tatsächlich noch viele Ausnahmetatbestände oder Abfederungen für die kommunalen Unternehmen etabliert. Da hat man gesehen, dass man diese Unternehmen nicht überfordern sollte und hat das vermieden (*Interview L: 11*).

7.4.4.4 Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE)

Der in Berlin ansässige BNE gründete sich erst im September 2002 als Interessenverband neuer Teilnehmer auf dem deutschen Energiemarkt, also der unabhängigen Stromerzeuger ohne Netz sowie der reinen Händler von Strom und Gas, mit anfangs neun Mitgliedsunternehmen. Auslöser war nach Darstellung des BNE-Vertreters die Nichtberücksichtigung der neuen Akteure bei Neuregelungen zum EnWG im Rahmen der Verbändevereinbarungen, bei denen diese vom BMWi trotz offensichtlich gegenläufiger Tendenzen noch als „gute fachliche Praxis“ bezeichnet wurden (*Interview G: 9*). Die Hauptziele des BNE, der im Jahr 2009 ca. 30 Mitgliedsunternehmen umfasste, sind neben der Wahrung von Verbraucherinteressen insbesondere gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen auf den Märkten für Strom und Gas, so dass der diskriminierungsfreie Netzzugang und Netzanschluss von Beginn an den Schwerpunkt der Verbandsarbeit bildete. Aufgrund dieser Ausrichtung besteht eine starke Interessenübereinstimmung mit den Verbänden der gewerblichen und privaten Stromverbraucher, wie der VIK-Vertreter bestätigte: „Der BNE ist vor allen Dingen ein Verband der netzlosen Händler, die ein großes Interesse an Wettbewerb und an der Belieferung von Massenkunden, sprich Haushaltskunden, haben. Das ist nicht ganz unser Fokus. Aber die Interessen, Wettbewerb zu schaffen und den Markt zu öffnen, damit gehen wir konform. (...) Wir haben gute Kontakte“ (*Interview H: 4*).

Nach Ansicht der politischen Ansprechpartner ist der BNE im Untersuchungszeitraum für die Entscheidungsfindung im Regulierungsbereich oft eine sehr hilfreiche Ergänzung gewesen. So habe

er neue Sachverhalte und die Sichtweisen der netzlosen Akteure in die Politikfelddebatte einspeisen können, wo es bis dahin ein sehr gleichförmiges Auftreten des VDEW/BDEW und des VKU als den Besitzstandswahrem der Netzbetreiber gegeben hatte, wie der CDU-Vertreter ausführte: „Im Feld Regulierung, Liberalisierung wird sehr viel mit Verteidigung der alten Pfründe gearbeitet, indem man Horrorszenarien an den Himmel malt, die dann nicht eintreten. Wichtig ist, dass man sich nicht nur den VKU und den BDEW und deren Mitglieder anhört, sondern auch ganz speziell die neuen Anbieter, die einen ganz anderen Blick auf Regulierung haben und sehen, dass noch Optimierungspotenziale da sind“ (*Interview L: 8*). Ähnlich äußerte sich auch der Ministerialbeamte des BMWi: „Wenn früher in der Energiewirtschaft alle relativ parallele Interessen hatten und relativ homogen strukturierte Verbände diese Interessen zum Ausdruck gebracht haben, dann hat das natürlich weniger ein brancheninternes Streitgespräch gegeben“ (*Interview P: 6 f.*). Aus Sicht des SPD-Vertreters hat sich gerade durch das zunehmend schlechte Image der großen vier EltVU und des von ihnen dominierten BDEW im Interessenvertretungsmarkt auch ein gewisses Vakuum im Untersuchungszeitraum ergeben, in das neue Akteure und ihre Verbände wie der BNE eindringen konnten. „Weil die großen Unternehmen der Energiewirtschaft in den letzten Jahren nicht zur Maximierung ihrer positiven Reputation beigetragen haben, haben andere dort aufgeholt“ (*Interview K: 5*).

Der Energie-Journalist betonte im Zusammenhang mit der aus seiner Sicht erfolgreichen Arbeit des BNE insbesondere die großen Ressourcenunterschiede innerhalb der Verbandslandschaft. „Im Gegensatz zu den sehr satten Verbänden, die über Jahrzehnte etabliert sind, machen sie so eine Strategie der 1000 Nadelstiche und sind da sehr aktiv. Wenn ich das ins Verhältnis setze zu ihren Möglichkeiten, also ihrer Sachausstattung, Personalausstattung, (...) haben sie bestimmte Dinge, Wettbewerbsfragen zum Beispiel, Diskriminierung beim Zugang zum Netz, was auch immer, doch sehr gut thematisiert und auch im Bewusstsein der Politik verankert“ (*Interview T: 4*).

Angesichts verstärkter und maßgeblich europäisch determinierter Politikvorgaben für mehr Wettbewerb und diskriminierungsfreie Netzanschluss- und Netznutzungsbedingungen auf dem deutschen Strommarkt in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums sowie der Anreizregulierung als dem zukünftigen Regulierungsmodell des Netzmonopols stellt sich jedoch die Frage nach der zukünftigen Rolle des BNE im Strombereich. Die Ausrichtung des Verbands ergibt hierbei ein strategisches Paradoxon, da er sich für möglichst optimale Wettbewerbsbedingungen einsetzt, deren zumindest annähernde Erreichung jedoch seine Existenz nachhaltig in Frage stellen würde. Mittel- bis langfristig erscheint deshalb ein Aufgehen des BNE im Branchenverband BDEW als eine mögliche Option, zumal mit Yello (EnBW) und Eprimo (RWE) zwei bedeutende Mitgliedsunternehmen des BNE ohnehin die Discountmarken bzw. Tochtergesellschaften der den BDEW dominierenden großen Stromkonzerne sind.

7.4.4.5 Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE)

Der 1991 gegründete BEE mit Sitz in Berlin ist der Dachverband der derzeit 22 Einzelverbände der Erneuerbare-Energien-Branche. Unter ihnen wurden von mehreren Interviewpartnern insbesondere der *Bundesverband WindEnergie e.V.* (BWE), der sich beispielsweise und aus naheliegenden Gründen stark für das EnLAG engagiert habe, und der *Bundesverband Bioenergie e.V.* (BBE) als Verbände mit herausgehobener Stellung im politischen Raum genannt. Dabei waren sich alle darin einig, dass die Vertretungsmacht des BEE im Verhältnis und zum Ende des Untersuchungszeitraums sogar überproportional zum Ausbaugrad der erneuerbaren Energien zugenommen habe, wie der Wissenschaftler des DIW auch im Hinblick auf Arbeitplatzeffekte exemplarisch ausführte. „Ich denke, dass der Einfluss dieser neuen Verbände sehr stark gewachsen ist in den letzten 10 Jahren. Gerade vom BEE ist der Einfluss sicherlich proportional zum Marktanteil gewachsen, wenn man sich die durch das EEG Geförderten ansieht, dann wohl von 0 auf 10 Prozent des Marktanteils. So in etwa ist auch das Gewicht in der politischen Interessenvertretung, vielleicht sogar ein wenig überproportional. Denn in den erneuerbaren Energien haben wir auch sehr viele Arbeitsplätze. Dieses Argument fällt bei den traditionellen Großkraftwerken nicht so ins Gewicht“ (*Interview R: 3*).

Das mit dem Ausbau der EE in den letzten Jahren stark zunehmende Spannungsverhältnis zwischen der etablierten Stromwirtschaft und den unabhängigen regenerativen Stromerzeugern ist neben der Konkurrenz um Marktanteile vor allem der technischen Komponente dieser Entwicklung geschuldet, weil das sich wandelnde Energiesystem immer stärker die traditionelle Erzeugungsstruktur in fossilen und nuklearen Großkraftwerken in Frage stellt. Auf diese Entwicklung im Kontext des unerwartet schnellen EE-Ausbaus wies auch der BEE-Vertreter selbst hin: „Jetzt, so mit so 15 Prozent Marktanteil bei erneuerbaren Energien ist es ein relevanter Teil, und jetzt wird auch klar, wenn der Ausbau so weiter geht, werden die erneuerbaren Energien in Bereiche kommen, wo die großen Energieversorger richtig Marktanteile verlieren werden. Und wo auch ihre Anlagen nicht mehr ins System passen. Das ist aber in der Technik eine ganz neue Entwicklung. Vor zwei oder drei Jahren hat noch kein Mensch über so etwas nachgedacht, weil einfach nicht denkbar war, dass so viel überhaupt erreicht werden kann. Die technische Entwicklung wurde völlig unterschätzt“ (*Interview F: 3*). Aufgrund dieser aufkommenden Konkurrenz und des Marktmachtzuwachses der EE intensivierten die großen vier EltVU deshalb aus seiner Sicht massiv ihre Anstrengungen im konventionellen Bereich, etwa über den Neubau von fossilen Großkraftwerken, der Forderung nach CCS und einer Laufzeitverlängerung für die bestehenden Atomkraftwerke, um ihre Marktmacht zu zementieren. Sie vollzogen auch im politischen Raum einen argumentativen Schwenk. „Das ist ein klarer Strategiewechsel gewesen:

Vorher nicht ernst nehmen, und jetzt mittlerweile müssen sie es ernst nehmen und sagen, das ist zu teuer oder es bringt irgendwie nichts. Das haben sie vorher nie gesagt. Da hieß es immer nur, es ist zu wenig“ (*ebd.*: 4).

Im Gegenzug wies der EnBW-Vertreter auf das in der Politik sehr positive Image hin, das für den Vertretungserfolg des BEE mitentscheidend gewesen sei, bescheinigte ihm aber auch eine sehr gute Lobbyarbeit und eine mittlerweile sehr breite Verankerung über die Parteigrenzen hinweg. „Was haben BNE und BEE gemeinsam? Sie werden beide als Gutverbände angesehen, im Gegensatz zu unseren klassischen Branchenverbänden. (...) Gut, erneuerbar ist per se gut und die haben eine hervorragende Lobbyarbeit in den letzten Jahren hingelegt. Das ist wirklich sehr gut vernetzt. Sie haben mit ihrem Kapital das sehr gut angesetzt, sind eigentlich in allen politischen Parteien sehr gut vertreten. Die hatten einen wesentlichen Einfluss, das ist richtig“ (*Interview D*: 4).

Auch der CDU-Vertreter bescheinigte dem Verband einen großen Einfluss, insbesondere bei der SPD und den Grünen: „Der BEE hat ein sehr starkes Gewicht, von Grünen- und SPD-Seite aus sehr prominent vertreten“. Allerdings warf er dem BEE vor, sich zu sehr auf den Bereich der erneuerbaren Energien und die EEG-Förderung zu verengen und andere energiepolitische Fragestellungen auszublenden: „Im Bereich Regulierung, Liberalisierung taucht er nicht auf, was ich für eine Schwäche halte. Auch der Verband sollte sich langsam mal mit Energiewirtschaft auseinandersetzen“ (*Interview L*: 5). Dies war aus Sicht des BEE-Vertreters jedoch umgekehrt der Tatsache geschuldet, dass der Verband von den politischen Entscheidungsträgern im Untersuchungszeitraum zunächst stark auf EEG-Fragen reduziert wurde. „Deswegen konnte der BEE als Verband auch auf Liberalisierungsebene ab und an zwar argumentieren, wurde aber einfach nicht gehört. Das lief alles über das EEG nach dem Motto, ihr könnt ja einspeisen, ihr bekommt eine Vergütung, entwickelt euch einfach weiter. Und das wars. Das wurde völlig getrennt gesehen“ (*Interview F*: 4).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der zukünftigen politischen Stellung und Ausrichtung des BEE und seiner Fachverbände. Es ist in jedem Fall erkennbar, dass den erneuerbaren Energien lagerübergreifend immer stärker zugetraut wird, den deutschen Strombedarf in der Zukunft vollständig oder annähernd vollständig decken zu können. Während diese Grundüberzeugung bei den Grünen von Anfang an bestand, ist sie im Untersuchungszeitraum analog zum rasanten Ausbautempo zunehmend in andere Parteien vorgedrungen. Auch die großen EltVU haben ihre Geschäftsstrategie mittlerweile entscheidend geändert und investieren ebenfalls in erneuerbare Stromerzeugung.

Anders als dem BNE, der unter den bestimmten Voraussetzungen mittelfristig wieder im BDEW aufgehen könnte, ist es dem BEE dennoch zuzutrauen, dem BDEW als dem Branchenverband der Stromwirtschaft in allen Belangen ernsthafte Konkurrenz zu machen, da dieser anders als der BEE

weiterhin von den vier großen integrierten EVU dominiert sein wird. Aus Sicht des VZBV-Mitarbeiters wird sich die veränderte institutionelle Stellung des BEE, der im Moment hauptsächlich auf die Absicherung von Subventionen abziele, auch daraus ergeben, dass Verbraucher zu Erzeugern regenerativen Stroms werden: „Der BEE wird also hier in Zukunft eine andere Aufgabe wahrnehmen, weil es hier nicht so sehr darum geht, im Wettbewerb andere Marktzugänge zu haben oder wie es im Moment noch scheint, den Zugang zu Subventionstöpfen zu sichern, was im Moment ja eigentlich deren Job ist. Vielmehr wird es in Zukunft für den BEE darum gehen, sich so zu positionieren, dass er sich mit den in die Eigenerzeugung investierenden Verbrauchern stärker wird beschäftigen müssen. Ich kann mir vorstellen, dass die Nähe zwischen dem VZBV und dem BEE in Zukunft sehr viel größer wird, weil die Konsumenten hier als Investoren auftreten werden. Sie werden also nicht in den großen BDEW in irgendeiner Form aufgehen, weil sie einfach einen ganz anderen Zugang zu den Technologien haben“ (*Interview J: 4*).

7.4.4.6 Interessenverbände der Verbraucherseite

7.4.4.6.1 Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)

Die im 1947 gegründeten VIK mit Sitz in Essen und einem Verbindungsbüro in Berlin organisierten Unternehmen repräsentieren etwa 80 Prozent des industriellen und gewerblichen Stromverbrauchs, was mehr als der Hälfte des gesamten deutschen Stromverbrauchs entspricht, sowie mehr als 90 Prozent der industriellen Stromeigenerzeugung in Deutschland. Der Verband verfügt im Politikfeld der Elektrizitätspolitik somit über eine enorm breite wirtschaftliche Vertretungsmacht, was nach Auskunft des VIK-Vertreters auch von den politischen Ansprechpartnern so wahrgenommen wird, die dem Verband deshalb eine bevorzugte Interessenvertretungsposition einräumen würden. „Das, was wir als VIK mitbekommen, ist ganz interessant. Dadurch, dass wir einen Querschnitt der Wirtschaft darstellen, sagt man uns oft: Eure Stellungnahmen lesen wir zuerst, bevor wir die Branchenverbände lesen“ (*Interview H: 10*). Die Vertretungsmacht des VIK gründet dabei auch auf der konstant extrem homogenen Interessenlage seiner Mitgliedsunternehmen, für die eine absolut sichere Stromversorgung bei gleichzeitig größtmöglicher Preisgünstigkeit existenziell bzw. standortentscheidend ist. Politische Preisbestandteile wie etwa die Stromsteuer oder die EEG-Umlage werden vom Verband deshalb schon im Vorfeld grundsätzlich abgelehnt. Lassen sie sich dennoch nicht verhindern, wird versucht, die zusätzlichen Aufwendungen für die Mitgliedsunternehmen zu minimieren und Sonderregelungen für energieintensive Betriebe durchzusetzen. „Unsere Interessen haben sich über die Jahre nicht verändert“, kommentierte der

Vertreter deshalb die große Konstanz in der Verbandsarbeit, die dem VIK im Politikfeld eine von anderen Akteuren kaum zu erreichende politisch-strategische Handlungsfähigkeit ermöglicht (*Interview H: 8*).

Der VIK ist im Gegensatz zum BDEW oder dem VKU lediglich über seinen europäischen Dachverband IFIEC Europe in Brüssel vertreten, was sich jedoch aus der ebenfalls hohen Interessenhomogenität der Mitgliedsunternehmen in den anderen Ländern der EU erklärt, die eine eigene Repräsentanz des VIK offenbar verzichtbar macht. Der interviewte Energie-Journalist attestierte dem Verband in Deutschland dagegen eine Omnipräsenz im elektrizitätspolitischen Raum, wo er gerade in konjunkturell schwierigen Perioden sehr erfolgreich mit dem argumentativen Muster einer Deindustrialisierung Deutschlands im Falle zu hoher Strompreise auftritt. „Sie treffen den Geschäftsführer Richmann bei allen Veranstaltungen, die sind überall, bei Freund und Feind gleichermaßen irgendwie dabei. Keine Veranstaltung über den Emissionshandel oder wo der Diskussionsteil eröffnet wird, wo die sich nicht zu Wort melden. Das reicht natürlich bis in die Politik rein. Wenn die Fraktionen entsprechende Hearings oder Veranstaltungen machen, der VIK ist immer dabei. Das ist ein sehr kleiner Verein, 30 Leute oder was, der aber sehr effizient ist und das sind sehr harte Interessenvertreter für die Industrie. Die haben natürlich diese Nummer Deindustrialisierung, das haben sie in allen Tonarten rauf und runter“ (*Interview T: 12 f.*).

Im Untersuchungszeitraum war der VIK auf der Verbandsebene der vehementeste Vertreter eines integrierten europäischen Strombinnenmarkts und trat stets für die Bekämpfung alter, den Wettbewerb behindernder Monopolstrukturen ein. So konnten insbesondere die energieintensiven Unternehmen im Vergleich zu anderen Verbrauchergruppen nach übereinstimmender Ansicht der Interviewpartner am meisten von der Marktliberalisierung profitieren, wie auch der Verbandsvertreter bestätigte: „Natürlich haben unsere Unternehmen, weil sie groß und mächtig sind, in den Bereichen, wo sie angesiedelt waren, gute Konditionen durch Verhandlungen erzielt. Das ist auch heute noch so. Ein Industrieunternehmen hat andere Strom- und Gaspreise als ein Haushaltskunde“ (*Interview H: 2*). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Industrieunternehmen meist direkt ans Hoch- oder sogar Höchstspannungsnetz angeschlossen sind, so dass die Netzregulierung und -bewirtschaftung auf dieser Spannungsebene ein Kernthema des VIK ist. Er tritt dabei zur Vollendung des Binnenmarkts für den Ausbau der Interkonnektoren ein, begleitet die anstehende Netzintegration der erneuerbaren Energien, etwa über das Energieleitungsausbaugesetz, dagegen sehr kritisch, da sie absehbar zur Erhöhung der Netzentgelte als wesentlichem Bestandteil des Strompreises führen werden. „Heutzutage darüber nachzudenken, Offshore-Windparks zu bauen und dann das 380-kV-Netz in Deutschland zu verdoppeln, damit man den Windstrom wegschaffen kann, belastet die Industrie, die industriellen Kunden. Das kann man nicht machen. Man muss alles tun, damit die Belastungen weniger und nicht, dass sie mehr werden. Aber da beißt

sich irgendwie die Katze in den Schwanz“ (ebd.: 19).

7.4.4.6.2 Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) und Bund der Energieverbraucher (BDE)

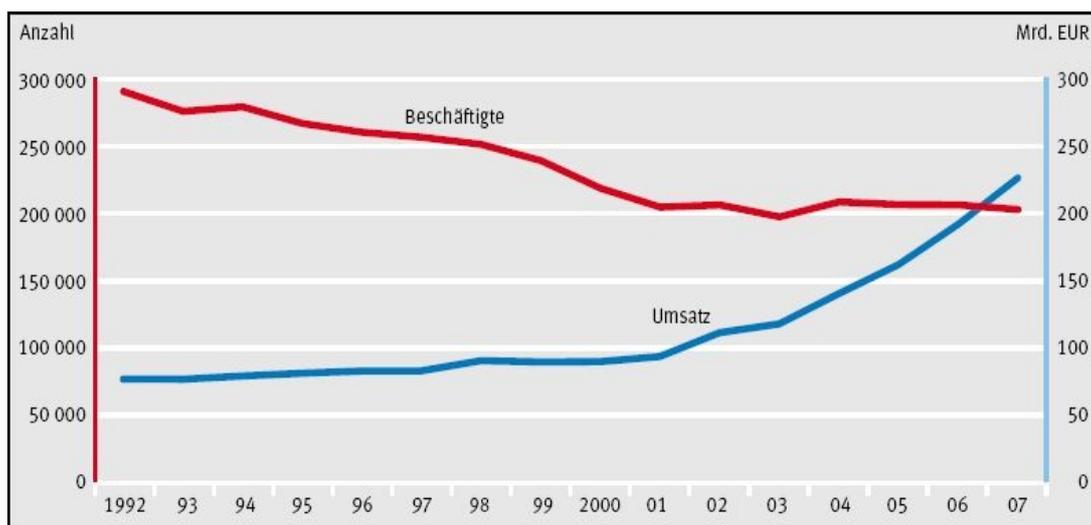
Als die beiden wichtigsten Interessenvertretungsverbände der privaten Stromverbraucher im politischen Raum agieren der im Jahr 2000 gegründete⁵³ VZBV als Dachorganisation der Landesverbraucherzentralen und einer Vielzahl von verbraucherpolitisch orientierten Verbänden, sowie der unter dem Dach der VZBV organisierte und schon seit den 1980er Jahren bestehende BDE, der sich auf die Belange der privaten Energiekunden spezialisiert hat. Als Protagonisten treten bei Gesetzgebungsverfahren oder in Ausschussanhörungen dabei vor allem der Leiter des Fachbereichs Bauen, Energie, Umwelt des VZBV, *Holger Krawinkel*, sowie der Vorsitzende des BDE, *Aribert Peters*, auf. Da die Repräsentation privater Verbraucherinteressen im politischen Raum zwar grundsätzlich im Interesse der politischen Entscheidungsträger ist, aufgrund der maßgeblich von *Mancur Olson* dargestellten Free Rider- bzw. Kollektivgutproblematik (vgl. *Olson* 1965) jedoch in der Regel Probleme bei der Allokation ausreichender Ressourcen bestehen, wird die VZBV maßgeblich durch die öffentliche Hand getragen, während sich der BDE hauptsächlich über Mitgliedsbeiträge finanziert. Da im Vergleich zu anderen Interessenverbänden dennoch erhebliche Ausstattungsunterschiede bestehen, sind die Vertreter der „schwachen“ privaten Interessen mehr als alle anderen Akteure im Politikfeld auf die Bildung von Advocacy-Koalitionen bei der Interessendurchsetzung angewiesen, die der VZBV-Mitarbeiter im Interview exemplarisch für den Policy-Prozess zur Anreizregulierung beschrieb. „Also wir hatten damals eine sehr starke Kooperation mit der Netzagentur selbst, aber auch mit dem hessischen Wirtschaftsminister Rhiel, der der Wortführer im Bundesrat war, und natürlich mit anderen Verbänden im Bereich, BNE und Bund der Energieverbraucher, Aribert Peters, der war da nicht so stark involviert. Aber insgesamt mit einem sehr starken informellen, punktgenauen Geflecht an Informationsaustausch, also auch mit Journalisten usw.“ (*Interview J*: 12 f.). Betrachtet man die Verbraucherinteressen hingegen über den gesamten Untersuchungszeitraum, so wird vor allem deutlich, dass sich die industrielle Verbraucherseite bei der Umlage der politisch intendierten Preisbestandteile des Stroms wie der EE- und der KWK-Förderung oder der Stromsteuer über Sonderregelungen weitgehend zulasten der Privatverbraucher durchsetzen konnte, die zusätzlich von der Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte im Jahr 2005 betroffen waren.

⁵³ Die Verbraucherzentrale Bundesverband ist als ein gemeinnütziger und parteipolitisch neutraler Verein organisiert, der im Jahr 2000 aus dem Zusammenschluss der *Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände*, des *Verbraucherschutzvereins* und der *Stiftung Verbraucherinstitut* entstanden ist und heute mit Sitz in Berlin etwa 100 Mitarbeiter beschäftigt.

7.4.4.7 Gewerkschaftsverbände

Neben dem DGB, ver.di und der IG Metall war im Untersuchungszeitraum insbesondere die IG BCE als mit den Unternehmen der etablierten Stromwirtschaft eng verzahnte Branchengewerkschaft im Politikfeld der Elektrizitätspolitik engagiert. Die IG BCE konnte vor allem bis 2005 von ihrer traditionell großen Nähe zur Kohlewirtschaft und der Sozialdemokratie sowie dem engen persönlichen Verhältnis zwischen ihrem Vorsitzenden Hubertus Schmoldt und Kanzler Gerhard Schröder profitieren. Dennoch war der gewerkschaftliche Einfluss im Untersuchungszeitraum insgesamt stark rückläufig, da er sich im Widerstand gegen die Strommarktliberalisierung mit den erwartbaren Rationalisierungsanstrengungen der EltVU in den 1990er erschöpft hatte. Tatsächlich hatten die Elektrizitätsversorgungsunternehmen in Erwartung der Liberalisierung ihre Mitarbeiterzahl schon seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich abgesenkt, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

Abb. 27: Umsatz und Beschäftigte von Unternehmen der Elektrizitätsversorgung



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009: 24)

Während also die Unternehmen der Stromversorgung ihre Umsätze auf dem deutschen Strommarkt seit Beginn der 1990er Jahre bis 2008 von ca. 75 Mrd. auf etwa 225 Mrd. Euro verdreifachen konnten, ihre Zahl um etwa 200 auf ca. 1050 stieg und sie insgesamt als die größten Profiteure der Liberalisierung einzustufen sind, sank ihre Mitarbeiterzahl im selben Zeitraum um ein Drittel auf 200.000 Personen, so dass der Vertreter der VZBV die Arbeitnehmer als die größten Verlierer des Liberalisierungsprozesses einstufte: „Am wenigsten profitiert haben die Arbeitnehmer, die Lohnquoten und Beschäftigtenzahl sind deutlich zurückgegangen, man hat erhebliche Rationalisierungen durchgeführt, möglicherweise, weil es einfach auch ein hohes

Rationalisierungspotential gab“ (*Interview J: 2*). Betrachtet man zusätzlich noch die Beschäftigtenzahlen in der Kohleförderung und -weiterverarbeitung als für die Stromproduktion maßgebliche Teile des Energiesektors, fällt der Rückgang der Mitarbeiterzahlen noch wesentlich drastischer aus. So reduzierte sich die Mitarbeiterzahl im Bereich der Steinkohleförderung im Zeitraum von 1991 bis 2008 von 123.000 auf 31.500 Personen, während sie im Bereich des Braunkohlebergbaus vor allem vereinigungsbedingt sogar von 115.000 auf nur noch 13.500 Beschäftigte zurückging (*BMWi 2009b: Tabelle 2*).

Mit dieser enormen Absenkung der Beschäftigtenzahlen im Elektrizitätssektor, insbesondere im Bereich der klassischen Industriearbeiterschaft mit hohem gewerkschaftlichem Organisationsgrad, ist auch die Vertretungsmacht der Gewerkschaftsverbände im Politikfeld bedeutend geschrumpft. Mit den erfolgten substanziellen Rationalisierungen haben jedoch auch die etablierten EltVU die strategische Option, mit Arbeitsplatzabbau zu drohen und im Schulterschluss mit den Gewerkschaften politische Entscheidungen in dem Maße zu beeinflussen, wie es ihnen noch vor der Liberalisierung möglich gewesen war, weitgehend verloren.

7.4.5 Elektrizitätsversorgungsunternehmen

In Bezug auf die politische Strategiefähigkeit der vier großen Elektrizitätsversorgungsunternehmen führten viele Ansprechpartner zunächst die enormen Ressourcen an, die die Konzerne aufgrund ihrer ökonomischen Macht für ihre politische Interessenwahrnehmung im Untersuchungszeitraum bereitstellen konnten. Diese hätten ihnen gegenüber anderen Akteuren einen entscheidenden Ausstattungsvorteil verschafft, wie etwa der CDU-Vertreter erklärte: „Die großen EVU sind da am besten aufgestellt, auch was die Informationsgewinnung und -verarbeitung angeht. Wenn man sich z.B. E.ON anguckt, die bearbeiten das Feld Grundsatzfragen mit drei Abteilungen und haben da dann 40-60 Leute. Das kann z.B. ein kommunales Unternehmen gar nicht leisten. Die Ressourcenausstattung ist nicht gleich verteilt, sondern spiegelt sich in der Größe des Unternehmens wider“ (*Interview L: 9*). Auch der E.ON-Vertreter selbst bestätigte, dass die Unternehmen zusätzliche Ressourcen für ihre politische Interessenwahrnehmung bereitgestellt hätten und betonte deren Wichtigkeit: „Ja, die kann man gar nicht überschätzen. Die Fragen sind so kompliziert und detailliert, da braucht man intensive ökonomische Beratungen. (...) Also da hat sich eine deutliche Änderung ergeben, wir haben eine eigene Strategieabteilung, mit der wir im engen Kontakt sind. Also da ist Ausstattung dazugekommen, Manpower reingekommen, aber das ist in anderen Unternehmen ebenfalls so. Ohne dem kann man das gar nicht leisten“ (*Interview A: 10*).

Der Verbrauchervertreter der VZBV schilderte den direkt Effekt des Ausstattungsvorsprungs der Konzerne in Policy-Prozessen im Vergleich zu seiner Organisation sehr anschaulich. „Wir können

eigentlich nur in der ersten Phase von Gesetzgebungsverfahren sinnvoll agieren, wenn praktisch die grundlegenden Weichen gestellt werden. Da haben wir auch oft die Öffentlichkeit als Partner und Teile der Politik, aber wenn es dann in Details geht, wird es für uns ganz schwierig. Deshalb laufen die Prozesse oft auch so, dass am Anfang es so aussieht, als würden wir viel erreichen, aber am Ende, in den Schlussverhandlungen, können dann die etablierten Unternehmen oder Akteure dann noch einige Sachen zurecht ziehen. Das ist aber einfach ein strukturelles Problem, um das zu ändern, bräuchten wir einfach mehr Ressourcen, die wir aber nicht haben“ (*Interview J: 7*).

Wie vor allem in den Abschnitten zur Liberalisierungs- und Regulierungsdebatte seit Mitte der 1990er Jahre deutlich wurde, war das politisch-strategische Akteursverhalten der großen EVU im Untersuchungszeitraum auf der nationalen Ebene auch von einer fast stereotypen Wandlungsfähigkeit der Positionen geprägt. Ihr Verhalten folgte dabei dem strategischen Muster, für sie negative Veränderungen so lange komplett abzulehnen, bis klar war, dass es zu Veränderungen kommen würde. Spätestens zu diesem Zeitpunkt revidierten sie ihre Blockadehaltung, um die Veränderungen proaktiv zu begleiten und möglichst zu ihren Gunsten auszuformen, wie der Policy-Prozess zur Einführung der Anreizregulierung beispielhaft aufzeigte. Dieses Strategiemuster der großen EVU beobachteten u.a. auch die Interviewpartner des VIK und der CDU, wie folgende Aussagen verdeutlichen: „Alle sind dagegen. Wenn sie merken, sie können nicht mehr dagegen sein, weil das ins Leere läuft, dann fangen sie an, möglichst viel für sich rauszuholen. Am Ende sind sie diejenigen, die die Fahne vorweg tragen. Das ist in der Energiewirtschaft ganz interessant und das kann man auch für die Liberalisierung sagen“ (*Interview H: 1*). „Die großen Energieversorger sind von der Strategie her beides, in Teilen reaktiv. Wenn sie aber merken, eine reine Verhinderungsstrategie führt zu nichts, wird die Strategie schnell geändert und man geht zu einer konstruktiven Mitarbeit über, wie man es nennen kann“ (*Interview L: 4*).

7.4.5.1 E.ON AG

Die E.ON AG war im Juni 2000 aus der Fusion der Industriekonzerne VEBA und VIAG mit ihren Stromtöchtern PreußenElektra und Bayernwerk mit Sitz in Düsseldorf entstanden. Die ehemals staatlichen Konzerne waren zu diesem Zeitpunkt bereits fast vollständig privatisiert. Im Jahr 2008 befanden sich annähernd 90 Prozent der E.ON-Anteile im Streubesitz. VEBA und VIAG hatten sich in den 1990er Jahren stark bis hinein in Wirtschaftsbereiche wie Telekommunikation, Chemie oder Abfallentsorgung diversifiziert, so dass der E.ON-Konzernumsatz im Jahr 2000 bei insgesamt 90 Mrd. Euro lag, von denen bei einem Gesamtabsatz von 211 TWh allerdings nur 13 Mrd. auf den Strombereich entfielen (*E.ON AG 2001: 3*).

E.ON verfolgt seit der Fusion und als Folge der europaweiten Liberalisierung der Strom- und

Gasmärkte eine konsequente Konzentrationsstrategie auf alle Wertschöpfungsstufen im Strom- und Gasbereich und stieß alle Beteiligungen in anderen Wirtschaftsbereichen sukzessive ab. Die Erlöse wurden vollständig für eine beispiellose nationale und vor allem internationale Expansionsstrategie aufgewendet, wobei E.ON den wesentlichen Schritt zum integrierten und europaweit größten Energiekonzern im Jahr 2001 mit der bereits skizzierten, sehr umstrittenen und nur über eine Ministererlaubnis ermöglichten mehrheitlichen Übernahme des größten deutschen Gaskonzerns, der *Ruhrgas AG*, im Inland vollzog. Daneben erwarb der Konzern Beteiligungen an ca. 80 Stadtwerken. Der E.ON-Vertreter betonte, dahinter habe natürlich ein Strategiekonzept gesteckt, „wie man die Liberalisierung der Märkte einschätzt, ob daraus Wettbewerbschancen entstehen, Wachstumschancen. Alle Unternehmen haben natürlich das Credo zu wachsen. E.ON hat das sehr gut gemacht, wir sind ja massiv gewachsen. (...) Das geht nur, wenn Sie eine eigene Strategie haben. Wir haben strategisch klar auf den Binnenmarkt gesetzt, wir haben das auch strategisch deutlich verkündet, unser Markt ist Europa, nicht mehr nur Deutschland. Deutschland ist unser Heimmarkt, aber unser Markt ist Europa. Darauf haben wir unsere ökonomischen Ressourcen und die Strategiefähigkeit ausgerichtet“ (*Interview A*: 10).

Entsprechend dieses internationalen Strategieansatzes war E.ON im Jahr 2008 im Stromsektor mit wesentlichen Aktivitäten in Belgien, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Spanien, Italien, Russland, Schweden, Finnland, den USA sowie als zweitgrößter Stromerzeuger auch in Großbritannien vertreten. E.ON war dabei mit mehr als 600 TWh Erzeugung und Absatz nach der EdF im Strombereich die europäische Nummer zwei, zusammen mit der Gassparte des Unternehmens und ca. 86 Mrd. Euro Gesamtumsatz aber der größte integrierte Energiekonzern Europas (*E.ON AG 2009*: 5)⁵⁴.

Der BDEW-Vertreter verwies in diesem Zusammenhang auf die weitreichenden politischen und ökonomischen Konsequenzen dieser internationalen Expansionsstrategie: „Die Unternehmen, die auf einer europäischen oder sogar globalen Ebene unterwegs sind, die haben die Zeichen der Zeit relativ früh auch erkannt, zum Beispiel E.ON, (...) die wirklich eine perspektivische Flughöhe erreicht haben, auf der der Markt Deutschland immer noch eine wichtige Rolle spielt, aber nicht mehr tonangebend ist. Die sagen, wir bauen ein Kraftwerk, das sind so und so viel Milliarden. Entweder bauen wir das in Deutschland, wenn das nicht klappt, dann bauen wir es eben woanders“ (*Interview E*: 8). Entsprechend entwickelte sich auch das Verhalten von E.ON als politischem Akteur weg von einem nationalen, hin zu einem europäisch-internationalen Akteur, für das exemplarisch das in Abschnitt 6.3.1.3.2 erörterte Koppelgeschäft mit der EU-Kommission steht.

⁵⁴ Die Daten für Deutschland werden im Geschäftsbericht mittlerweile nicht mehr gesondert ausgewiesen, in dem der deutsche Energiemarkt der „Market Unit Central Europe“ zugeordnet ist. Beim Energieträgermix des Konzerns in der Stromerzeugung entfielen im Jahr 2008 in Deutschland allerdings ca. 50 Prozent auf Kernenergie, ca. 8 Prozent auf erneuerbare Energien und etwa 42 Prozent auf fossile Energieträger, davon etwa 70 Prozent Steinkohle, 20 Prozent Gas und 10 Prozent Braunkohle.

Nationale Policies verlieren gegenüber der Politikentwicklung auf europäischer Ebene also zunehmend an Bedeutung und werden grundsätzlich in einen europäischen Binnenmarkt- und auch Emissionshandelskontext eingeordnet, nach dem Investitionsentscheidungen getroffen werden, wie der E.ON-Mitarbeiter ausführte: „Von daher beurteilen wir auch die nationalen Gesetzgebungen in Deutschland. (...) Wir haben aber natürlich unsere Investitionen umgestellt auf eine CO₂-ärmere Produktionsweise für die Zukunft. Wir haben bei E.ON ja ein langfristiges Investmentprogramm, wo wir europaweit Kohle- und Gaskraftwerke bauen, aber sehr viel mehr Gaskraftwerke als früher, um CO₂-adäquat handeln zu können. Und wir setzen natürlich auf die Kernenergie“ (*Interview A*: 16). Das zunehmende Investment in Gaskraftwerke ist auch über das eigene Engagement im Gassektor zu erklären, wo der Konzern mittlerweile die gesamte Wertschöpfungskette bedient und sich beispielsweise umfangreich an der Exploration neuer Gasfelder in Russland beteiligt.

Zur Kritik an der Marktmacht von E.ON und RWE in Deutschland, die jeweils ca. ein Drittel der Stromerzeugungskapazitäten kontrollieren, führte der E.ON-Mitarbeiter des Weiteren aus, die Beurteilung von Wettbewerbsfragen aus einer nationalen Perspektive heraus sei antiquiert, da sich längst ein europäischer Strombinnenmarkt entwickelt habe. „Das andere Feld ist die Frage: Gibt es den Wettbewerb? Die Kartellbehörden und andere haben immer gesagt, nach wie vor gibt es Oligopole oder das Duopol von RWE und E.ON. Das ist die Kritik der Kartellbehörden, die immer noch auf den nationalen Rahmen gucken und auf die nationale Marktmacht. Aus meiner Sicht berücksichtigen sie viel zu wenig, dass wir längst einen einheitlichen europäischen Markt haben. Aber nach den engen kartellrechtlichen Definitionen sagt das Kartellamt und sagen viele Kritiker der Macht der großen Konzerne, ja, nach Kartellrecht seid ihr immer noch marktbeherrschend, deswegen müssen wir euch immer wieder kontrollieren, deswegen halten wir eure Preise nicht für gerechtfertigt“ (*Interview A*: 4).

Interessanterweise kritisierte auch die Verbraucherseite die andauernde Fixierung auf die nationalen Energiemärkte und forderte eine viel stärkere europäische Regulierungspolitik, um der Expansionsstrategie der großen europäischen Energiekonzerne wie E.ON zu begegnen. So sagte der VZBV-Vertreter, er „glaube, wir brauchen hier eine sehr viel stärkere europäische Politik, sowohl was die Regulierung der Netzmonopole angeht, aber auch eine kartellrechtliche Kontrolle der Konzentration im Erzeugungsbereich. Das wird jetzt zunehmend wichtig werden und das können die nationalen Regierungen gar nicht mehr alleine stemmen. Daher ist es zwar verständlich und nachvollziehbar, dass die nationalen Regierungen ihre Kompetenzen nicht abgeben wollen, aber im Sinne der Verbraucher ist es nicht. Es schützt vielleicht kurzfristig die nationalen Industrien, die aber wie wir sehen so national gar nicht mehr sind. E.ON z.B. ist kein wirklich deutscher Konzern mehr, sondern ist international aufgestellt“ (*Interview J*: 3). Der VIK-Vertreter war sogar der Überzeugung, dass die internationale Expansion der großen europäischen Energiekonzerne mit

E.ON an der Spitze mittlerweile eine Dimension angenommen habe, die das Binnenmarktziel einer möglichst preisgünstigen, effizienten Stromversorgung durch die Marktmacht der Konzerne schon vor seiner vollständigen Verwirklichung obsolet gemacht habe. „Es gibt immer wieder Strategien, die zeigen: Wenn der nächste politische Schritt der Liberalisierung eingeleitet wird, dann haben die Versorger schon vorgedacht. E.ON ist schon jetzt überall in den europäischen Mitgliedsstaaten mindestens beteiligt und irgendwie aufgestellt. Insofern, wenn der europäische Markt kommt, sind die da. Und die anderen tun es denen gleich. Der Wettbewerb auf dem europäischen Markt kündigt sich an, wenn man diese Grenzkuppelstellen ausbauen muss. Aber es wird sich dann wohl nichts ändern“ (*Interview H: 8*).

7.4.5.2 RWE AG

Der vormals größte deutsche Stromkonzern RWE AG mit Sitz in Essen übernahm im Juli 2000 die VEW AG und stieg zum zweitgrößten deutschen Stromproduzenten nach E.ON auf. Wie der RWE-Vertreter berichtete, hätte es damals „auch ganz anders laufen können“. Teile der VEW hätten „damals versucht, einen Verbund hinzubekommen und HEW, EnBW und VEW zusammenzubringen. Da sind die Kontakte auch relativ unterschrittsreif gewesen. Von dem Vorstand der VEW ist das mehr oder weniger wieder torpediert worden, mit dem Hinweis, man kann das nicht gegenüber RWE in der Form gestalten, dann läge doch der große Nachbar aus der Nachbarstadt näher, als einen neuen Konkurrenten mit EnBW und HEW aufzubauen“ (*Interview B: 2*). Darüber hinaus erfolgten ebenfalls umfangreiche Beteiligungen an Stadtwerken und Regionalversorgern, wobei RWE durch seine gemischtwirtschaftliche Tradition in seinem Stammgebiet ohnehin schon stark mit der Ebene der Regional- und Kommunalversorger verwoben war. RWE war bereits vor der Liberalisierung ein Mischkonzern mit großen Tochterunternehmen wie *Heidelberger Druck* oder dem Baukonzern *Hochtief* und expandierte nach 1998 zunächst in die Bereiche der Wasser- und Entsorgungswirtschaft und war zwischenzeitlich der größte Wasserversorger der Welt. Im Geschäftsjahr 2000/2001 erzielte der Konzern einen Gesamtumsatz von 62 Mrd. Euro, wobei nur 20 Mrd. und damit weniger als ein Drittel auf den Strom- und Gasbereich entfielen (*RWE AG 2001: 29*).

Etwa ab dem Jahr 2001 erfolgte allerdings ein radikaler Strategiewechsel. Seither fokussiert RWE, wenn auch sehr viel später als der Rivale E.ON, ihr Interesse ebenfalls auf das europaweite integrierte Geschäft mit Strom und Gas, während die Beteiligungen in anderen Wirtschaftssektoren sukzessive abgebaut wurden. Im Jahr 2008 erzielte RWE einen Umsatz von 49 Mrd. Euro, davon 30 Mrd. in Deutschland, und war damit noch vor E.ON beim Stromabsatz das größte deutsche Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Darüber hinaus hielt RWE im Strombereich wesentliche

Beteiligungen in Großbritannien, den Benelux-Staaten, Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn. Fast 80 Prozent der RWE-Anteile gehörten im Jahr 2007 institutionellen Anlegern, lediglich 14 Prozent befanden sich im privaten Streubesitz (*RWE AG* 2008: 29).

Beim Erzeugungsmix wies RWE im Jahr 2008 einen Anteil von 18 Prozent Kernenergie, 78 Prozent fossil erzeugten Stroms und lediglich 3 Prozent erneuerbarer Energien auf. Da sich der Konzern bei der fossilen Stromerzeugung hauptsächlich auf Braunkohle, wo das Unternehmen weiterhin stark im Braunkohletagebau im Rheinischen Revier engagiert ist, aber auch auf Steinkohle stützte, emittierte das Unternehmen den nationalen Spitzenwert von durchschnittlich ca. 880 Gramm CO₂ je erzeugter Kilowattstunde bei einem bundesweiten Durchschnitt von ca. 540 g/kWh. Mit der konzernweiten Gesamtemissionsmenge von ca. 170 Mio. Tonnen ist RWE damit der größte CO₂-Emittent Europas. Aus dieser Erzeugungsstruktur leiteten sich im Untersuchungszeitraum auch viele politische Positionen des Konzerns ab, wie etwa der Kommissionsbeamte im Hinblick auf den europäischen Emissionshandel betonte. „RWE, der der größte CO₂-Europas ist, hat sicherlich eine ganz andere Exposure und muss diesen Druck umlenken auf andere Themen, wie CO₂-Einspeicherung, also das sog. CCS. Das heißt, die Braunkohleverstromer in Deutschland oder Kohleverstromer insgesamt gehen natürlich da in gewisser Weise schon defensiv ran“ (*Interview Q*: 15). Da bei der zukünftigen Erzeugungsstruktur kein gravierender Strategiewechsel zu erkennen ist, wird der Konzern weiterhin zentral auf die Höhe des CO₂-Preises oder seine Abscheidung über das politisch in Deutschland sehr umstrittene CCS-Verfahren angewiesen sein und sich politisch entsprechend offensiv verhalten, um sich möglichst günstige geschäftliche Rahmenbedingungen zu erhalten.

Vielfach wurde darüber hinaus bereits auf die enge Verbindung des RWE-Konzerns mit dem Bundesland Nordrhein-Westfalen und damit auch mit den dortigen politischen Akteuren verwiesen, die das Agieren des Unternehmens im politischen Raum und die Loyalitäten verschiedener politischer Entscheidungsträger oftmals vorstrukturierten. Dies gilt aufgrund der jahrzehntelangen SPD-Regierung in ihrem „Stammland“ NRW insbesondere für sozialdemokratische Entscheidungsträger. Exemplarisch sind hierfür nochmals der Bundeswirtschaftsminister und vormalige NRW-Ministerpräsident Wolfgang Clement (2002-2005) und sein Staatssekretär und ehemalige Staatskanzleileiter sowie VEW-Mitarbeiter Georg Wilhelm Adamowitsch zu nennen, deren besonderer Protégé der Konzern in ihrer Amtszeit war.

7.4.5.3 Vattenfall Europe AG

Aus der Zusammenführung der Konzerne HEW, VEAG und LAUBAG im Jahr 2002 sowie der Eingliederung der Bewag Anfang 2003 entstand die *Vattenfall Europe AG* mit Sitz in Berlin als

Tochterunternehmen des vollständig staatlichen schwedischen Stromkonzerns *Vattenfall AB*. Vattenfall AB ist mit wesentlichen Aktivitäten in Schweden, Deutschland, Finnland, Polen, Dänemark und den Niederlanden mittlerweile der fünftgrößte Stromversorger Europas und gilt als der nationale Champion Schwedens. Strategische Entscheidungen werden bei Vattenfall deshalb wie bei E.ON nicht mehr entlang nationaler Marktstrukturen, sondern mit europäischer Ausrichtung getroffen. Hiermit habe die deutsche Tochter als bedeutenster Konzernteil allerdings auch gewisse Probleme, da sie sich nach wie vor sehr stark als deutsches Unternehmen verstehe, wie der CDU-Vertreter deutlich machte. „Das höre ich öfter. Nur in der Kommunikation ins Unternehmen hinein ist es so: Wenn eine Investition in einem anderen Land günstiger ist, dann kommt von der Konzernspitze, wir investieren nicht in Deutschland. Aber Vattenfall Deutschland sieht sich als deutsches Unternehmen und dem deutschen Markt verpflichtet“ (*Interview L: 4*).

Der E.ON-Vertreter führte in diesem Zusammenhang eine von Staatsunternehmen ausgehende Wettbewerbsverzerrung auf dem europäischen Strommarkt an. „Vattenfall ist zu 100 Prozent im schwedischen Staatsbesitz. Auf der anderen Seite gibt es private Unternehmen, die natürlich bei der Refinanzierung unter Umständen nicht auf solche günstigen Konditionen wie Staatsschutz oder Rückhalt der Staatseigentümer zählen können. Diese Diskrepanz im Wettbewerb, diese Ungleichheit, ist nicht beseitigt worden“. Dies betreffe insbesondere auch die bei der EnBW engagierte französische EdF, wobei sich die Kommission und Deutschland mit ihren Privatisierungsvorstößen an Frankreich stets „die Zähne ausgebissen“ hätten (*Interview A: 4*).

Vattenfall Europe machte im Jahr 2008 etwa 13,5 Mrd. Euro Umsatz in Deutschland und war knapp hinter der EnBW mit ca. 70 TWh Stromerzeugung der viertgrößte Stromkonzern. Nach dem Ausfall der AKW Krümmel und Brunsbüttel, den beiden wesentlichen Kernkraft-Beteiligungen des Vattenfall-Konzerns in Deutschland, erreichte der Anteil der Braunkohle an der Erzeugung annähernd 75 Prozent, 12 Prozent entfielen auf Steinkohle, 5 Prozent auf Gas und Öl, ca. 4 Prozent auf Kernkraft und lediglich 2 Prozent auf Erneuerbare Energien. Im Jahr 2008 zeichnete Vattenfall für 85 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen in Deutschland verantwortlich.

Wie RWE fördert Vattenfall die zur Stromerzeugung eingesetzte Braunkohle in der Lausitz selbst, ist wegen seines Strommixes ebenfalls stark an der CCS-Technologie interessiert und betreibt hierzu mittlerweile einige Pilotanlagen. Nach umfangreichen Modernisierungen des ehemals ostdeutschen Kraftwerksparks und Neubauten in den 1990er Jahren konnte Vattenfall allerdings anders als RWE in hohem Maße von den Early-Actions-Regelungen bei der Zuteilung der Emissionshandelszertifikate profitieren und damit einen großen Lobbyerfolg erzielen. Dies war aus Sicht des DIW-Wissenschaftlers auch einer in Abgrenzung zu RWE entwickelten politischen Strategie geschuldet. „Vattenfall hat zum Beispiel im Bereich Klimapolitik und Umwelt nach außen hin wohl eher eine aktive Strategie, während ich bei RWE meine, dass die wohl eher reaktiv

gehandelt haben“ (*Interview R*: 3). Der Vattenfall-Vertreter selbst machte für einen guten Teil der aus seiner Sicht sehr erfolgreichen politischen Arbeit des Konzerns im Untersuchungszeitraum den Firmensitz in der Hauptstadt verantwortlich: „Wir setzen einfach darauf, dass wir schon auf Arbeitsebene hier in Berlin sitzen. Wir haben unendlich viele Möglichkeiten, mit den Leuten ins Gespräch zu kommen. Andere können das gar nicht so machen“ (*Interview C*: 9).

In einer bemerkenswerten Parallele zu RWE konnte sich Vattenfall im Untersuchungszeitraum allerdings mit Brandenburg ebenfalls auf die spezifische Unterstützung durch ein Bundesland verlassen. Vattenfall unterhält gerade auch als größter Arbeitgeber Brandenburgs traditionell enge Beziehungen zur durchgängig von der SPD geführten Landesregierung, die im Untersuchungszeitraum immer wieder im Konzerninteresse auf der Bundesebene intervenierte, etwa bei der Aufstellung der Nationalen Allokationspläne und der Berücksichtigung der Early Actions im Rahmen des ETS. Immer wieder gab es auch eine wechselseitige Unterstützung durch andere ostdeutsche Landesregierungen (*Corbach* 2008: 116).

7.4.5.4 Energie Baden-Württemberg (EnBW) AG

Die bereits im Vorfeld der Liberalisierung 1997 aus der Fusion des Badenwerks und der Energieversorgung Schwaben (EVS) entstandene EnBW AG mit Sitz in Stuttgart setzte im Jahr 2008 16,3 Mrd. Euro um und war mit einer Stromproduktion von ca. 80 TWh das drittgrößte der vier dominierenden EltVU in Deutschland (*EnBW AG* 2009: 4). Wie in Abschnitt 6.3.1.3.1 dargelegt, hatte sich die Electricité de France im Jahr 2001 zunächst mit 25,1 Prozent an der EnBW beteiligt und ihr Engagement danach weiter ausgebaut. 2008 hielt die EdF wie der Zweckverband Oberschwäbischen Elektrizitätswerke (OEW), ein Zusammenschluss von baden-württembergischen Kommunen und Gebietskörperschaften, 45,01 Prozent der Anteile, wobei sie von den OEW über einen Konsortialvertrag mit der unternehmerischen Führung der EnBW beauftragt war. Die EnBW war deshalb seit 2001 dem Einflussbereich der EdF zuzurechnen, ohne formal ein Tochterunternehmen gewesen zu sein. Im Dezember 2010 verkaufte der französische Konzern Anteile am schwäbischen Energieversorger schließlich überraschend an die baden-württembergische Landesregierung. EnBW stieß nach der Liberalisierung ebenfalls die nicht zum Kerngeschäft gehörenden Beteiligungen ab und expandierte im Stadtwerkebereich. So übernahm das Unternehmen u.a. im Jahr 2003 die Neckarwerke Stuttgart AG, hält seit 2005 die Mehrheit an den Stadtwerken Düsseldorf und ist daneben wie die drei großen Mitbewerber auch stark im Gassektor engagiert. Beim Strommix kommt die EnBW auf den niedrigsten CO₂-Anteil der vier großen Stromkonzerne bei der Erzeugung, da sie den höchsten Atomkraftanteil aufweist. Im Jahr 2008 stammten ca. 57 Prozent der Erzeugung aus Kernkraft, 11 Prozent aus erneuerbaren Energien,

hauptsächlich Wasserkraftwerken. 32 Prozent wurden aus fossilen Energieträgern, und hier vor allem Steinkohle und Erdgas, sowie über die Beteiligung am sächsischen Kraftwerk Lippendorf nur zu einem sehr geringen Teil aus Braunkohle erzeugt. Auf alle Fragen in Bezug auf die bei der Stromerzeugung anfallenden CO₂-Emissionen, allen voran natürlich beim Emissionshandel, reagierte die EnBW im Untersuchungszeitraum deshalb verhältnismäßig gelassen, engagierte sich auf der anderen Seite entsprechend ihrer geschäftlichen Interessen jedoch kontinuierlich stark für Laufzeitverlängerung seiner Atomkraftwerke und eine Abkehr von der ausgehandelten Ausstiegsvereinbarung. Wie in den vorangegangenen Abschnitten deutlich wurde, war das Hauptmerkmal des politischen Verhaltens der EnBW im Untersuchungszeitraum aber das proaktive Eintreten für mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt, mit dem man sich scharf von den anderen drei Stromkonzernen abgrenzte. Trotzdem sei der Übergang in den Wettbewerb auch bei der EnBW ein langwieriger Prozess gewesen, wie ihr Vertreter die Vorbereitung auf die Liberalisierung beschreibt. „Über die Unternehmen hinweg eigentlich völlig unzureichend, das kam doch sehr überraschend. Wir bei der EnBW gelten als eine derjenigen, die relativ früh damit angefangen haben. Man fing erst im Sommer 1997 an, sich richtig auf die Liberalisierung vorzubereiten, da haben wir relativ weitreichende Beschlüsse gefasst, dass wir uns aktiv der Marktöffnung stellen wollen. (...) Dass sich wirklich jemand generalstabsmäßig auf die Liberalisierung vorbereitet hätte, kann ich nicht sagen, selbst wir nicht, die wir als Frontliner gegolten haben“ (*Interview D: 1*).

Der RWE-Vertreter führte die wettbewerbliche Positionierung auch auf den Druck zurück, den die drei europäischen Player E.ON, RWE und Vattenfall trotz der Unterstützung durch die EdF mit der Marktkonzentration auf die EnBW entfacht hätten: „EnBW hat seit dem Zeitpunkt gewaltige Probleme bekommen, sowohl von der eigenen Struktur her, aber auch in der Singularität, dieser Einzelstellung, zwar mit EdF im Rücken, aber in dem konzertanten Verbund sind sie in eine schwache Position geraten. Das hält bis heute an, deswegen hat EnBW bis heute eine Exotenfunktion im Bereich der Energiewirtschaft in Deutschland. EnBW ist auch nicht unbedingt wohl gelitten in dem Viererverbund der großen EVU, sondern steht im Ranking immer weit hinten und katapultiert sich auch vom eigenen Verhalten her immer wieder in diese Ecke“ (*Interview B: 1 f.*). Diese singuläre Position innerhalb der ehemaligen Monopolunternehmen ist neben den Erfahrungen mit ihrer bundesweiten Stromtochter Yello vor allem auch auf das erörterte Koppelgeschäft zwischen der EdF und der Europäischen Kommission zurückzuführen. In der Folge hatte sich EnBW seit 2001 massiv für einen nationalen Regulierer eingesetzt und schließlich im Jahr 2004 auch die Anreizregulierung als zukünftiges Regulierungsmodell annonciert, womit sich das Unternehmen erneut explizit gegen die Interessen der anderen Verbundunternehmen gestellt habe: „Damals ist das jedenfalls ein Non-Thema gewesen, wo alle drei Verbündeten, wo dann drei

wieder verbündet waren, eigentlich gegen die EnBW sich aufgestellt haben“ (*ebd.*: 17).

Der Vattenfall-Vertreter wies in diesem Zusammenhang auf die großen Ressourcen hin, die EnBW unter Leitung des Bereichsleiters Wirtschaft und Politik, Dr. Bernd-Michael Zinow, zur politischen Interessenvertretung allein schon in der Hauptstadtrepräsentanz aufgrund ihrer Minderheitsposition bereitgestellt habe: „Das ist natürlich auch ein kleiner Overkill, der da stattfinden kann. Ich weiß nicht, was der Kollege Zinow da unter Waffen hat, aber es ist legendär, was die für eine Armada am Schiffbauerdamm aufgestellt haben. Im Glaspalast hatte er früher 28 Leute sitzen, jetzt sind es noch 25. Das ist schon sehr, sehr stark“ (*Interview C*: 10). Nach seiner Darstellung hätte sich EnBW mit dem Forcieren der Anreizregulierung allerdings selbst nicht unbedingt einen Gefallen getan, wie Mitarbeiter des Konzerns im Nachhinein informell einräumen würden: „Wenn ich die Kollegen bei EnBW, die damals gemeint haben, sie haben jetzt den Heiligen Gral entdeckt, heute darauf anspreche, dann schlagen sie immer die Augen nieder und sagen, es war vielleicht doch nicht so gut“ (*ebd.*: 15).

7.4.5.5 Kommunale EltVU

Die große Heterogenität der Unternehmenslandschaft auf dem deutschen Strommarkt ist maßgeblich auf die nationale Besonderheit der fast 800 kommunalen EltVU bzw. Stadtwerke zurückzuführen, die es in dieser Form in anderen europäischen Ländern nicht gibt. Diese waren zum Großteil überhaupt nicht oder nur sehr unzureichend auf die Liberalisierung vorbereitet. Trotzdem ist ihre Zahl im Untersuchungszeitraum entgegen der allgemeinen Erwartungen an die Liberalisierung kaum gesunken, wozu der EnBW-Vertreter aufgrund der fehlenden Regulierung anmerkte, in den ersten Jahren hätten sogar „im Ergebnis wirtschaftlich am meisten die Stadtwerke profitiert. Die hatten mit der Liberalisierung ja eigentlich gar nichts am Hut. Die stemmten sich auf ihrer Marktseite gegen die Liberalisierung, aber am meisten Geld haben die verdient. Die Stadtwerke ohne wesentliche Eigenerzeugung waren die Gewinner der ersten 5 Jahre der Liberalisierung, weil sie selbst sehr schnell extrem günstige Preise für sich bekommen haben und weil sie die Preise nicht an ihre Kunden weitergegeben haben. Deswegen hat auch das vieldiskutierte Stadtwerkesterben überhaupt nicht stattgefunden, eher im Gegenteil“ (*Interview D*: 1). Allerdings konnten sich die vier großen EltVU bzw. ihre Vorgängerunternehmen in der Anfangsphase nach der Marktöffnung in großem Stil an kommunalen Versorgungsunternehmen beteiligen und einige auch ganz übernehmen bis kartellrechtliche Beteiligungsgrenzen eingezogen wurden.

Die kommunalen Unternehmen erzeugten im Jahr 2008 nur ca. 10 Prozent des gesamten Stromaufkommens in Deutschland, zeichneten mit einer Abgabe von annähernd 300 TWh aber für

den Vertrieb von weit mehr als die Hälfte der in Deutschland insgesamt vertriebenen Strommenge verantwortlich. Da die Bewirtschaftung ihres Verteilernetzes bei einer Mehrzahl gerade der kleineren Unternehmen die alleinige Geschäftsgrundlage darstellte, wehrten sich die kommunalen Akteure, hauptsächlich über ihren Interessenverband VKU, im Untersuchungszeitraum reflexartig gegen jede Art der Netzregulierung. Sie stellten in ihrer politischen Kommunikation deshalb zunächst fast ausschließlich auf die existenziellen Risiken des Wettbewerbs für ihre Geschäftstätigkeit ab, wie der CDU-Vertreter unterstrich: „Bei den kommunalen Unternehmen sehe ich, dass die Strategie zu Beginn eher war, Pfründe zu verteidigen, und weniger, die Chancen zu sehen“. Im Untersuchungszeitraum habe sich diese Positionierung dann stark aufgefächert. „Bei den kommunalen Unternehmen ergibt sich (mittlerweile) ein zersplittertes Bild. Große Stadtwerke in Mannheim, München, Leipzig und im Frankfurter Raum, Mainz, Wiesbaden und solche Unternehmen wie TRIANEL, also Zusammenschlüsse von kommunalen Unternehmen, haben die Chancen des liberalisierten Marktes eindeutig zu ihren Gunsten genutzt. Sie gehen mittlerweile auch sehr stark in die Erzeugung“ (*Interview L: 1*). Damit verweist er auf die beiden prominentesten Stadtwerkezusammenschlüsse, die 1999 gegründete TRIANEL GmbH, die für eine Vielzahl von beteiligten kommunalen Unternehmen große Kraftwerksprojekte und den Stromhandel realisiert, sowie die sog. 8KU, die für die acht größten kommunalen Stromversorger Deutschlands⁵⁵ als eine gemeinsame Interessenvertretungsplattform im energiewirtschaftlichen und politischen Raum gegründet wurde und mittlerweile auch ein eigenes Verbindungsbüro in Berlin unterhält.

Für die geschäftlich gebotene Expansion in den Erzeugungsbereich stehen den kommunalen Unternehmen neben Kooperationen zur Realisierung von konventionellen Großkraftwerken mit dem EEG und dem speziell auf dezentrale Erzeugungsstrukturen gemünzten KWKG zwei verlässliche Planungsinstrumente zur Verfügung. Trotzdem erscheint eine zunehmende Marktkonzentration auf der kommunalen Ebene im aufkommenden europäischen Binnenmarkt für Strom wahrscheinlich, wie auch der CDU-Vertreter betonte: „Die kommunalen Unternehmen haben erkannt, dass sie nicht drumrum kommen, aber ich sehe deren Chancen auf dem europäischen Markt noch nicht so ganz. Da müssen die kommunalen Unternehmen stärker in die Erzeugung rein, eventuell auch an Größe zulegen. Nicht jede Kleinstadt mit 20.000 Einwohnern braucht ein eigenes Stadtwerk“ (*Interview L: 3*). Die Stadtwerke organisierten ihre politische Interessenvertretung auf der Bundesebene im Untersuchungszeitraum fast ausschließlich über den VKU und je nach Thema zusätzlich über den Branchenverband VDEW bzw. BDEW. Die Gründung der 8KU bildet auf der kommunalen Akteursebene deshalb insofern eine Zäsur, als sie die sich offensichtlich auffächernde politische Interessenlage der VKU-Mitglieder abbildet. Es dürfte für den Verband in der Zukunft

⁵⁵ In der 8KU-Gruppe kooperieren die Unternehmen HSE (Südhessische Energie AG), Mainova AG (ehemals Stadtwerke Frankfurt), MVV Energie AG (ehemalige Stadtwerke Mannheim), N-ERGIE (Nürnberg), RheinEnergie AG (ehemalige Stadtwerke Köln), Stadtwerke Hannover, Stadtwerke Leipzig sowie die Stadtwerke München.

daher schwieriger werden, eine homogene kommunale Position zu erzeugen und in den politischen Raum zu transportieren.

7.4.5.6 Personelle Verflechtungen zwischen Elektrizitätswirtschaft und Politik

Die Elektrizitätsversorgung ist als entscheidender Infrastruktursektor der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Ländern Europas schon immer als ein sehr staatsnaher Wirtschaftssektor konzeptualisiert worden und war teilweise, wie etwa in Frankreich, traditionell vollständig staatlich kontrolliert. In Deutschland dominierten seit Beginn der Stromversorgung und teils bis zur Liberalisierung ebenfalls öffentliche und gemischtwirtschaftlich organisierte Unternehmen. Daraus ergab sich eine traditionelle Nähe der Branche zur Politik, die vor allem auf der kommunalen Ebene sowie in energiewirtschaftlich dominierten Regionen wie etwa den Kohlebergbaugebieten in Nordrhein-Westfalen bis heute besonders stark ausgeprägt ist. Der RWE-Vertreter verwies darauf, dass die Staatsnähe seit der Liberalisierung mit zunehmender Regulierung sogar noch zugenommen habe: „Energiepolitik oder Energiewirtschaft ist ein hoch reguliertes und damit politisches Thema, das heißt, die Staatsnähe ist immer da gewesen, schon zu alten Monopolzeiten. Gucken Sie sich die kommunalen Beiräte an, die bis heute in bestimmten Gremien oder in bestimmten Unternehmen teilweise noch existieren, insofern gab es schon immer eine politische Nähe. Das ist natürlich durch die Regulierungswut, die auf den Markt eingewirkt hat, größer geworden“ (*Interview B: 7*). Auch der VIK-Vertreter führte die im Untersuchungszeitraum sogar noch gewachsene Verflechtung an und nannte als Beispiel den bereits aufgeführten Wechsel der Kanzleramtsministerin Müller auf den Hauptgeschäftsführerposten des neuen BDEW: „Die Vernetzung zwischen Politik und Energieversorgern ist groß und ist zunehmend gewachsen. Ich finde auch ganz bemerkenswert, dass die Frau Müller, die neue Vorsitzende des BDEW, aus dem Kanzleramt kommt. Auch dort ist sichtbar, wie sehr die Vernetzung stattfindet“ (*Interview H: 7*).

Aufgrund des hohen Regulierungsgrads entwickelten sich zusätzlich zum direkten Kontakt mit Politikern deshalb über Jahrzehnte auch stabile Kooperationsbeziehungen zwischen den Versorgungsunternehmen, ihren Verbänden und der sie regulierenden Ministerialbürokratie auf Landes- und Bundesebene, vornehmlich zum BMWi und in Atomenergiefragen auch zum BMU. Die vielfältigen Verflechtungen öffentlicher Akteure mit der Stromwirtschaft wurden deshalb schon immer thematisiert und vielfach auch zurecht skandalisiert (vgl. u.a. *Radkau* 1983; *Karweina* 1984). Bedingt durch dieses große Näheverhältnis gab es jedoch nicht nur enge Kooperationsbeziehungen, sondern es wechselten auch immer wieder Politiker und Ministerialbeamte in die Elektrizitätswirtschaft, während Mitarbeiter der Konzerne vielfach auch parallel in der Politik

Karriere machten. Eine umfangreiche Auflistung der personellen Verflechtungen mit den vier großen Stromversorgern bietet etwa das von Greenpeace herausgegebene „Schwarzbuch Klimaschutzverhinderer“ oder ein ZEIT-Artikel aus dem Jahr 2005 (*Greenpeace 2007; DIE ZEIT 2005b*).

In der öffentlichen Debatte weitgehend ausgeblendet wurde dagegen bisher die Verflechtung politischer Akteure mit der stark wachsenden Erneuerbare-Energien-Branche, was zuvorderst auf ihr überragend positives Image zurückzuführen ist. Diese Verflechtung vollzieht sich quer durch alle politischen Lager und hat zu einer noch engeren Verzahnung der gesamten Strombranche mit der Politik im Untersuchungszeitraum beigetragen. Dies führte auch der FDP-Vertreter in Bezug auf den zunehmenden parlamentarischen Lobbyismus der Energiewirtschaft aus: „Die Erfolgsstory im Bereich der Erneuerbaren hat dazu geführt, dass da eine ganze Reihe von neuen Lobbyisten auch in die Parlamente eingezogen sind, die man teilweise auch namentlich kennt, die jetzt in einer ähnlichen Weise etabliert sind wie es früher auch die Abgeordneten waren, die sich dann für Unternehmen eingesetzt haben, weil die Verpflichtungen zwischen Unternehmen und Akteuren im Parlament auch in der Strom- und Gasindustrie immer schon sehr stark war. Und das hat sich praktisch auf dem Gebiet der Erneuerbaren fortgesetzt, so dass ich im Endeffekt denke, dass die Energiewirtschaft fast noch stärker durch Lobbyisten präsent ist als vorher“ (*Interview N: 8*).

Der RWE-Vertreter machte darüber hinaus auch die zunehmende Transparenz und Öffentlichkeitswirksamkeit des Politikfeldes, die mit den Effekten der Liberalisierung und Ökologisierung der Stromversorgung einher ging, für die gestiegene Politisierung der Energiewirtschaft und die Sensibilität der Öffentlichkeit für personelle Verflechtungen verantwortlich. „Um mitgestalten zu können, ging es nur mit Interaktion der Politiker, natürlich auch gegen die Aktivitäten der Politik, aber ich glaube, dass in der Phase 1998 bis heute natürlich die Politisierung der Energiewirtschaft spürbarer und öffentlichkeitswirksamer geworden ist. Sie war immer schon da, aber da war es so eine Black Box, genauso wie die Preisfindung oder die Preisgestaltung früher eine Black Box war, das wurde festgesetzt und bingo, basta. Heute ist sowohl eine Preissensibilität wie auch eine Politiksensibilität da“ (*Interview B: 7*).

Die entscheidende Frage, die hinter dem hohen und im Untersuchungszeitraum sogar noch gewachsenen Verflechtungsgrad steht, muss sich deshalb auf den Grad der damit einhergehenden Politikbeeinflussung beziehen. Obwohl dieser nicht ohne Weiteres messbar ist, zeigt das bereits in Abschnitt 7.3.5.5 genannte Beispiel des parteilosen ehemaligen Wirtschaftsministers Werner Müller und seines Staatssekretärs Alfred Tacke, dem engen Vertrauten von Bundeskanzler Schröder, zumindest eine mutmaßlich krasse Überschneidung von persönlichen und öffentlichen Interessen auf. An diesem Beispiel lässt sich der Einfluss einzelner politischer Entscheidungsträger auf ein Politikergebnis jedoch auch besonders plakativ darstellen. Wie groß beispielsweise der Einfluss

eines einzelnen Bundestagsabgeordneten auf einen Policy-Prozess ist, kann man dagegen schon aufgrund einer gewissen Intransparenz der Politikformulierungsprozesse kaum wissenschaftlich untersuchen. Klar ist jedoch, dass die Nähe zu politischen Entscheidungsträgern den stromwirtschaftlichen Akteuren für ihre Lobbyingaktivitäten oftmals entscheidende Informationsvorsprünge wie etwa den Zugang zu Referentenentwürfen sichert. Dieser Zugang zu Informationen und Entscheidungsvorlagen stellt im Lobbyprozess jedoch oft die entscheidende Größe bei der Beeinflussung von Gesetzesformulierungen dar, so dass er vielfach zu einer asymmetrischen Interessenvertretung jenseits eines pluralistischen Meinungsbildungsprozesses führt.

7.4.6 Kommerzielle Beratungsfirmen als neue Akteure?

Wie schon im Abschnitt 6.3.7 zur Entwicklung der Beratungsdienstleistungen auf der europäischen Ebene dargestellt, entwickelte sich das Beratungsgeschäft von Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen im Untersuchungszeitraum sowohl auf der europäischen, als auch auf der nationalen Ebene sehr dynamisch. Dieser Prozess hing auf der nationalen Ebene unmittelbar mit der Neufassung des EnWG als dem Ordnungsrahmen der Elektrizitätswirtschaft bzw. mit der Liberalisierung des Strommarktes und jedem einzelnen Regulierungsschritt sowie mit weiteren neu aufgeworfenen Rechts- und Beratungsfragen, etwa um die Ausgestaltung des EEG, zusammen. Die Entwicklung der Geschäftsfelder für kommerzielle Rechts- und Politikberatung überraschte deshalb die Interviewpartner auch nicht, wie unter anderem der VKU-Vertreter ausführte: „Das alte Vorgängergesetz gab es ja seit den 30er Jahren, da sind ja nur marginale Änderungen gemacht worden. Da gab es natürlich nichts zum Streiten. (...) Hier tauchten dann mit dem Energiewirtschaftsgesetz, dem ersten und insbesondere mit dem nach 2005 eine Vielzahl von Fragestellungen auf, die einerseits einer späteren Lösung, indem weitere Rechtsverordnungen oder Festlegungen durch die Regulierungsbehörden erfolgen sollten, die dann auf die unterschiedlichen Interessen von Verbraucherinteressen, administrativen Interessen und Energiewirtschaftsinteressen trafen, die automatisch dazu geführt haben, dass die Dissense, die dann entstanden sind, oftmals auch gerichtlich ausgetragen werden mussten. Und das hat dazu geführt, dass gerade Energierechtskanzleien sich sehr stark haben etablieren können“ (*Interview I: 6*). Allerdings betonten die Interviewpartner, die Intensität der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen hätte sich je nach Ausstattungsgrad mit eigenen Ressourcen und damit nach Akteurstyp stark unterschieden. So hätten gerade neue Marktteilnehmer oder auch kleinere Stadtwerke kaum über eigene Expertise verfügt, was auch jenseits der Verbände viel Raum für rechtliche Beratung und Kontaktvermittlungsdienstleistungen zur Politik geschaffen habe. Die Verbände hätten wiederum ebenfalls vor allem rechtliche, nicht im eigenen Hause vorhaltbare Expertise nachgefragt, während

einige Kanzleien und Agenturen den Unternehmen zunehmend verbandsähnliche Dienstleistungen angeboten hätten und damit auch in eine gewisse, aber nicht zu vermeidende Konkurrenz zu den etablierten Verbänden getreten seien, wie der Vertreter des BDEW im Interview ausführte. „Wir nehmen das auch mit einer gesunden und kritischen Wahrnehmung zur Kenntnis, nach dem Motto, ups, da müssen wir ein bisschen aufpassen, dass die uns nicht Mitgliedsunternehmen abgraben. (...) Natürlich sind wir auch ein Verband, der Dienstleistungen, die über das Lobbygeschäft hinausgehen, für die Mitgliedsunternehmen anbietet. Aber natürlich wird es immer auch Organisationen, Anwaltskanzleien, geben, die speziell auf diesem Dienstleistungssektor Angebote machen, die weit über unser Angebot hinausgehen. Das ist auch in Ordnung, weil wir auch nicht bis ins Letzte mit diesen Agenturen und Kanzleien konkurrieren können, denn das ist nicht unser Kerngeschäft. Wir sind also nicht der Rundum-Sorglos-Dienstleister für die Mitglieder, können wir gar nicht sein“ (*Interview E: 4*).

Auch die großen vier EltVU haben trotz großer eigener Rechts-, Strategie- und Politikabteilungen durchaus punktuell spezialisierte Dienstleistungen in Anspruch genommen, jedoch nicht in einem wesentlichen Umfang, wie z.B. der EnBW-Vertreter ausführte und den Dienstleistern ähnlich wie die anderen drei Unternehmensvertreter deshalb keinen wesentlichen Einfluss im Politikfeld im Gegensatz etwa zu den USA zumaß. „Es gibt viele Public-Affairs-Agenturen, die sich massiv um einen Eintritt bemüht haben. Ich sehe deren Einfluss als nicht so stark an. Ich glaube, bei uns in der Branche ist das immer noch relativ unternehmensgemacht. Da beschäftigt man solche Agenturen vielleicht mal als Dienstleister, aber so wie ich höre, wie es in anderen Politikfeldern ist, ist es hier nicht. Anwaltskanzleien? (...) Also auch da, wenn ich dagegen sehe, was in Washington los ist, was dort über Anwaltskanzleien läuft, ist das natürlich ein kleinster Bruchteil davon. Ich würde also den Einfluss weder von Public-Affairs-Agenturen noch von Anwaltskanzleien als besonders hoch einschätzen. Die Juristen haben sicherlich an Bedeutung gewonnen, aber die wesentliche Kompetenz ist da sicherlich konzernintern. Das ist ja auch etwas ganz Spezielles. In den großen Kanzleien gibt es ganz wenige, die sehr, sehr Gute haben, aber nicht in der Breite“ (*Interview D: 4 f.*). Dennoch werde die kommerzielle Beratung über Anwaltskanzleien weiter zunehmen, wie der Vattenfall-Vertreter auch im Vergleich zu ihrer Rolle in Washington oder Brüssel ausführte: „Anwaltskanzleien ist zumindest in Deutschland eine relativ neue Entwicklung. Anderswo gibt es das schon lange. Das hat einen gewissen Charme und ist auch eine Sache, die im Kommen ist“ (*Interview C: 5*).

Viele Ansprechpartner jenseits der Firmenvertreter sahen jedoch einen mittlerweile hohen Vernetzungsgrad bestimmter Anwaltskanzleien mit der Politik, die zunehmend auch zur fachlichen Politikberatung, etwa bei Ausschussanhörungen, herangezogen würden, was der SPD-Vertreter ausdrücklich begrüßte. „Das sind Gesprächspartner, die auch in Anhörungen des Deutschen

Bundestages gehört werden, weil es darauf ankommt, unterschiedliche unabhängige Sichtweisen zu hören. Da ist es gut, dass man nicht nur Stakeholder hat, die selbst unmittelbare Akteure im Politikfeld sind, sondern auch andere, die sich zwar professionell, aber eher aus einer distanzierten wissenschaftlichen oder juristisch qualifizierten Perspektive damit befassen“ (*Interview K*: 6).

Bestimmte Anwaltskanzleien konzentrieren sich dabei auf einen Mandantentyp und können diesem so sehr spezialisierte Dienstleistungen anbieten, wie etwa der VIK-Vertreter im Hinblick auf zwei bekannte Energierechtskanzleien ausführte. „Gerade die Anwaltskanzleien sind gut vernetzt. Man kann sie auch relativ stark in Versorger oder Nichtversorger unterteilen. Zum Beispiel *Becker Böttner Held* ist eine typische Anwaltskanzlei, die stadtwerkelastig ist. (...) *Chlifford Chance* ist ein ganz klarer großer Vertreter von E.ON und RWE. Die lassen sich relativ klar eintakten“ (*Interview H*: 6). Der Energie-Journalist berichtete in diesem Zusammenhang von dem immer stärker proaktiven und professionalisierten Auftreten der Anwaltskanzleien ihm gegenüber, die offensichtlich darauf abzielten, öffentliche Meinungsbildungsprozesse zunehmend im Sinne ihrer Mandantenschaft mitzugestalten. „Da haben die großen Kanzleien mehr Experten denn je unterwegs, die da rund um Regulierungen, Liberalisierung, alles, was es gibt, enorm aktiv sind. (...) Wie die insgesamt immer mehr machen, immer stärker auch von Verbänden oder einzelnen Unternehmen eingesetzt werden, das ist spürbar, und die selbst auch aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, wie die Kanzleien, einige haben gerade beim Energiethema einen guten Ruf, sofort anrufen, wenn eine Entscheidung der Bundesnetzagentur oder eine richterliche Entscheidung gerade auf dem Tisch ist. Dann sagen die, wenn Sie dazu unsere Einschätzung haben wollen, warum das gut oder schlecht oder untragbar ist und wie wir dagegen vorgehen, dann kriegen Sie heute noch sofort unseren Experten. Das hat sich enorm professionalisiert“ (*Interview T*: 4 f.).

Die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung der politischen Entscheidungswege wurde zusammen mit einer homogenen Mandantenschaft vom Vertreter des BMWi für die Herausbildung von großen, internationalen Kanzleien und Agenturen bzw. Netzwerken verantwortlich gemacht, die ihren Klienten damit ganzheitliche, vernetzte Dienstleistungen anbieten könnten. Ähnlich zu den Ausführungen des BDEW-Vertreters sieht auch er eine Entwicklung hin zu verbandsartigen Qualitäten, da es für große Dienstleister geschäftlich sehr attraktiv sei, sich zu einem eigenständigen Akteur weiterzuentwickeln. „Weil bestimmte Formen der Beratung immer internationaler, immer größer und damit natürlich auch die Beratungsgesellschaften selber immer relevanter werden. Und , wenn sie eine gewisse Menge an Mandanten in diesem Geschäftsbereich haben, wenn es eine etwas homogene Mandantenschaft ist, plötzlich ähnlich auch wie Verbände anfangen, Interessen gebündelter zu vertreten. (...) Es ist hinreichend attraktiv, in so einem Umfeld dann auch seinerseits Akteur auf dieser politischen Ebene zu werden. Weil sich dadurch dann auch möglicherweise für solche Beratungsfirmen Synergien für ihr Kerngeschäft entwickeln lassen.“

(Interview P: 7 f.)

Im Untersuchungszeitraum gelang es also einigen kommerziellen Dienstleistern, vornehmlich Anwaltskanzleien, sich über spezialisierte Beratung für eine relativ homogene Mandantenschaft selbst eine gewisse Akteursqualität zu erarbeiten - mit rasch zunehmender Tendenz. Die Entwicklung korrespondierte mit den zahlreichen neuen Rechtsetzungen, die nach jahrzehntelanger rechtlicher Kontinuität durch Liberalisierung, Europäisierung, Policies wie dem EEG oder dem verhandelten Netzzugang zu fortwährend konfliktuösen Akteurskonstellationen im Politikfeld führten. Dabei bilden sich immer stärker verbandsähnliche Dienstleister heraus, die ihren Klienten eine spezialisiertere, besser auf ihre konkreten Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistung auch im politischen Raum anbieten können, als es ein etablierter Verband von seinen Ressourcen her vermag. Es steht daher auch wegen der Europäisierung zu erwarten, dass große kommerzielle, international vernetzte Beratungsfirmen insbesondere zulasten der etablierten Verbandsstrukturen weiter an Akteursqualität gewinnen werden. Im Politikformulierungsprozess, etwa in Ausschussanhörungen, treten auch zunehmend Vertreter von spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien als vermeintlich unabhängige Experten auf, was sie de facto als kommerzielle Rechtsberater nicht sind. Zusammen mit ihrer anwaltlichen Schweigepflicht, die sie davon entbindet, ihre Mandantenschaft offenzulegen, bieten sie für ressourcenstarke Akteure wie die großen EltVU damit theoretisch eine weitere verdeckte Zugangsmöglichkeit zu Policy-Prozessen, die ihnen vorher so nicht offen stand. Diese neue Spielart des Lobbyismus verstärkt damit nicht nur die ressourcenabhängige Asymmetrie der strategischen Interessenvertretungsmöglichkeit von Akteuren im politischen Raum, sondern erschwert auch den staatlichen Akteuren ihre gesetzgeberische Arbeit. Für sie sind die zunehmenden Einflussversuche teilweise nur sehr schwer Akteuren oder Interessen zuzuordnen, wie der ehemalige Staatssekretär im BMWi betonte. „Das macht es für die eigentlichen politischen Akteure, sprich Bundesregierung und Deutscher Bundestag, sehr schwer. (...) Der Einfluss von Lobbyisten, von großen Anwaltskanzleien, Sozietäten, der wird zunehmend größer werden, weil auch Unternehmen sich immer weniger durch ihre Interessenverbände in politischen Prozessen entsprechend vertreten sehen. Sie fahren über diesen Weg ihren eigenen Weg, um an politischen Prozessen mit ihren eigenen Vorstellungen teilhaben zu können. Das ist nicht zu kritisieren. Es ist manchmal zu bedauern, weil es für die politischen Akteure und den öffentlichen Dienst, die sich mit solchen Dingen befassen müssen, es ungemein schwerer macht, hier auch noch einen roten Faden durchzuhalten“. Er betonte allerdings auch, dass juristische Einflussversuche oftmals auch sehr plump gewesen und völlig ohne Ergebnis geblieben seien: „Unternehmen machen strategische Fehler. Wenn so ein Schritt wie Liberalisierung ansteht, dann beauftragen sie große Anwaltskanzleien, Gesetzesentwürfe zu schreiben, die sie dann teilweise in einer dümmlichen Art und Weise der Bundesregierung zur Verfügung stellen, die dann einfach zu den Akten gegeben

werden und mit denen man dann nicht umgeht“ (Interview O: 8 f.).

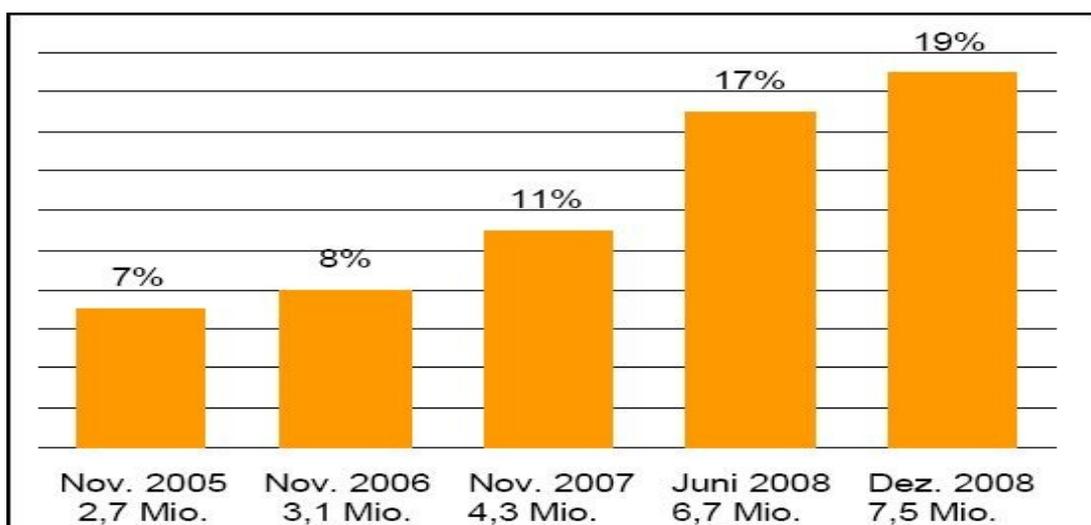
7.4.7 Öffentlichkeit

Ohne die Vieldimensionalität des Begriffs Öffentlichkeit an dieser Stelle erörtern zu können, ist die Öffentlichkeit bzw. die wahrnehmbare öffentliche und hier insbesondere die über verschiedene mediale Kanäle veröffentlichte Meinung für diese Arbeit in zweifacher Hinsicht von Interesse, da sich dem Druck der Öffentlichkeit nur wenige wirtschaftliche oder gar politische Akteure auf Dauer entziehen können⁵⁶. Der Öffentlichkeit kommt so eine besondere, übergeordnete Art von Akteursqualität zu.

7.4.7.1 Niedrige Wechselquote privater Haushalte trotz Liberalisierung

Zunächst verfügen die Bürger, die in ihrer Summe die Öffentlichkeit bilden, als Stromkunden seit der Liberalisierung auch über die ökonomische Macht, ihrer Stimmung und Meinung mit Auswahl eines anderen Produkts Ausdruck zu verleihen und so zentral über die wettbewerbliche Entwicklung auf dem deutschen Strommarkt mitzuentcheiden. Im Untersuchungszeitraum machten die privaten im Gegensatz zu den gewerblichen Stromkunden davon allerdings erst sehr spät verstärkt Gebrauch, wie die folgende Darstellung der kumulierten Wechselquote belegt.

Abb. 28: Versorgerwechsel der Haushaltskunden - kumulierte Wechselquote bis 2009



Quelle: BDEW (2009b: 19)

⁵⁶ Vgl. zum Komplex der öffentlichen Meinung im Verhältnis zur veröffentlichten Meinung und ihren Auswirkungen auf den politischen Prozess auch *Sarcinelli* 2011: 64 ff.

Bis Ende 2008 wechselten also lediglich 7,5 Millionen oder 19 Prozent der deutschen Haushalte von ihrem Grundversorger zu einem anderen Anbieter. Etwa 40 Prozent wählten darüber hinaus einen anderen Tarif bei ihrem angestammten Versorger, während die restlichen ca. 40 Prozent ihren alten Tarif beibehielten. Der sprunghafte Anstieg der Wechselzahlen ab 2007 ist unter anderem mit den Pannen in den Vattenfall-Atomkraftwerken Krümmel und Brunsbüttel im Sommer 2007 zu erklären, in dessen Folge etwa 200.000 Vattenfall-Kunden den Versorger wechselten. Der politikwissenschaftliche Interviewpartner sagte dazu: „Die Öffentlichkeit in Deutschland ist ja praktisch erst aufgewacht, als es ihnen zu bunt wurde mit Unfällen in Atomkraftwerken“ (*Interview S: 9*). Daneben war neben preisgünstigeren Tarifen von Konkurrenten die Auswahl eines Ökostrom-Anbieters für einen weiteren Teil der Kunden das Motiv für einen Versorgerwechsel.

Insgesamt machten trotz eines individuellen Einsparpotentials von teils mehreren hundert Euro pro Jahr weit weniger Privathaushalte von ihrer Wechselmöglichkeit Gebrauch, als es sich etwa die Europäische Kommission gewünscht hätte. Ihr Vertreter sagte, dass diese sonst wahrscheinlich den deutschen Strommarkt mit noch weitergehenden Liberalisierungsanstrengungen adressiert hätte. „Im Prinzip könnte jeder Haushaltskunde den Anbieter frei wählen, aber wir sehen, dass dies nur in sehr geringen Anteilen passiert. Wenn wir mal davon ausgehen, dass die Öffentlichkeit sich wirklich artikulieren möchte in dem Bereich, dann wäre sicherlich ein guter Gradmesser auch das tatsächliche Handeln der Haushaltskunden, die ja die Öffentlichkeit repräsentieren. Wenn die Haushaltskunden massiv das Thema Liberalisierung aufgreifen und eben den Anbieter wechseln, dann würden wir natürlich auch im politischen Raum sehr viel mehr Interesse an der Liberalisierungsfragestellung zeigen“ (*Interview Q: 9*). Während das Wechselverhalten im Vergleich zu „reiferen“ liberalisierten Märkten wie etwa Großbritannien, wo ca. 10 Prozent der Haushalte jedes Jahr einen neuen Stromanbieter wählen, in Deutschland unterdurchschnittlich blieb und der Öffentlichkeit in diesem Bereich keine entscheidende Akteursrolle zukam, war die über Medien bzw. die Demoskopie wahrnehmbare mutmaßliche öffentliche Meinung⁵⁷ im Untersuchungszeitraum dagegen entscheidend für das Handeln der politischen Entscheidungsträger im Politikfeld, wie der folgende Abschnitt belegt.

7.4.7.2 Öffentliche Meinung als Determinante politischen Handelns im Politikfeld

Traditionell prägt die öffentliche Meinung maßgeblich das Verhalten der politischen Entscheidungsträger auf allen Ebenen, so dass öffentlicher Druck oftmals auch politischen

⁵⁷ Vgl. zu den stets kontrovers diskutierten und ins Verhältnis gesetzten Begriffen der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung auch *Jarren/Donges* 2006: 95 ff., und *Luhmann* 2000: 274 ff.

Handlungsdruck auslöst, der sich in staatlichen bzw. gesetzgeberischen Maßnahmen entladen kann. Diese können gerade für die vom staatlichen Handeln betroffenen wirtschaftlichen Akteure positive oder negative Auswirkungen bis hin zur Existenzgefährdung haben. Die öffentliche Meinung über Kommunikationsstrategien in eigenem Sinne zu beeinflussen oder sogar öffentlichen Druck zu erzeugen, ist deshalb als eine sehr effektive Art des Lobbying zu betrachten, da sie politisches Handeln vielfach determiniert bzw. auch Wahlentscheidungen beeinflusst, die wiederum ein bestimmtes politisches Szenario wahrscheinlicher werden lassen.

Mit der Liberalisierung 1998 und der Aufhebung des Monopols in der Stromversorgung wurde der Zwangsabnehmer zum Kunden, um den die Unternehmen im vermeintlich aufkommenden Wettbewerb nun konkurrierten. Dies manifestierte sich zunächst in sinkenden Preisen für die Verbraucher und der theoretischen, in der Praxis aber von vielen Schikanen begleiteten Möglichkeit, den Versorger zu wechseln. Durch die begleitenden Medienberichte entwickelte sich in der Bevölkerung erstmals eine Preissensibilität für das Produkt Strom, die es vorher monopolbedingt nie gegeben hatte. Flankiert wurde diese Entwicklung vom Regierungswechsel 1998 und den folgenden ökologischen Policies, so dass die vorher bis auf die Atomfrage medial kaum interessante Elektrizitätspolitik von einem Randthema sehr schnell zu einem Massenthema wurde, wie unter anderem der SPD-Vertreter ausführte: „Das Themenfeld Energie hat sich sehr extrem dynamisch von einem Randthema zum Seite-1-Thema entwickelt“ (*Interview K: 8*). Das Politikfeld trat allerdings nicht in seiner Gesamtheit in die öffentliche Wahrnehmung, sondern entlang der Themen Strompreis und Liberalisierung, Versorgungssicherheit sowie Umwelt- bzw. Klimaschutz, die stets isoliert voneinander in den Medien aufgegriffen wurden.

Betrachtet man den Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2009, so kann man anhand der Medienberichte gut nachvollziehen, dass die öffentliche Agenda im Politikfeld bis hinein ins Jahr 2007 von der Entwicklung der Strompreise dominiert war. In dieser Zeit zogen die Preise insbesondere in den Jahren 2003 und 2004 wieder massiv an, was vor allem für die vier großen EltVU in der öffentlichen Wahrnehmung als Erzeugungsoligopol und aufgrund der fehlenden Netzregulierung verheerende Imagefolgen hatte, wie z.B. der BDEW-Vertreter ausführte: „Die Energieversorgungsunternehmen haben bis 2003/2004 noch ein unglaublich gutes Renommee gehabt. Strom kommt immer, pünktlich, zuverlässig. Dann gingen die Preise immer weiter nach oben und der Unmut wuchs. Da haben die Unternehmen auch Fehler gemacht, sie sind teilweise sehr arrogant aufgetreten und haben schlecht kommuniziert. Inzwischen haben die Leute zwar begriffen, dass das alles nicht so einfach ist, man nicht einfach mal so die Preise senken kann, aber der Druck ist enorm und die öffentliche Wahrnehmung ist schlecht. Das Image ist in den letzten drei, vier Jahren richtig abgestürzt“ (*Interview E: 9*).

Da jeder Bürger automatisch privater Stromkonsument ist, rückte das Thema Strompreis über die

Medien in dieser Zeit auch stark ins Bewusstsein der Politik, die teilweise unmittelbar mit der Einführung der Anreizregulierung und einer Verschärfung der zweiten grundlegenden EnWG-Novelle reagierte. Hieran manifestierte sich der enorme Druck der öffentlichen Meinung auf die Politik, was die Unternehmen in dieser Intensität stark überraschte und zu weitreichenden strategischen Konsequenzen veranlasste, wie der EnBW-Vertreter einräumte. „Es ist immer mehr die Erkenntnis gereift, allein schon, wenn ich die Politik als unsere Kundschaft ansehe, wie sehr unsere Kundschaft auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit getrieben ist. Und deshalb ist diese Öffentlichkeitswahrnehmung in dem Bewusstsein von uns auf der Unternehmensseite Handelnden immer wichtiger geworden. Deswegen bemühen wir uns auch, immer mehr integrierte Konzepte zu machen zwischen Politikarbeit und Öffentlichkeitsarbeit. Das ist auch etwas, was ich habe lernen müssen, wie sehr die öffentliche Wahrnehmung eine Rolle spielt und wie auch die Sachargumente dahinter zurücktreten“ (*Interview D*: 8 f.).

Der RWE-Interviewpartner thematisierte ebenfalls die notwendig gewordene strategische Neuausrichtung der Konzerne an den Bedürfnissen der medialen Öffentlichkeit: „Das Thema Energie hat mit der Liberalisierung und den Grünen einfach eine Omnipräsenz in den tagtäglichen Medien bekommen. (...) In dem Moment, wo ein Thema virulent in der Öffentlichkeit ist, muss man eine eigene Strategie entwickeln, wie man das Thema mitbesetzen kann oder wie kann ich in der Öffentlichkeit Gegenpole setzen. Das ist eine Hyper-Medialisierung des Themenfeldes Energiepolitik gewesen und deswegen auch eine starke strategische Orientierung an dieser medialen Öffentlichkeit“ (*Interview B*: 11). Der BDEW-Vertreter interpretierte die Politikentwicklung in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums gar als Spiegelbild der öffentlichen Debatte, weshalb man das Image der etablierten Stromwirtschaft unbedingt wieder verbessern müsse: „Das ist deshalb so wichtig, weil die öffentliche Meinung eine ganz, ganz massive Rolle spielt, wenn es um das Verhalten der Politik geht. Die Politik reagiert natürlich auch seismographisch auf öffentliche Befindlichkeiten. Wenn die Gemeindebürger auf die Barrikaden gehen, weil die Strompreise ins Unermessliche wachsen, dann reagiert die Kommunalpolitik darauf. Das kann man beliebig transferieren, die politischen Initiativen zur Regulierung und dem Anziehen der Daumenschrauben für die Mitgliedsunternehmen hier im BDEW, das kommt ja nicht von ungefähr. Das hat sich die Politik auch nicht mal aus Eigeninitiative ausgedacht, sondern das ist eine ganze klare Spiegelung der öffentlichen Debatte“ (*Interview E*: 8 f.).

Der Verbrauchervertreter gab deshalb zu bedenken, dass die Ablehnung der Netzregulierung zu Beginn der Liberalisierung den Unternehmen im Nachhinein mehr geschadet als genutzt habe: „Hätte man die Regulierung schon vorher eingeführt, wäre diese Phase für die Unternehmen längst nicht so rufschädigend gewesen. Man muss sagen, mit der Ablehnung der Regulierung haben sich die Unternehmen keinen großen Gefallen getan. Vieles, was in den letzten Jahren hochkam, hängt

sicherlich damit zusammen“ (*Interview J: 8 f.*). Weiterhin führte er aus, dass sich verstärkte öffentliche Kampagnen der Unternehmen deshalb auch als wirkungslos und sogar schädlich erwiesen hätten. „Man konnte in den letzten Jahren schon die Versuche der Energiewirtschaft erkennen, mit der Bevölkerung stärker direkt zu kommunizieren, wenn Sie das aber gerade in der Zeit der hohen Energiepreise verfolgt haben, dann wurden ja viele Anzeigenkampagnen mit entsprechend gegenteiligen Artikeln im redaktionellen Teil geradezu konterkariert. Das ist also nicht so gut gelaufen! Teilweise hat es sich sogar ins Gegenteil verkehrt“ (*ebd.: 6*). Der Energie-Journalist ergänzte, dass sich durch die mediale Begleitung der Strompreisentwicklung aus seiner Beobachtung heraus auch die ehemals exzellenten direkten Kontakte der großen EltVU in die Politik abgenutzt hätten: „Aber die merken doch, dass sie durch die ganze Preisdiskussion sehr in einer Defensive sind, (...) das ist eben in den letzten zwei, drei Jahren deren großes Problem gewesen. Mittlerweile ist in der Politik auch klar geworden, dass man zu denen ein bisschen mehr Distanz pflegen sollte“ (*Interview. T: 6 f.*).

Das Thema Versorgungssicherheit konnte sich aufgrund der im internationalen Vergleich nach wie vor hervorragenden Netzqualität in Deutschland nur kurz in den Medien etablieren, als es im November 2005 zu einem tagelangen Stromausfall im Münsterland kam, wo Strommasten des RWE-Konzerns unter starker Eislast zusammenbrachen. Im November 2006 verursachte E.ON durch die Abschaltung einer Hochspannungsleitung einen kurzzeitigen Stromausfall in einigen Teilen Europas, was aber auf falsche technische Berechnungen zurückzuführen war. Insbesondere wurde jedoch die Versorgungssicherheit mit Erdgas während der wiederkehrenden Streitigkeiten zwischen Russland und der Ukraine um Gaslieferungen in den Jahren 2006 bis 2009 thematisiert, strahlte auf das Politikfeld der Elektrizitätspolitik aber nur bedingt ab und konnte die Diskussion auch wegen neuer Pipeline-Projekte und der LNG-Technologie insgesamt nicht dominieren. Ebenso wenig verfiel in der Öffentlichkeit der massive zwischenzeitliche Versuch der etablierten Elektrizitätswirtschaft, das EEG bzw. den fortschreitenden Ausbau der erneuerbaren Energien mit dem immer wieder vorgebrachten Argument zu diskreditieren, die Sprunghaftigkeit der Einspeisung regenerativ erzeugten Stroms würde die Versorgungssicherheit in Deutschland nachhaltig gefährden.

Spätestens ab dem Jahr 2007, verstärkt durch den Stern-Report, den Nobelpreis für Al Gore für sein Klimaschutzengagement und auch das IEKP wurde die öffentliche Debatte im Politikfeld nach Einschätzung vieler Interviewpartner vom Aspekt des Klimaschutzes bei der Stromproduktion überlagert. Dieser Fokus auf die CO₂-Bilanz von Erzeugungsarten hatte für die Elektrizitätswirtschaft auch ganz praktische Folgen vor Ort und hier vor allem bei Investitionen in neue Kraftwerke, wo sich die Bevölkerung viel stärker als früher einmischte, wie der VKU-Vertreter berichtete. Die Öffentlichkeit habe für die Energiewirtschaft deshalb nicht nur auf der

Kundenseite, sondern auch auf der technischen Seite einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. „Man hat natürlich auch ein mediales Echo in den letzten eineinhalb Jahren z.B. bei Investitionen von Kraftwerken, dass dann vor Ort sich die Bevölkerung viel intensiver als früher damit auseinandersetzt, *was wollt ihr denn für eine Art von Kraftwerk da hinsetzen, sind das keine klimaschädlichen Kraftwerke?* Man nimmt darüber wahr, dass die Öffentlichkeit sich viel intensiver mit der Energiewirtschaft auseinandersetzt. (...) Das heißt also, wir müssen uns mit Öffentlichkeit sehr viel intensiver auseinandersetzen als in früheren Jahren und überzeugende Argumentationen finden, die der Öffentlichkeit erlauben zu sagen, okay, das ist nachvollziehbar oder nicht nachvollziehbar. (...) Insofern hat Öffentlichkeit eine erheblich gewachsene Bedeutung für die Unternehmen bekommen“ (*Interview I: 16*).

Der politikwissenschaftliche Interviewpartner betonte darüber hinaus, dass trotz der allgemein großen Zustimmung zum Ausbau der erneuerbaren Energien auch Konflikte um Windkraftanlagen oder neue Stromleitungen zur immer stärkeren Mobilisierung der lokalen Öffentlichkeit für Belange der Stromwirtschaft beigetragen hätten (*Interview S: 10*). Übereinstimmend berichteten die Ansprechpartner jedoch, dass die EE-Branche die Öffentlichkeit wesentlich stärker und erfolgreicher als alle anderen Akteure der Elektrizitätswirtschaft adressiert habe, wie unter anderem der FDP-Vertreter erklärte: „Was sehr erfolgreich war, das muss man klar sagen, das ist die Medienöffentlichkeit, die alle Anbieter von erneuerbaren Energien eigentlich erreicht haben, das ist unübertroffen. (...) Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit ist für diese Unternehmen, die sozusagen unsere Erde retten, mit einem Vielfachen anzusetzen gegenüber den normalen Energieversorgerbranchen“ (*Interview N: 9*). Entsprechend der skizzierten Abhängigkeit des politischen Handelns von der öffentlichen Meinung habe die Branche im Untersuchungszeitraum deshalb auch politisch sehr stark von der großen öffentlichen Zustimmung profitiert, betonte der CDU-Vertreter: „Die Erneuerbaren können ihr positives Image in der Öffentlichkeit eindeutig für sich nutzen“ (*Interview L: 9*).

Während also die Erneuerbare-Energien-Branche von Anfang an die Öffentlichkeit als indirekten Akteur und zentrale intermediäre Plattform zur Durchsetzung ihrer Interessen in der Politik begriff, war die etablierte Stromwirtschaft lange Zeit noch ihren aus Monopolzeiten und mit der Strategie der nationalen Champions fortgeführten privilegierten Zugang zur Politik gewohnt und scheute den Umweg über die Öffentlichkeit. Wie der Vattenfall-Vertreter ausführte, änderte sich die Lobbying-Strategie der Konzerne, die nun viel stärker die Öffentlichkeit integrierte, dann auch wegen des Regierungswechsels 2005. „Die Öffentlichkeit ist als wichtiger Faktor dazugekommen. Das ist auch ein Unterschied zu der vorherigen und der gerade ablaufenden Legislaturperiode. Wir haben gelernt, dass eine große Koalition, wenn sie ihren Konsens gefunden hat, relativ schwer beeinflussbar ist. Wir haben gelernt, dass das Zuschalten der Öffentlichkeit wesentlich effektiver ist, als der Versuch,

irgendwo einzelne Landesvorsitzende zu beatmen. Wir haben auch gesehen, dass Bewegung und Reaktion in der Politik durch die teilweise öffentliche Vermittlung unserer Interessen forciert werden kann“ (*Interview C*: 10).

7.5 Zwischenfazit: Die deutsche Elektrizitätspolitik von 1998 bis 2009 - vom Klimaschutz zum Wettbewerb

Entsprechend der starken institutionellen Stellung der Parteien in Deutschland war auch die deutsche Elektrizitätspolitik im Untersuchungszeitraum von parteipolitischen Konstellationen geprägt. Mit dem Regierungswechsel zu Rot-Grün 1998 wurde insbesondere im Energiebereich eine politische Wende eingeleitet, nachdem die konservativ-liberale Regierung auf europäische Politikvorgaben hin kurz zuvor mit der grundlegenden Neufassung des EnWG eine weitgehend auflagenlose Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft durchgeführt hatte. Mit den Grünen kam erstmals eine Partei an die Macht, die sich sehr stark über ihre energiepolitische Ausrichtung definierte und die maßgeblichen ökologischen Reformprojekte (Ausstieg aus der Atomkraft, Stromsteuer, EEG) für das Politikfeld der Elektrizitätspolitik in die Koalition mit der SPD einbrachte.

Die SPD stand den etablierten Stromversorgungsunternehmen hingegen in vielen Teilen sehr nahe, was insbesondere auf regionalen und kommunalen Verflechtungen und ihrer traditionellen Nähe zur Industriearbeiterschaft im Bereich der Kohlewirtschaft und damit dem Energieträger Kohle fußte. Die SPD bremste die Wettbewerbsentwicklung im Untersuchungszeitraum zugunsten der etablierten Stromwirtschaft und wollte ihr damit einen abgefederten Übergang in den Wettbewerb ermöglichen. Mit dem ehemaligen VEBA-Manager Werner Müller und dem Ministerpräsidenten des Kohlewirtschafts- und RWE-Stammlandes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, nominierte sie zudem in der 14. und 15. Wahlperiode zwei den großen Stromkonzernen äußerst nahe stehende Wirtschaftsminister. Da die Grünen mit Jürgen Trittin den Umweltminister stellten, war eine konfliktuöse Konkurrenzsituation um die Politikformulierungshoheit angesichts der schon im Koalitionsvertrag 1998 fixierten ökologischen Reformprojekte im Politikfeld vorprogrammiert. Dieser Konflikt blieb für die integrierte Elektrizitätspolitik bis zum Ende der rot-grünen Koalition im Jahr 2005 prägend. Er zeigte sich exemplarisch beim Gesetzgebungsverfahren zum EEG, für das in der 14. Wahlperiode (1998-2002) formal noch das BMWi die Zuständigkeit besaß. Nachdem das Wirtschaftsressort unter Müller zwei Gesetzentwürfe vorgelegt hatte, die aus Sicht der beiden Koalitionsfraktionen völlig ungenügend waren und darauf abzielten, das gesamte Gesetzesvorhaben zu torpedieren, entschlossen sie sich schließlich, den Gesetzentwurf selbst zu verfassen.

Beim Atomausstieg löste Kanzler Gerhard Schröder den Dissens hingegen einseitig und im Alleingang auf, indem das Bundeskanzleramt die Federführung an sich zog und in kooperativen Verhandlungen mit den AKW-Betreibern die als AtG-Novelle kodifizierte Vereinbarung zum Atomkraftausstieg zwischen der Bundesregierung und den Stromkonzernen aushandelte. Bei diesem korporatistischen Arrangement wurde das Gesetzgebungsorgan Bundestag nicht beteiligt und durfte die Vereinbarung am Ende nur noch unverändert als Gesetz beschließen. Auch bei der Regulierung des natürlichen Netzmonopols im Elektrizitätssektor verließ sich die SPD bis zuletzt auf den nationalen Sonderweg des verhandelten Netzzugangs und die korporatistischen Arrangements der Verbändevereinbarungen. Diese Haltung entsprach der Strategie zur Etablierung nationaler Champions im Energiebereich, da insbesondere die großen Verbundkonzerne vom verhandelten Netzzugang profitierten, die sich bis zur Einrichtung der Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde im Jahr 2005 erfolgreich auf ihre nationale und internationale Expansionsstrategie konzentrieren konnten. So wurde von der SPD auch die Fusionswelle auf der Verbundebene nach der Liberalisierung nachhaltig und fast ohne Auflagen befürwortet und der Zusammenschluss von E.ON mit Ruhrgas sogar gegen das ausdrückliche Votum des Bundeskartellamtes über eine Ministererlaubnis ermöglicht. Die starke Expansion der vier Verbundunternehmen in den Gassektor, wodurch integrierte Energieversorgungskonzerne entstanden, ließ jedoch auch die etablierte Verbandslandschaft der Stromwirtschaft erodieren. Es setzte ein langwieriger, maßgeblich auch von der Politik geforderter Konzentrationsprozess bis zur Bildung des neuen Branchenverbands BDEW ein. Dieser Prozess absorbierte sowohl bei den Verbänden als auch bei den Mitgliedsunternehmen im Untersuchungszeitraum erhebliche interne Ressourcen zulasten der politischen Vertretungskraft.

Neben den vier großen Konzernen profitierten auch die effektiv durch den VKU vertretenen kommunalen Versorgungsunternehmen vom verhandelten Netzzugang und konnten ihre Position im neu entstandenen Markt für Strom behaupten. Der für die kommunale Ebene vielfach prognostizierte und teilweise auch erwünschte Konzentrationsprozess infolge der Liberalisierung blieb trotz verstärkter Kooperationen in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums weitgehend aus.

Der teilweise für die 14. Wahlperiode postulierte Politikwechsel im Bereich der Elektrizitätspolitik im Sinne einer „Energiewende“ bezieht sich neben der Ökosteuern und der sehr ambivalent beurteilten Atomausstiegsregelung deshalb vor allem auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz. Dessen enorme Investitionsimpulse waren zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung allerdings noch nicht absehbar. Dieser Umstand war vermutlich die wesentliche Erfolgsvoraussetzung für das Gesetz, gegen das es sonst noch massivere Widerstände der etablierten Stromwirtschaft gegeben hätte. Allerdings durften die großen Stromkonzerne die Einspeisevergütung für denin neugebauten

Anlagen regenerativ erzeugten Strom nun auch selbst beanspruchen, so dass das wesentliche Wettbewerbselement des Stromeinspeisungsgesetzes als dem EEG-Vorläufer wegfiel und die ablehnende Haltung der Unternehmen aufweichte. In der Folge lieferte der rasant ansteigende Anteil der erneuerbaren Energien am Strommix die Hauptgrundlage für die wahrscheinliche Erfüllung der im Kyoto-Protokoll bzw. dem Burden-Sharing-Abkommen fixierten deutschen Klimaschutzziele in der von 2008 bis 2012 dauernden ersten Verpflichtungsperiode.

In der 15. Legislaturperiode (2002-2005) fand im Politikfeld der deutschen Elektrizitätspolitik eine deutliche Verlangsamung des Politiktempos statt. Mit dem TEHG 2004 und der 2. EnWG-Novelle 2005 beruhten die beiden großen Gesetzesvorhaben auf europäischen Politikvorgaben. Der Einstieg in das Emissionshandelssystem führte zunächst vor allem zu steigenden Stromendpreisen. Die Einpreisung der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate beruhte letztlich auf einer politischen Fehlsteuerung und ermöglichte den vier großen Stromkonzernen ohne nennenswerten ökologischen Nutzen bis zum Ende des Untersuchungszeitraums enorme Zusatzgewinne zulasten der Stromverbraucher. Die Politikgenese der 2. EnWG-Novelle zeigte dagegen erneut die wettbewerbsbremsende Grundhaltung der SPD auf. So fanden die maßgeblichen Kompetenzen der Bundesnetzagentur sowie die Festschreibung der Anreizregulierung als zukünftiges Regulierungsmodell für die Netzentgelte erst auf die Interventionen der konservativ-liberalen Oppositionsmehrheit im Bundesrat hin Eingang ins Gesetz. Hierbei führte der deutsche Föderalismus über die ebenfalls über den Bundesrat durchgesetzten Landesregulierungsbehörden, die für die innerhalb der Landesgrenzen befindlichen Netze der EltVU bis 100.000 Kunden verantwortlich sind, jedoch auch zu einer hochgradig wettbewerbsverzerrenden Zersplitterung der staatlichen Regulierungskompetenz.

In der 16. Wahlperiode (2005-2009) erfolgte unter Kanzlerin Angela Merkel mit den Maßnahmen des IEKP sowie der 1. TEHG-Novelle eine noch stärkere Akzentuierung des Klimaschutzes innerhalb der Elektrizitätspolitik, um die internationale Vorreiterrolle Deutschlands beim Klimaschutz zu verteidigen. Da die Stromproduktion weiterhin für mehr als 40 Prozent der deutschen CO₂-Emissionen verantwortlich zeichnet, wird in diesem Sektor auch in der Zukunft ein entsprechend großes Einsparpotential zur Erreichung von Klimaschutzziele bestehen und politisch reklamiert werden. Auch bei der Klimaschutzpolitik trachtet die Europäische Union jedoch nach der Ausweitung ihrer Kompetenzen. Dies bemisst sich vor allem an der vollständigen Auktionierung der Emissionszertifikate ab 2013. Die nationalen Regierungen werden deshalb keine Handlungsspielräume mehr haben, um die emissionsintensiven fossilen Energieträger Braun- und Steinkohle zu protektionieren.

Im wettbewerblichen Bereich wurden über Verordnungen auf der Grundlage des neuen EnWG insbesondere auf Drängen der Union neue Initiativen ergriffen, deren Erfolg noch nicht absehbar ist.

Vor allem die Auswirkung der Anreizregulierung auf zukünftige Investitionen neuer Energieanbieter erscheint hierbei unklar. Insofern sorgte mit dem in Abschnitt 6.3.1.3.2 erörterten Koppelgeschäft zwischen der Europäischen Kommission und der E.ON AG, in dessen Folge der Konzern sein Hochspannungsnetz und nennenswerte Erzeugungskapazitäten in Deutschland veräußern musste, auch in der 16. Wahlperiode eine Intervention der europäischen Ebene für den größten wettbewerblichen Politikimpuls auf dem deutschen Strommarkt.

Klammert man den Netzbereich aus, blieben die Erzeugungsstrukturen und damit das Erzeugungsoligopol der vier großen Stromkonzerne im Untersuchungszeitraum relativ stabil, da sie lediglich Marktanteile von ca. fünf Prozent an unabhängige Erzeuger regenerativen Stroms abgeben mussten. Der Verteidigung tradierter Monopolstrukturen im Erzeugungs- und Netzbereich seitens der etablierten Elektrizitätswirtschaft steht dennoch die Ökologisierung der Elektrizitätspolitik seit 1998 mit einem spektakulären Ausbautempo der erneuerbaren Energien auf der Grundlage des im Jahr 2000 erlassenen EEG gegenüber. Ende 2008 wurden bereits ca. 15 Prozent des Stroms in Deutschland regenerativ erzeugt, wobei die größten Ausbauanteile auf die Windkraft, die Biomasse und jüngst zu kleineren Anteilen auch auf die Fotovoltaik entfielen. Für viele Beobachter überraschend, änderte sich die Förderpolitik auch nach dem Regierungswechsel zur Großen Koalition 2005 nicht wesentlich, was u.a. auf die nach wie vor sehr hohe öffentliche Zustimmungsraten zum Ausbau der erneuerbaren Energien und eine nicht nur in der SPD, sondern mittlerweile auch innerhalb der Unionsparteien sehr starke ökologische Fraktion zurückzuführen ist. Die Verbände und Akteure der Erneuerbare-Energien-Branche konnten deshalb eine politische Vertretungskraft entwickeln, die weit jenseits ihres eigentlichen Erzeugungsmarktanteils lag und auch einen Vorschuss auf die zukünftige Entwicklung der Stromerzeugungsstruktur enthielt. Die Union drängte allerdings zunehmend auf eine marktwirtschaftliche Integration der bisher über Einspeisevergütungen und den Einspeisevorrang vom normalen Strommarkt abgekoppelten erneuerbaren Energien. Neue Energieanbieter konnten aufgrund unsicherer Investitionsbedingungen im konventionellen Erzeugungsbereich dagegen keine nennenswerten neuen Kapazitäten aufbauen. Insgesamt war die Bedeutungszunahme des Politikfeldes der Elektrizitätspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung seit der Liberalisierung des Strommarktes 1998 nach einhelliger Aussage der Interviewpartner von herausragender Bedeutung für das Handeln der Politik. Ging es in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums dabei zuvorderst um die Preisgünstigkeit der Stromversorgung, also um Policies rund um die Ausgestaltung der Liberalisierung, wurde das Politikfeld in der zweiten Hälfte vollständig vom Aspekt des Klimaschutzes bei der Stromerzeugung überlagert. Elektrizitätspolitische Themen beschäftigen die Öffentlichkeit und die lokale Bevölkerung, die sich mittlerweile sehr kritisch mit der Umweltverträglichkeit neuer Kraftwerksprojekte in ihrer Umgebung auseinandersetzt, heute in einem viel stärkeren Maße als zu alten Monopolzeiten, wenn

man von den schon damals heftigen Auseinandersetzungen um die Atomkraftnutzung absieht. Von einem Randthema ist das integrierte Politikfeld der Elektrizitätspolitik damit in verhältnismäßig kurzer Zeit zu einem Seite-1-Thema geworden.

8 Fazit und Ausblick

Die Elektrizitätspolitik vollzog sich auf den unterschiedlichen politischen Ebenen im Untersuchungszeitraum entlang der inhaltlich dominierenden Trends Liberalisierung und Ökologisierung des Stromversorgungssystems. Anhand dieser beiden Entwicklungslinien lassen sich sowohl die Policy-Prozesse als auch die Konstituierung der spezifischen Akteurskonstellationen nachzeichnen. Bei der Politikfeldentwicklung kam es in Bezug auf die europäische und die nationale Ebene ungefähr in der Mitte des Untersuchungszeitraums zu einer interessanten Spiegelung der Politikinhalte: Auf der europäischen Ebene dominierten zunächst Bemühungen der Kommission für mehr Wettbewerb auf den nationalen Strommärkten. Später überlagerte das energiepolitische Oberziel der Umweltverträglichkeit das europäische Politikhandeln. In Deutschland stand hingegen zunächst die Ökologisierung der Elektrizitätspolitik im Vordergrund. Die stärkere Wettbewerbsausrichtung in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums ging weitgehend auf europäische Politikvorgaben zurück.

Auf der europäischen Ebene war das Politikhandeln im Untersuchungszeitraum von den Bemühungen der Europäischen Kommission geprägt, ohne formale Elektrizitätspolitische Kompetenzen steuernd auf die stromwirtschaftlichen Strukturen der Mitgliedsstaaten zuzugreifen. Dies geschah deshalb vornehmlich über Hebel wie das Wettbewerbs- und später auch das Umwelt- sowie Kartellrecht. Die Kommission bildete aufgrund ihres Initiativrechts bei der Politikformulierung das strategische Zentrum der europäischen Politik. In Wettbewerbsfragen herrschte zudem eine große inhaltliche Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament. In Bereichen wie dem Kartellrecht und der Fusionskontrolle konnte sie sogar völlig autonom agieren. Durch Koppelgeschäfte mit großen Elektrizitätsversorgungsunternehmen wie EDF oder E.ON gelang es der Kommission deshalb, ihre politisch-strategische Handlungsfähigkeit massiv auszuweiten. Unter Umgehung der nationalen politischen Akteursebene war sie dabei in der Lage, direkten Einfluss auf die Struktur des Stromversorgungssystems in Deutschland auszuüben.

Auch die sog. Beschleunigungsrichtlinie adressierte im Jahr 2003 hauptsächlich den deutschen Strommarkt und schrieb eine nationale Regulierungsbehörde nun zwingend vor. Obwohl die Wettbewerbsbemühungen der Kommission danach bis zur Verabschiedung des 3. Binnenmarktpakets im Jahr 2009 nicht wesentlich nachließen, wurde das Politikfeld mit dem Start des europäischen Emissionshandels 2005 und dem im Jahr 2009 verabschiedeten Energie- und Klimapakets der EU in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums zunehmend vom Aspekt des Klimaschutzes bei der Stromerzeugung dominiert. Damit reklamierte die Kommission in immer stärkerem Maße auch den neben der Liberalisierung zweiten inhaltlichen Trend, nämlich die Ökologisierung der Stromversorgung, für sich. Als entscheidender Hebel hierfür diente ihr der

Emissionshandel. Der Einführung eines europaweiten Emissionshandelssystems wandte sie sich nach anfänglicher Skepsis allerdings erst spät zu, als ihr klar wurde, dass es zwangsläufig als ein europäisches Instrument konzipiert sein müsste und unweigerlich zu einer erheblichen Ausweitung ihrer politischen Steuerungsmacht führen würde. Die Hinwendung zum energiepolitischen Oberziel der Umweltverträglichkeit seitens der Kommission ist deswegen als ausschließlich politisch motiviert einzustufen. Gleichzeitig weist diese Entwicklung auch eine institutionelle Komponente auf, da der Einfluss des stärker ökologisch ausgerichteten Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission im Untersuchungszeitraum beträchtlich anwuchs.

Die Europäisierung des Politikfeldes der integrierten Elektrizitätspolitik wurde so zum alles überragenden politischen Trend im Untersuchungszeitraum, an dem sich die nationalen Akteure bei allen inhaltlichen Fragen in zunehmendem Maße zu orientieren hatten. Dies galt insbesondere für die Stellung der Bundesregierung, deren Einflussmöglichkeiten massiv zurückgedrängt wurden und die analog zu den Regierungen der anderen EU-Mitgliedsstaaten als der größte politische Verlierer der Europäisierung betrachtet werden muss. Für die Zukunft ist eindeutig zu erwarten, dass sich dieser Trend weiter verstärkt und eine nationale Akzentuierung der Elektrizitätspolitik immer schwieriger werden wird. Diese Entwicklung brachte der Vertreter des Branchenverbandes BDEW sehr prägnant auf den Punkt: „Die Europäisierung hat immer stärker an Bedeutung gewonnen. Aus unserer Sicht wird sie auch immer weiter an Bedeutung gewinnen. Wir kriegen das ja hier als politischer Lobbyverband relativ frühzeitig mit, bevor das dann Konsequenzen hat für unsere Mitgliedsunternehmen. Das, was in Brüssel entschieden wird, ist im Grunde genommen die mittelfristige Weichenstellung, an der keine nationale Energiepolitik mehr vorbeikommt. Das ist ein Punkt, den man sich immer wieder vor Augen halten muss, dass die Einflussmöglichkeiten auf nationaler Ebene immer stärker beschnitten werden“ (*Interview E: 2*). Auch der Vattenfall-Vertreter betonte die alles überwölbende Europäisierung des Politikfeldes, die er sehr plakativ zusammenfasste: „Im Prinzip kann man sagen: Brüssel ist die Großküche, wir wärmen nur noch auf, zumindest die wesentlichen Teile“ (*Interview C: 2*).

In scharfem Kontrast zum Trend der Europäisierung stand im Untersuchungszeitraum das Auftreten der etablierten deutschen Stromwirtschaft auf der europäischen Ebene, das frei von strategischem Handeln war. Während die Unternehmen als politische Akteure bis vor kurzem ein ausschließlich reaktives Verhaltensmuster zeigten, wurden die Interessenvertretungskapazitäten des nationalen Branchenverbandes VDEW weitgehend von der eigenen Reorganisation absorbiert, an deren Ende die Fusion zum neuen Branchenverband BDEW stand. Der europäische Dachverband EURELECTRIC spielte ohnehin eine untergeordnete Rolle.

Im Gegensatz zur europäischen stand auf der nationalen Politikebene in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums nicht die wettbewerbliche Ausrichtung, sondern die Ökologisierung der

Elektrizitätspolitik im Vordergrund. Auslöser dafür war der Regierungswechsel im Jahr 1998 mit dem Regierungseintritt der Grünen, die sich aus ihrem Selbstbild heraus als Motor einer ökologischen „Energiewende“ verstanden und für ihre energiepolitischen Ziele auch viele Unterstützer in der SPD-Bundestagsfraktion fanden. Durch die Einführung des EEG schwang sich Deutschland zum politischen Taktgeber bei der Förderung der regenerativen Stromerzeugung in Europa auf. Später bildeten sich auch innerhalb der Unionsparteien und sogar in der FDP starke Unterstützerlager für den Ausbau der erneuerbaren Energien heraus. Die Wettbewerbsentwicklung wurde hingegen von der SPD mit Rücksicht auf die kommunalen Versorger und aufgrund der erfolgreich verfolgten Strategie zur Bildung nationaler Champions im Energiebereich verschleppt. Entscheidend war in diesem Zusammenhang das Festhalten am nationalen Sonderweg des verhandelten Netzzugangs, der den maßgeblichen Hemmschuh für mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt darstellte. Protagonisten dieser Strategie waren vor allem die der etablierten Stromwirtschaft nahestehenden Wirtschaftsminister Werner Müller und Wolfgang Clement, die mit Rückendeckung von Kanzler Gerhard Schröder handelten.

Erst in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums erfolgte eine Hinwendung zu mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt. Diese Entwicklung wurde durch die Beschleunigungsrichtlinie und weitere Steuerungseingriffe der EU sowie durch den Bundesratseinfluss und die spätere Regierungsübernahme der stärker wettbewerbsorientierten Union ausgelöst. Den wesentlichen Punkt der 2. EnWG-Novelle 2005 bildete dabei die Regulierung des natürlichen Netzmonopols. Die entscheidenden Wegmarken stellten in diesem Zusammenhang die lange verzögerte Arbeitsaufnahme der Bundesnetzagentur als der nationalen Regulierungsbehörde im Jahr 2005 sowie die anschließende Einführung der Anreizregulierung im Jahr 2007 dar. Die Auswirkungen der Anreizregulierung auf den Wettbewerb sind allerdings gegenwärtig noch nicht absehbar.

Ökonomisch betrachtet konnten dagegen vor allem zwei Akteursgruppen strategisch von der Ausgestaltung der inhaltlichen Trends Liberalisierung und Ökologisierung der Stromversorgung profitieren:

Im Bereich der Liberalisierung waren das die Akteure der etablierten Stromwirtschaft und hier insbesondere die Verbundunternehmen. Die weitgehend auflagenlose Liberalisierung konservierte die alten Monopolstrukturen im Erzeugungs- und Netzbereich. Der verhandelte Netzzugang sowie die Unterstützung der maßgeblichen politischen Entscheidungsträger ermöglichte es vor allem den beiden aus der Fusionswelle hervorgegangenen nationalen Champions E.ON und RWE, vom gesicherten deutschen Heimatmarkt aus eine weitreichende nationale und europäische Expansionsstrategie im Strom- und Gassektor zu verfolgen. Insbesondere E.ON entwickelte sich zu einem integrierten europäischen Energiekonzern mit Aktivitäten in fast allen Ländern der

Europäischen Union. Zwar ist Deutschland nach wie vor der Heimatmarkt des Konzerns, sein strategischer Fokus liegt aber auf dem integrierten europäischen Binnenmarkt. Nationale Grenzen spielen bei Investitionsentscheidungen wie Kraftwerksneubauten insofern keine Rolle mehr, als sich diese ausschließlich an den lokalen Investitionsbedingungen und den sich daraus ergebenden Profitmöglichkeiten orientieren. Die vollständige Versteigerung der Emissionszertifikate in Europa ab 2013 wird diesen Trend noch intensivieren, da die politische Unterstützung für die Verstromung heimischer Energieträger wie der deutschen Braunkohle über nationale Emissionshandelsbudgets in Zukunft nicht mehr möglich sein wird. Aufgrund der Umwelt- und insbesondere der Wettbewerbspolitik der EU ist die europäische Politikebene für europaweit aufgestellte Energiekonzerne wie E.ON, EdF, Vattenfall oder RWE folgerichtig als Bezugspunkt mittlerweile viel maßgeblicher als es die einzelnen nationalen Politikebenen sind. Exemplarisch für diese Entwicklung steht das Koppelgeschäft zwischen der Kommission und E.ON aus dem Jahr 2008. Hierbei erzwang die Kommission nicht nur den Verkauf des E.ON-Hochspannungsnetzes und die Abgabe von Erzeugungskapazitäten in Deutschland, sondern düpierte die nationale Politikebene nachhaltig.

Auch die kommunalen Akteure konnten von der Liberalisierung im Untersuchungszeitraum letztlich profitieren, sofern sie die Herausforderungen des Wettbewerbs annahmen und sich vor allem stärker im Erzeugungsbereich engagierten. Dies setzte allerdings eine kritische Größe oder die Bereitschaft zu Kooperationen voraus. Das von vielen prognostizierte und von manchen auch erwünschte Stadtwerkesterben blieb im Untersuchungszeitraum jedenfalls weitgehend aus.

Verlierer der weitgehend auflagenlosen Liberalisierung waren in ökonomischer Hinsicht dagegen die gewerblichen und vor allem die privaten Stromverbraucher in Deutschland. Sie mussten den EVU trotz theoretischen Wettbewerbs weiterhin Monopolrenditen gewähren und finanzierten so maßgeblich die Expansionsstrategien der großen Konzerne. Diese realisierten seit der Einführung des Emissionshandels durch die Einpreisung der ihnen kostenlos und im Überfluss zugeteilten Emissionszertifikate zusätzliche Milliarden Gewinne auf Kosten der Verbraucher. Die Einpreisung geschah dabei ohne ökologischen Nutzen und ist letztlich auf eine politische Fehlsteuerung zurückzuführen. Sollte sich an der Dominanz der vier großen Stromkonzerne im Erzeugungsbereich nichts Grundlegendes ändern, werden die Kosten nach übereinstimmender Einschätzung der Interviewpartner auch in Zukunft weiter zulasten der Verbraucher eingepreist. Der ökologische Nutzen des Emissionshandelssystems wird im Hinblick auf die vollständige Versteigerung der Emissionszertifikate ab 2013 dagegen maßgeblich von der Entwicklung des Zertifikatpreises abhängen. Ein weiterer Verlierer der Liberalisierung waren darüber hinaus die Arbeitnehmer in der etablierten Stromwirtschaft. Hier gingen im Zuge der Marktöffnung durch Rationalisierungsmaßnahmen mehr als 100.000 Arbeitsplätze verloren.

Im Bereich der Ökologisierung der Stromversorgung profitierten in ökonomischer Hinsicht vor allem die Akteure der rasch wachsenden Erneuerbare-Energien-Branche von den Klimaschutzzielen. Die Einführung des Förderinstruments EEG und seine internationale Adaption legte den Grundstein für eine gleichermaßen ökonomische wie ökologische Erfolgsgeschichte, deren Ende gegenwärtig als nicht absehbar erscheint. Die EE-Branche ist inzwischen mit mehr als 300.000 Arbeitsplätzen innerhalb kurzer Zeit zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor in Deutschland geworden. Stabile politische Rahmenbedingungen vorausgesetzt, läuft die Entwicklung unter Einberechnung des technischen Fortschritts der nächsten Jahrzehnte in Deutschland sogar auf eine Vollversorgung durch erneuerbare Energien hinaus. Diese durch den Ausbauerfolg zunehmend realistisch erscheinenden Szenarien zur ökologischen Transformation des Stromversorgungssystems stärkten im Untersuchungszeitraum auch die Interessenvertretungsmacht der EE-Akteure im politischen Raum, die weit über den tatsächlichen Marktanteil der erneuerbaren Energien hinausging. Neben einem durchgängig positiven öffentlichen Image und einer herausragenden nationalen und internationalen Vernetzungsstrategie profitierten sie von einer Art Vorschuss auf die zukünftigen Erzeugungsstrukturen, den ihnen die politischen Entscheidungsträger lagerübergreifend gewährten. Nachdem die großen Stromkonzerne die EE-Entwicklung lange negiert und bekämpft haben, expandieren sie allerdings seit einigen Jahren ebenfalls in den regenerativen Bereich und verfolgen dezidierte internationale Ausbaustrategien. Hierbei bietet insbesondere der prognostizierte zukünftige Boom der Offshore-Windkraft den Konzernen die Möglichkeit, die von ihnen präferierten großtechnischen Lösungen bei der Stromversorgung zu verwirklichen. Windparks vor der Küste lassen sich praktisch wie ein Großkraftwerk steuern, was dem Netz- und Erzeugungsmanagement als Kernkompetenz der etablierten Stromwirtschaft entgegenkommt.

Abschließend steht angesichts der europaweiten Marktkonzentration aus Verbrauchersicht zu befürchten, dass sich die für den deutschen Strommarkt bisher charakteristischen Oligopolstrukturen auch auf den zukünftigen europäischen Binnenmarkt für Elektrizität übertragen werden. Dies gilt weniger für den nun weitgehend regulierten Netz-, sondern vielmehr für den Erzeugungsbereich. Hier kontrollieren mit E.ON, EdF, Enel, Iberdrola, Vattenfall, RWE und GDF Suez schon jetzt wenige große Konzerne einen beträchtlichen Teil der Kapazitäten. Im Bereich der sehr kapitalintensiven Offshore-Windkraft bietet sich für die großen Konzerne zudem die Möglichkeit, ihre Dominanz im Erzeugungsbereich in ein regeneratives Zeitalter hinüberzuretten. Eine Schwächung des Wettbewerbs auf dem Strombinnenmarkt wäre deshalb die Folge einer weiteren Marktkonzentration, was das Binnenmarktziel einer europaweit preisgünstigen Elektrizitätsversorgung letztlich konterkarieren würde. Die Verbraucherinteressen angemessen zu wahren und den Primat der Politik gegenüber den neu entstandenen europäischen Energiekonzernen

ggf. über das Kartellrecht durchzusetzen, wird zukünftig allerdings nur noch von der Europäischen Kommission und nicht mehr von nationalen Regierungen zu bewältigen sein. Die zunehmende europäische Marktkonzentration wird deshalb die entscheidende Triebfeder für die sich weiter beschleunigende Europäisierung des integrierten Politikfeldes der Elektrizitätspolitik sein.

9 Literaturverzeichnis

9.1 Monographien, Aufsätze, Vorträge

- Althaus, Marco* (Hg.) 2002: *Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster.
- Althaus, Marco/Cecere, Vito* (Hg.) 2003: *Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster.
- Althaus, Marco* (Hg.) 2007: *Kampagne! 3: Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände*, Münster.
- Averch, Harvey/Johnson, Leland* 1962: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: *American Economic Review*, 52, 1052-1069.
- Bandelow, Nils/Widmaier, Ulrich* 2006: Wer regiert Europa? Koppelgeschäfte stärken EU-Kompetenz, in: *Rubin- Wissenschaftsmagazin der Ruhr-Universität Bochum*, Ausgabe 1/2006, Bochum, 21-26.
- Bardt, Hubertus* 2005: *Regulierungen im Strommarkt. Umweltschutz und Wettbewerb*, Köln.
- Bechberger, Mischa* 2000: *Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG): Eine Analyse des Politikformulierungsprozesses*, Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) an der Freien Universität Berlin (Hg.): *FFU-Report 00-06*, Berlin.
- Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel* 2005a: *Handbook of Renewable Energies in the European Union: Case Studies of the Eu-15 States*, Frankfurt/Main.
- Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel* 2005b: Europa setzt auf feste Tarife, in: *Neue Energie*, Nr. 2/2005, Europa, 12-15.
- Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel* (Hg.) 2006a: *Ökologische Transformation der Energiewirtschaft. Erfolgsbedingungen und Restriktionen*, Berlin.
- Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel* 2006b: Diffusion von Einspeisevergütungsmodellen in der EU-25 als instrumenteller Beitrag zur Verbreitung erneuerbarer Energien, in: *Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel* (Hg.): *Ökologische Transformation der Energiewirtschaft. Erfolgsbedingungen und Restriktionen*, Berlin, 199-217.
- Bohn, Thomas/Marschall, Hans-Peter* 1992: Die technische Entwicklung der Stromversorgung, in: *Fischer, Wolfram* (Hg.): *Die Geschichte der Stromversorgung*, Frankfurt/Main, 39-120.
- Bouwen, Pieter* 2005: Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments, in: *Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate* (Hg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden, 95-122.

- Brauch, Hans Günther* 1997: Energiepolitik im Zeichen der Klimapolitik beim Übergang zum 21. Jahrhundert, in: Ders. (Hg.): Energiepolitik. Technische Entwicklung, politische Strategien, Handlungskonzepte zu Erneuerbaren Energien und zur rationellen Energienutzung, Berlin, 1-24.
- Bruche, Gert* 1977: Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion, Frankfurt/Main.
- Brückmann, Sven Oliver* 2004: Probleme der Deregulierung in der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Frankfurt/Main.
- Brunekreeft, Gert* 2003: Regulation and Competition Policy in the Electricity Market. Economic Analysis and German Experience, Baden-Baden.
- Brunekreeft, Gert/Keller, Katja* 2003: Elektrizität: Verhandelter versus regulierter Netzzugang, in: *Knieps, Günter/Brunekreeft, Gert* (Hg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg, 131-164.
- Buitendijk, Gert-Jan/Schendelen, Marijke van* 1995: Brussels Advisory Committees: A Channel for Influence?, in: *European Law Review*, 20, 37–56.
- Bunge, Mario A.* 1996: Finding Philosophy in Social Science, New Haven.
- Clausewitz, Carl von* 1980: Vom Kriege, 19. Auflage, Bonn, (1. Auflage, Berlin 1832).
- Corbach, Matthias* 2005: Atomenergie, in: *Reiche, Danyel* (Hg.): Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt/Main, 99-116.
- Corbach, Matthias* 2008: Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, Stuttgart.
- Cronenberg, Martin* 1991: Energierechtsreform. Stand und Überlegungen aus der Sicht der Bundesregierung, in: *Baur, Jürgen F.* (Hg.): Reform des Energiewirtschaftsgesetzes, Baden-Baden, 45-62.
- Czakainski, Martin* 1993: Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1980 im Kontext der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Verflechtungen, in: *Hohensee, Jens/Salewski, Michael* (Hg.): Energie- Politik- Geschichte. Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945, Stuttgart, 17-33.
- Czayka, Lothar* 1974: Systemwissenschaft: eine kritische Darstellung mit Illustrationsbeispielen aus den Wirtschaftswissenschaften, Pullach.
- Davies, Peter* 2001: Climate Change and the European Community, in: *Cameron, Peter/Zillman, Donald* (Hg.): Kyoto: From Principles to Practice, Den Haag, 27-38.
- Diedrichs, Udo* 2000: Europäische Kommission, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn, 144-153.
- Diekmann, Jochen/Horn, Manfred* 2007: Bestandsaufnahme und methodische Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland, Berlin.

- Dinan, Desmond* 1998: Commission, in: *Dinan, Desmond* (Hg.): Encyclopedia of the European Union, London, 57-68.
- Dye, Thomas R.* 1978: Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes, Alabama.
- Easton, David* 1965a: A Framework für Political Analysis, Englewood Cliffs.
- Easton, David* 1965b: A System Analysis of Political Life, New York.
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.) 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden.
- Eising, Rainer* 2000: Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael* (Hg.) 2007: The Strategy of Politics. Results of a Comparative Study, Gütersloh.
- Franzius, Claudio/Preuss, Ulrich* (Hg.) 2004: Europäische Öffentlichkeit, Baden-Baden.
- Friege, Henning/Geßner, Michael* 2006: Die KWK-Regelung- Sichtweise eines kommunalen Betreibers, in: *Schwanhold, Ernst/Kummer, Beate* (Hg.): Nachhaltige Energiepolitik. Herausforderungen der Zukunft. Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bad Honnef.
- Gablentz, Heinrich Otto von der* 1965: Einführung in die Politikwissenschaft, Opladen.
- Geden, Oliver/Fischer, Severin* 2008: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden.
- Gellner, Wienand* 1995: Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und Deutschland, Opladen.
- Graichen, Patrick* 2002: Energiepolitik als Ausdruck umweltpolitischer Konflikte: Ein historischer Rückblick auf die Umwelt- und Energiepolitik in Deutschland, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 26. Jg., 209-218.
- Greenberg, George D./Miller, Jeffrey A./Mohr, Lawrence B./Vladeck, Bruce C.* 1977: Developing Public Policy Theory. Perspectives from Empirical Research. American Political Science Review 71, 1532-1543.
- Grawe, Joachim* 1996: Die Haltung der deutschen Elektrizitätswirtschaft zu den geplanten Deregulierungsbestrebungen in der Energieversorgung auf nationaler und EU-Ebene, in: *Sturm, Roland/Wilks, Stephen* (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden, 177-187.
- Gröner, Helmut* 1975: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden.
- Häberle, Peter* 2000: Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?, Berlin/New York.

- Hartwich, Hans-Hermann* (Hg.) 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland- Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen.
- Hatch, Michael T.* 1991: Corporatism, Pluralism and Post-Industrial Politics: Nuclear Energy Policy in West Germany, in: *West European Politics*, Bd. 14, Nr. 1, 73-97.
- Hennicke, Peter/Müller, Michael* 2005: *Weltmacht Energie. Herausforderung für Demokratie und Wohlstand*, Stuttgart.
- Hensing, Ingo/Pfaffenberger, Wolfgang/Ströbele, Wolfgang* 1998: *Energiewirtschaft*, München.
- Herzig, Thomas* 1992: Wirtschaftsgeschichtliche Aspekte der deutschen Elektrizitätsversorgung von 1880 bis 1990, in: *Fischer, Wolfram* (Hg.): *Die Geschichte der Stromversorgung*, Frankfurt/Main, 123-166.
- Heuraux, Christine* 2004: *Die deutsche Energiewirtschaft. Chronik einer angekündigten Liberalisierung*, Essen.
- Hirschl, Bernd* 2008: *Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt*, Wiesbaden.
- Holzer, Verena Leila* 2007: *Europäische und deutsche Energiepolitik. Eine volkswirtschaftliche Analyse der umweltpolitischen Instrumente*, Baden-Baden.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel* 2007: Nichts neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade- die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002-2005, in: *Egle, Christoph/Zohlhörer, Reimut* (Hg.): *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 431-452.
- Jänicke, Martin/Reiche, Danyel/Volkery, Axel* 2002: Rückkehr zur Vorreiterrolle? Umweltpolitik unter Rot-Grün, in: *Vorgänge 157*: 50-61.
- Jann, Werner* 1983: *Der Policy-Ansatz. Ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik und in den USA*, Speyer.
- Jann, Werner* 1994: Politikfeldanalyse, in: *Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden*, München, 308-314.
- Jann, Werner/Wegrich Kai*, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, 71-106.
- Jarren, Ottfried/Donges, Patrick* 2006: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden.
- Karweina, Günter* 1984: *Der Stromstaat*, Hamburg.
- Kasperk, Garnet* 1997: *Deregulierung und Privatisierung des Elektrizitätssektors in Entwicklungsländern*, Baden-Baden.
- Kern, Kristine/Koenen, Stephanie/Löffelsend, Tina* 2003: Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition- Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz,

WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2003-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Kingdon, John W. 1984: Agendas, alternatives and public policies, Boston.

Kitschelt, Herbert 1983: Politik und Energie. Energie-Technologien in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden, Frankfurt/Main.

Knieps, Günter 1996: Netzökonomie- Ein disaggregierter Ansatz, in: *Zippel, Wulfdieter* (Hg.): Transeuropäische Netze, Baden-Baden, 11-27.

Knieps, Günter 2003: Der disaggregierte Regulierungsansatz der Netzökonomie, in: *Knieps, Günter/Brunekreeft, Gert* (Hg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg, 9-24.

Knieps, Günter 2005: Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin.

Knieps, Günter 2007: Netzökonomie. Grundlagen, Strategien, Wettbewerbspolitik, Wiesbaden.

König, Thomas 2007: Das Europäische Puzzle oder: Warum das Europäische Parlament an Macht gewonnen hat, in: *Bandelow, Nils/Bleek, Wilhelm* (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier, Wiesbaden, 59-74.

Kopper, Gerd/Golding, Peter 1997: Europäische Öffentlichkeit: Entwicklung von Strukturen und Theorie, Berlin.

Kreis, Constanze 2004: Deregulierung und Liberalisierung der europäischen Elektrizitätswirtschaft. Theoretische und empirische Befunde, Baden-Baden.

Kroes, Neelie 2006: Aktuelle Herausforderungen in der Wettbewerbspolitik, Vortrag beim Bundeskartellamt, 07. Juli 2006, Bonn.

Kroker, Evelyn 1993: Zur Entwicklung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr zwischen 1945 und 1980, in: *Hohensee, Jens/Salewski, Michael* (Hg.): Energie- Politik- Geschichte. Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945, Stuttgart, 75-88.

Ksoll, Markus 2003: Alternative Preistechniken und vertikale Strukturen in der Stromwirtschaft. Eine räumliche Partialmarktanalyse der Liberalisierung, Aachen.

Kühling, Jürgen 2004: Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften, München.

Kumkar, Lars 1999a: Zur zukünftigen Regulierungspolitik für die deutsche Stromwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere Nr. 929, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Kumkar, Lars 1999b: Alternative Liberalisierungsmodelle für die Stromwirtschaft: Eine komparative Institutionenanalyse, Kieler Arbeitspapiere Nr. 928, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Kurth, Matthias 2001: Erfahrungen mit der sektorspezifischen Wettbewerbspolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 89, 2-4.

- Lahusen, Christian* 2005: Kommerzielle Beratungsagenturen in der Europäischen Union, in: *Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate* (Hg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden, 251-280.
- Langenbucher, Wolfgang/Latzer, Michael* (Hg.) 2006: Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive, Wiesbaden.
- Laumanns, Ulrich* 2005: Determinanten der Energiepolitik, in: *Reiche, Danyel* (Hg.): Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt/Main, 279-289.
- Lehmbruch, Gerhard* 1987: Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen, 11-43.
- Leibenstein, Harvey* 1966: Allocative Efficiency and X-Efficiency, in: *American Economic Review*, 56, 392-415.
- Lerner, David/Lasswell, Harold D.* (Hg.) 1951: The Policies Sciences- Recent Developments in Scope and Method, Berkeley.
- Liedtke, Rüdiger* 2006: Das Energie Kartell. Das lukrative Geschäft mit Strom, Gas und Wasser, Frankfurt/Main.
- Loitz, Tanja* 2001: Europäische Öffentlichkeit dank Internet? Politische Öffentlichkeitsarbeit am Beispiel der Europäischen Kommission, Hamburg.
- Lowi, Theodore J.* 1964: American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory, in: *World Politics*, Vol. 16, No. 4, 677-715.
- Lowi, Theodore J.* 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 33, 298-310.
- Löwer, Wolfgang* 1992: Rechtshistorische Aspekte der deutschen Elektrizitätsversorgung von 1880 bis 1990, in: *Fischer, Wolfram* (Hg.): Die Geschichte der Stromversorgung, Frankfurt/Main, 169-215.
- Luhmann, Niklas* 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/Main.
- Machiavelli, Niccolo* 1990: Der Fürst, Frankfurt/Main (Erstausgabe posthum: *Il Principe*, Florenz).
- Matthes, Felix Christian* 2000: Stromwirtschaft und deutsche Einheit. Eine Fallstudie zur Transformation der Elektrizitätswirtschaft in Ost-Deutschland, Berlin.
- Mayntz, Renate* 1982: Problemverarbeitung durch das -administrative System: Zum Stand der Forschung, in: *Hesse, Joachim J.* (Hg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen, 74-89.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/Main, 9-38.
- McGowan, Lee/Wilks, Stephen* 1995: The First Supranational Policy in the EU: Competition Policy, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 28, No. 2, 141-169.

- Meller, Eberhard* 2001: Selbstregulierung als Motor der Liberalisierung - Stand und Ausblick zur Wettbewerbsentwicklung auf dem Strommarkt Deutschlands. Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Netzzugang und Netznutzung im liberalisierten Umfeld“ der Energietechnischen Gesellschaft am 9. und 10. Mai 2001, Friedrichshafen.
- Melzer, Ute* 2007: Die deutsche Stromwirtschaft im Wandel. Chancen und Risiken des Wettbewerbs, Saarbrücken.
- Merriam, Charles E.* 1925: *New Aspects of Politics*, Chicago.
- Mez, Lutz* 1997: Energiekonsens in Deutschland? Eine politikwissenschaftliche Analyse der Konsensgespräche- Voraussetzungen, Vorgeschichte, Verlauf und Nachgeplänkel, in: *Brauch, Hans Günther* (Hg.): *Energiepolitik. Technische Entwicklung, politische Strategien, Handlungskonzepte zu erneuerbaren Energien und zur rationellen Energienutzung*, Berlin, 433-448.
- Mez, Lutz* 1998: Die Verflechtung von Umwelt- und Energiepolitik in Deutschland. Wie der ökologische Problemdruck ein altes Politikfeld anreichert und die Macht der Energiekonzerne hinterfragt, in: *Politische Bildung* 31(3): 24-39.
- Mez, Lutz* 2001: Der deutsche Weg zum Ausstieg aus der Atomenergie- im Konsens zu einer Quote für Atomstrom, in *Andrea Gourd/Thomas Noetzel* (Hg.): *Zukunft der Demokratie in Deutschland*. Opladen, 416-432.
- Mez, Lutz* 2002: New corporate strategies in the German electricity supply industry, in: *Glachant, Jean-Michel/Finon, Dominique* (Hg.): *Competition in European Electricity Markets. A Cross-country Comparison*, Cheltenham, 193-216.
- Mez, Lutz* 2003: Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, 329-350.
- Mez, Lutz* 2007: Zukunft der Atomenergienutzung in Deutschland, in: *fundiert-Wissenschaftsmagazin der Freien Universität Berlin*, Nr. 01/2007, 107-113.
- Mintzberg, Henry* 1991: *Mintzberg über Management. Führung und Organisation, Mythos und Realität*, Wiesbaden.
- Monstadt, Jochen* 2004: *Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess*, Wiesbaden.
- Müller, Markus* 1996: Deregulierung und Privatisierung aus ökonomischer Sicht, in: *Sturm, Roland/Wilks, Stephen* (Hg.): *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*, Baden-Baden, 11-52.
- Müller, Werner* 1999: Zukünftige Energiepolitik- Rahmenbedingungen und Ziele, in: *Internationale*

Wissenschaftliche Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik, Berichte des Forschungsinstituts, Vol. 9, Berlin, 7-9.

Müller, Leonhard 2001: Handbuch der Elektrizitätswirtschaft. Technische, wirtschaftliche und rechtliche Grundlagen, Berlin.

Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hg.) 2002: Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt/Main.

Olten, Rainer 1998: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München.

Olson, Mancur 1965: The Logic of Collective Action, Cambridge.

Ortwein, Edmund 1996: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in: *Sturm, Roland/Wilks, Stephen* (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden, 77-131.

Ott, Hermann 1996: Völkerrechtliche Aspekte der Klimarahmenkonvention, in: *Brauch, Hans Günter* (Hg.): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung, Berlin, 61-74.

Palinkas, Peter 1996: Der europäische Binnenmarkt für Energie: Richtlinienvorschläge in den Bereichen Elektrizität und Gas, in: *Sturm, Roland/Wilks, Stephen* (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden, 161-170.

Pfaffenberger, Wolfgang 1993: Elektrizitätswirtschaft, München.

Pfaffenberger, Wolfgang/Scheele, Ulrich/Salge, Katrin 1999: Energieversorgung nach der Deregulierung. Entwicklungen, Positionen, Folgen, Berlin.

Pfeiffer, Joachim 2008: Den dritten Weg gehen, Interview mit dem Koordinator für Energiepolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Dr. Joachim Pfeiffer in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 58. Jg. (2008), Heft 1/2.

Pierson, Paul 1993: When Effect Becomes Cause: "Policy Feedback" and Political Change, in: *World Politics*, 45-4, 595-628.

Pierson, Paul 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94-2, 251-267.

Radkau, Joachim 1983: Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975, Reinbek.

Raschke, Joachim 2001: Die Zukunft der Volksparteien erklärt sich aus ihrer Vergangenheit, in: *Machnig, Matthias/Bartels, Hans-Peter* (Hg.): Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen, 14-25.

Raschke, Joachim 2002: Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: *Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas* (Hg.): Jenseits des

- Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt/Main, 207-241.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf* 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf* 2008: Politische Strategie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 1, 11-24.
- Rehfeld, Dieter* 1986: Bestimmungsfaktoren der Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur aktuellen Diskussion staatlicher Willensbildungs-, Entscheidungs- und Funktionsmuster, Frankfurt/Main.
- Reiche, Danyel* 2002: Handbook of Renewable Energies in the European Union. Case Studies of all Member States, Frankfurt/Main.
- Reiche, Danyel* 2004: Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen einer Vorreiterpolitik, Frankfurt/Main.
- Reiche, Danyel* (Hg.) 2005: Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt/Main.
- Reiche, Danyel/Krebs, Carsten* 1999: Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas, Frankfurt/Main.
- Renz, Thomas* 2001: Vom Monopol zum Wettbewerb. Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft, Opladen.
- Richter, Martin* 1996: Transformation der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft. Eine Sektorstudie zum Umbau der ostdeutschen Ökonomie, Konstanz.
- Riechmann, Christoph* 1995: Price-Cap Regulierung, in: *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 02/1995, 157-167.
- Ringel, Marc* 2003: Der europäische Binnenmarkt für Elektrizität- Erfordernis zusätzlicher umweltpolitischer Rahmensetzungen, in: *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, Nr. 2, 131-140.
- Ringel, Marc* 2004: Energie und Klimaschutz. Umweltökonomische Analyse der Klimaschutzmaßnahmen auf dem deutschen Elektrizitätsmarkt unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Frankfurt/Main.
- Rudzio, Wolfgang* 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Rüb, Friedbert W.* 2009: Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München, 348-378.
- Rychwalski, Peter* 2005: Die Zukunft der Energiemärkte in Deutschland: Auswirkungen und Perspektiven wettbewerbspolitischer Deregulierung am Beispiel des deutschen Strommarktes, Münster.
- Sabatier, Paul A.* 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phausenheuristik, in: *Héretier, Adrienne* (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, 116-148.
- Sachs, Wolfgang* 2001: Das Kyoto-Protokoll: Lohnt sich seine Rettung?, in: *Blätter für deutsche und*

internationale Politik, Nr. 7/2001, 847-856.

Sarcinelli, Ulrich 2011: Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden.

Saretzki, Thomas 1999: Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999. Ein Politikfeld zwischen Wirtschafts-, Technologie- und Umweltpolitik, in: *Willems, Ulrich* (Hg.): Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999, Opladen, 195-221.

Schacht, Hjalmar 1935: Programmatische Reden über Fragen der Elektrizitätswirtschaft, Sonderdruck, Berlin.

Schalast, Christoph 2001: Umweltschutz und Wettbewerb als Wertwiderspruch im deregulierten deutschen und europäischen Elektrizitätsmarkt, Frankfurt/Main.

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Schiffer, Hans-Wilhelm (verschiedene Jahre): Energiemarkt Deutschland, Köln.

Schlesinger, Dirk 1999: Die Liberalisierung des Marktes für Elektrizität in der Bundesrepublik Deutschland und ihre ökologische Folgen, Mannheim.

Schmidt, Manfred G. 1985: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.

Schmidt, Susanne K. 1998: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/Main.

Schmitt, Dieter 2004: Faktoren der jüngeren Preisentwicklung im deutschen Strommarkt, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 54. Jg., 638-639.

Schneider, Volker/Janning, Frank 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.

Schröder, Peter 2000: Politische Strategien, Baden-Baden.

Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen.

Schubert, Klaus 2003: Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 37-70.

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils 2003: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 1-25.

Schulz, Wolfgang/Pfaffenberger, Wolfgang 2001: Klima- und Ressourcenschutz durch Kraft-Wärme-Kopplung, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Nr. 1&2, 26-30.

Schumann, Diana 2003: Netzwerke und Koppelgeschäfte in der europäischen Elektrizitätswirtschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 44. Jg., Heft 3, 325-347.

Schumann, Diana 2005: Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem. Strategien

großer Elektrizitätsunternehmen im Vergleich, Wiesbaden.

- Schumann, Diana/Bandelow, Nils C./Widmaier, Ulrich* 2005: Administrative Interessenvermittlung durch Koppelgeschäfte: Der Fall der europäischen Elektrizitätspolitik, in: *Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate* (Hg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden, 227-250.
- Schumann, Diana* 2007: Kollektive und individuelle Interessenvermittlung großer Unternehmen im europäischen Mehrebenensystem, in: *Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm* (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier, Wiesbaden, 75-90.
- Schwarz, Christoph* 2008: Strategic Studies als akademische Disziplin, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 1, 101-107.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander* 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Speth, Rudolf* 2005: Strategiebildung in der Politik, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 2, 20-37.
- Springmann, Jens-Peter* 2005: Förderung erneuerbarer Energieträger in der Stromerzeugung. Ein Vergleich ordnungspolitischer Instrumente, Wiesbaden.
- Steuwer, Dagmar S.* 2007: Der Europäische Emissionshandel und die Rolle der Europäischen Kommission. Eine akteurszentrierte Analyse zur Untersuchung eines Policy Wandels, Stuttgart.
- Stier, Bernhard* 1999: Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890-1950, Mannheim.
- Stinglwagner, Wolfgang* 1992: Die Elektrizitätswirtschaft in der DDR, in: *Fischer, Wolfram* (Hg.): Die Geschichte der Stromversorgung, Frankfurt/Main, 218-245.
- Strohmeier, Gerd* 2005: Vetospieler- Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.
- Suck, André* 2008: Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Staatliche Regulierung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien, Wiesbaden.
- Teuber, Jörg* 2001: Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union, Frankfurt/Main.
- Theobald, Christian* 2003: Probleme des verhandelten Netzzugangs, in: *Bohne, Eberhard* (Hg.): Neubestimmung ordnungspolitischer Aufgaben des Staates im Strommarkt, Münster, 11-43.
- Tils, Ralf* 2005: Politische Strategeanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, Wiesbaden.
- Tsebelis, George* 2002: Veto players - how political institutions work, New York.
- Weber, Rolf H.* 1986: Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen,

Baden-Baden.

- Wehrmann, Iris* 2007: Lobbying in Deutschland- Begriff und Trends, in: *Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Annette* (Hg.): Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien, Wiesbaden, 36-64.
- Wiesenthal, Helmuth* 1990: Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns, MPIfG Discussion Paper 90/2, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Wiesenthal, Helmuth* 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 3, Nr. 1, 3-18.
- Wiesenthal, Helmuth* 1997: Methodologischer Individualismus als Akteurtheorie, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft- eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 75-100.
- Wilson, James Q.* 1973: *Political Organizations*, New York.
- Windhoff-Héritier, Adrienne* 1983: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/ Main/ New York.
- Zinow, Bernd-Michael* 1991: *Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Durchleitung von Strom in einem EG-Binnenmarkt für Energie*, Frankfurt/Main.

9.2 Offizielle Stellungnahmen, Berichte, Pressemitteilungen und sonstige Quellen

- ARE/DVG (Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungsunternehmen/Deutsche Verbundgesellschaft)* 1994: Für ungeteilten Strom-Wettbewerb in Europa, vorläufige Anmerkungen zum abgeänderten Richtlinienvorschlag „Elektrizitätsbinnenmarkt“ der EU-Kommission, Hannover.
- BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft)* 2008: *Energie-Info. Investitionen der deutschen Stromversorger*, Berlin.
- BDEW* 2009a: *Energiemarkt Deutschland. Zahlen und Fakten zur Gas-, Strom- und Fernwärmeversorgung*, Berlin.
- BDEW* 2009b: *BDEW-Energiereports 2009*, Berlin.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie)* 2002: *Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zum Richtlinienvorschlag für einen europaweiten Handel mit Treibhausgas-Emissionsberechtigungen*, Berlin.
- BDI/VDEW/VIK* 1998: *Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von*

Durchleitungsentgelten vom 22. Mai 1998, Köln.

BDI/VIK/VDEW 1999: Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie vom 13. Dezember 1999, Köln.

BDI/VIK/VDEW/VDN/ARE/VKU 2001: Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie und über Prinzipien der Netznutzung vom 13. Dezember 2001, Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) 2009: Entwicklung der Energie- (vormals Mineralöl-) und Stromsteuersätze in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2004a: Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform; Berlin.

BMU 2004b: Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland 2005-2007, Berlin.

BMU 2006: Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

BMU 2007a: Erfahrungsbericht 2007 zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG-Erfahrungsbericht), Berlin.

BMU 2007b: Leitstudie 2007 „Ausbaustrategie Erneuerbare Energien“. Aktualisierung und Neubewertung bis zu den Jahren 2020 und 2030 mit Ausblick bis 2050, Berlin.

BMU 2007c: Obergrenze für CO₂-Ausstoß wird abgesenkt. Bundesumweltministerium überarbeitet Allokationsplan, Pressemitteilung vom 09.02.2007, Berlin.

BMU 2009a: Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung, Berlin.

BMU 2009b: Innovation durch Forschung. Jahresbericht 2008 zur Forschungsförderung im Bereich der Erneuerbaren Energien, Berlin.

BMU 2009c: Strom aus erneuerbaren Energien. Zukunftsinvestition mit Perspektiven, Berlin.

BMU 2010: Entwicklung der Erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2009. Grafiken und Tabellen, Berlin.

BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2003: Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen, Berlin.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) 2001: Energiebericht. Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung, Berlin.

BMWi 2009a: Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung in Deutschland, Berlin.

BMWi 2009b: Gesamtausgabe der Energiedaten 2009, Berlin.

BMWi 2010: Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung in Deutschland (Aktualisierte Ausgabe August 2010), Berlin.

BMWi 2011: Energiedaten - Ausgewählte Grafiken, Berlin.

BMWi/BMU 2006a: Energieversorgung für Deutschland. Statusbericht für den Energiegipfel am 3. April 2006, Berlin.

BMWi/BMU 2006b: Zwischenüberprüfung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen 1998: Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998, Beschluss der 10. Ordentlichen Bundesversammlung, Magdeburg, 8. März 1998.

Bündnis 90/Die Grünen 2002: Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002-2006, Beschluss der 19. Ordentlichen Bundesversammlung, Wiesbaden, 5. Mai 2002.

BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) 2002: Vier Jahre Rot-Grün- eine umweltpolitische Bilanz, Berlin.

Bundeskartellamt 2002: Marktöffnung und Gewährleistung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, Diskussionspapier, Bonn.

Bundesnetzagentur 2006: Bericht der Bundesnetzagentur nach Art. 112a EnWG zur Einführung der Anreizregulierung nach Art. 21a EnWG, Bonn.

Bundesregierung 2000: Nationales Klimaschutzprogramm, Beschluss der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 (Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“), Berlin.

Bundesregierung 2001: Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, Berlin.

Bundesregierung 2005: Nationales Klimaschutzprogramm, Beschluss der Bundesregierung vom 13. Juli 2005 (Sechster Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“), Berlin.

Bundesregierung 2007: Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm, Meseberg, 23./24. August 2007.

Bundesregierung 2010: Energiekonzept für eine umweltschonende, bezahlbare und zuverlässige Energieversorgung, Berlin, 28. September 2010.

CDU/CSU 2005: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009, verabschiedet auf einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, Berlin, 11. Juli 2005.

CDU/CSU 2009: Wir haben die Kraft - Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009 - 2013, verabschiedet auf einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, Berlin, 28. Juni 2009.

CDU/CSU/FDP 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 26. Oktober 2009.

CDU/CSU/SPD 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 11. November 2005.

- Deregulierungskommission* 1991: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart.
- Deutscher Bundestag* 1995: Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer ökologischen Besteuerung von Energie (Energiesteuergesetz), Bundestagsdrucksache 13/3067, Bonn, 22.11.1995.
- Deutscher Bundestag* 1996a: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, Bundestagsdrucksache 13/7274, Bonn, 23.03.1997.
- Deutscher Bundestag* 1996b: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Entwurf eines Gesetzes über die Elektrizitätswirtschaft, Bundestagsdrucksache 13/7425, Bonn, 15.04.1997.
- Deutscher Bundestag* 1996c: Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Energiewirtschaft, Bundestagsdrucksache 13/5352, Bonn, 25.07.1996.
- Deutscher Bundestag* 1998: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Bundestagsdrucksache 14/40, Bonn, 17.11.1998.
- Deutscher Bundestag* 1999: Bericht des Bundeskartellamts über seine Tätigkeit in den Jahren 1997/1998 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/1139, Bonn, 25.06.1999.
- Deutscher Bundestag* 2007: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß Art. 62 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes. Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, Bundestagsdrucksache 16/7087, Berlin, 20.11.2007.
- Deutscher Bundestag* 2008a: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, Bundestagsdrucksache 16/8305, Berlin, 28.02.2008.
- Deutscher Bundestag* 2008b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill und der Fraktion DIE LINKE. -Bundestagsdrucksache 16/10549- Windfall Profits im Emissionshandel und Strompreise, Bundestagsdrucksache 16/10715, Berlin, 28.10.2008.
- E.ON AG* 2001: Geschäftsbericht 2000, Düsseldorf.
- E.ON AG* 2008: E.ON schlägt strukturelle Maßnahmen für mehr Wettbewerb im deutschen Strommarkt vor, Pressemitteilung vom 28.02.2008, Düsseldorf.
- E.ON AG* 2009: Geschäftsbericht 2008, Düsseldorf.
- E.ON Ruhrgas* 2008: E.ON Ruhrgas steigt in Gate LNG-Terminal in Rotterdam ein. Wichtiger Meilenstein für die Versorgungssicherheit Deutschlands, Pressemitteilung vom 05.08.2008, Essen.
- EnBW AG (Energie Baden-Württemberg AG)* 2000: Geschäftsbericht 1999, Karlsruhe.

EnBW AG 2009: Geschäftsbericht 2008, Karlsruhe.

Europäische Kommission 1992: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(92) 548 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 1994: Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“, KOM(94) 659 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 1995: Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“, KOM(95) 682 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 1996: Grünbuch „Energie für die Zukunft: erneuerbare Energiequellen-Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie“, KOM(96) 576 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 1997: Weißbuch „Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger. Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan“, KOM(97) 599 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2000a: Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“, KOM(2000) 769 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2000b: Grünbuch „zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union“, KOM(2000) 87 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2001a: Entscheidung der Kommission vom 07. Februar 2001 zur Erklärung der Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt und mit dem EWR-Abkommen (Sache COMP/M.1853 - EDF/EnBW), Brüssel.

Europäische Kommission 2001b: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt, KOM(2001) 125 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2001c: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG, KOM(2001) 581 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2006: Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, KOM(2006) 105 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2007a: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament: Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2007b: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Aussichten für den Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2006) 841 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2007c: Mitteilung der Kommission: Untersuchung der europäischen Gas- und Elektrizitätssektoren gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003

(Abschlussbericht), KOM(2006) 851 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2007d: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2007) 528 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2007e: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, KOM(2007) 531 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2008a: Kartellrecht: Kommission begrüßt Vorschläge von E.ON zu strukturellen Abhilfemaßnahmen, um den Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt zu stärken, Pressemitteilung vom 28. Februar 2008, MEMO/08/132, Brüssel.

Europäische Kommission 2008b: Kartellrecht: Kommission öffnet deutschen Strommarkt für den Wettbewerb, Pressemitteilung vom 26. November 2008, IP/08/1774, Brüssel.

Europäische Kommission 2008c: Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 17 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2008d: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, KOM(2008) 18 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2008e: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2008f: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM(2008) 19 endg., Brüssel.

Europäische Kommission 2008g: Grünbuch „Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Energienetz“, KOM(2008) 782 endg., Brüssel.

Europäischer Gerichtshof 2001: Urteil des Gerichtshofs vom 13. März 2001- betreffend ein dem Gerichtshof nach Art. 177 EG-Vertrag (jetzt Art. 234 EG) vom Landgericht Kiel (Deutschland) vorgelegten Rechtsstreit- PreußenElektra AG gegen Schleswig AG- Rechtssache C-379/98, Luxemburg.

- Europäischer Rat* 2007: Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes, Brüssel.
- Europäisches Parlament* 2006: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2006 zu dem Thema „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie – Grünbuch“, (2006/2113(INI)), Straßburg.
- Europäisches Parlament* 2007: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2007 zu den Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt (2007/2089(INI)), Straßburg.
- Europäischer Rat* 2006: Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (2006/512/EG), Brüssel.
- Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Union)* 2003: Competition Indicators in the Electricity Market, 2003 Edition, Luxemburg.
- GEODE (Europäischer Verband der unabhängigen Strom- und Gasverteilerunternehmen)* 2008: E.ON verpflichtet sich zum Verkauf des Höchstspannungsnetzes und von 4.800 MW Erzeugungskapazität, Pressemitteilung vom 27.11.2008, Berlin.
- Greenpeace* 2007: Schwarzbuch Klimaschutzverhinderer. Verflechtungen zwischen Politik und Energiewirtschaft, Berlin.
- IER (Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Universität Stuttgart)* 2008: Preisbildungsanalyse des deutschen Elektrizitätsmarktes, Stuttgart.
- LichtBlick AG* 2009: Entwicklung Netzentgelte Strom, Hamburg.
- Monopolkommission* 2002: Netzwettbewerb durch Regulierung. Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, Bonn.
- Monopolkommission* 2004: Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“, Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, Bonn.
- Monopolkommission* 2007: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Bonn.
- Monopolkommission* 2009: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Bonn.
- Öko-Institut* 2008: Windfall profits of German electricity producers in the second phase of the EU Emissions Trading Scheme (2008-2012), Briefing Paper for World Wide Fund for Nature Germany (WWF Germany), Berlin.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften* 1993: Entscheidung 93/389/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft, Brüssel.
- RWE AG* 2001: Geschäftsbericht 2000/01, Essen.

RWE AG 2008: Machen. Die neue RWE, Geschäftsbericht 2008, Essen.

SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) 1998: Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, Beschluss des Außerordentlichen Parteitags der SPD, Leipzig, 17. April 1998.

SPD 2002: Erneuerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002-2006, Beschluss des Außerordentlichen Parteitags der SPD, Berlin, 2. Juni 2002.

SPD 2003: Energiepolitische Agenda 2010, Beschluss des SPD-Bundesparteitags, Bochum, 17. November 2003.

SPD 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, Berlin, 4. Juli 2005.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: Aufbruch und Erneuerung- Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: Erneuerung- Gerechtigkeit- Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, 16. Oktober 2002.

SPD/IG Chemie-Papier-Keramik 1996: SPD und IG Chemie-Papier-Keramik gemeinsam für eine ökologische Steuerreform: Den Umweltschutz voranbringen, in: SPD-Presseservice Nr. 227/96, Bonn.

Statistisches Bundesamt 2006: Energie in Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2008a: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2008, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009: Energie auf einen Blick, Ausgabe 2009, Wiesbaden.

Umweltbundesamt 2007: Umweltdaten Deutschland. Umweltindikatoren, Ausgabe 2007, Dessau.

Umweltbundesamt 2009: Klimaschutz und Versorgungssicherheit. Entwicklung einer nachhaltigen Stromversorgung, Dessau.

Umweltbundesamt 2010: Nationaler Inventarbericht zum deutschen Treibhausgasinventar 1990-2008. Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2010, Dessau.

VDN (Verband der Netzbetreiber) 2007: Daten und Fakten- Stromnetze in Deutschland 2007, Berlin.

VKU (Verband kommunaler Unternehmen) 2007: Stellungnahme des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich vom 05. Dezember 2007, Berlin.

VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband) 2007: Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur

9.3 Rechtsakte auf der europäischen Ebene

Beschluss 2003: Beschluss 2003/796/EG der Kommission vom 11. November 2003 zur Einsetzung der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, Brüssel.

Entscheidung 2009: Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, Brüssel.

Richtlinie 1990a: Richtlinie 90/377/EWG des Rates vom 29. Juni 1990 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise, Brüssel.

Richtlinie 1990b: Richtlinie 90/547/EWG des Rates vom 29. Oktober 1990 über den Transit von Elektrizitätslieferungen über große Netze, Brüssel.

Richtlinie 1996a: Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19. Dezember 1996, Brüssel.

Richtlinie 1996b: Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Brüssel.

Richtlinie 2001a: Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, Brüssel.

Richtlinie 2001b: Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, Brüssel.

Richtlinie 2003a: Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, Brüssel.

Richtlinie 2003b: Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, Brüssel.

Richtlinie 2003c: Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Brüssel.

- Richtlinie 2004a:* Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Brüssel.
- Richtlinie 2004b:* Richtlinie 2004/8/EG vom 11. Februar 2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG, Brüssel.
- Richtlinie 2005:* Richtlinie 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen, Brüssel.
- Richtlinie 2009a:* Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung und Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, Brüssel.
- Richtlinie 2009b:* Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, Brüssel.
- Richtlinie 2009c:* Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Brüssel
- Richtlinie 2009d:* Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, Brüssel.
- Verordnung 2003:* Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, Brüssel.
- Verordnung 2009a:* Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, Brüssel.
- Verordnung 2009b:* Verordnung (EG) Nr. 713-2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, Brüssel.

9.4 Rechtsakte auf der nationalen Ebene

- Gesetz* 1990: Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz (Stromeinspeisungsgesetz, StrEG) vom 7. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2633).
- Gesetz* 1998: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes, EnWG) vom 24. April 1998 (BGBl. I S. 730).
- Gesetz* 1999a: Stromsteuergesetz (StromStG) vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378).
- Gesetz* 1999b: Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2432).
- Gesetz* 2000a: Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305).
- Gesetz* 2000b: Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz bzw. KWK-Vorschaltgesetz) vom 12. Mai 2000 (BGBl. I S. 703).
- Gesetz* 2002a: Gesetz über die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, KWKG) vom 19. März 2002 (BGBl. I S. 1092).
- Gesetz* 2002b: Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (10. AtG-Novelle) vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351).
- Gesetz* 2004a: Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG) vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578).
- Gesetz* 2004b: Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich (1. Novelle EEG) vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1918).
- Gesetz* 2004c: Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007, ZuG 2007) vom 26. August 2004 (BGBl. I S. 3704).
- Gesetz* 2005: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (2. EnWG-Novelle) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970).
- Gesetz* 2007: Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012) vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1788).
- Gesetz* 2008a: Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Regelungen (2. Novelle EEG) vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074).
- Gesetz* 2008b: Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (1. KWKG-Novelle) vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2101).
- Gesetz* 2008c: Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb vom 29.

August 2008 (BGBl. I S. 1790).

Gesetz 2009: Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (Energieleitungsausbaugesetz, EnLAG) vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870).

Gesetz 2010a: Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (11. AtG-Novelle) vom 08. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1814).

Gesetz 2010b: Zwölftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (12. AtG-Novelle) vom 08. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1817).

Gesetz 2010c: Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) vom 08. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807).

Gesetz 2010d: Kernbrennstoffsteuergesetz (KernbrStG) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1804).

Gesetz 2011a: Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (13. AtG-Novelle) vom 31. Juli 2011 (BGBl. I S. 1704).

Gesetz 2011b: Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (Netzausbaubeschleunigungsgesetz, NABEG) vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

Gesetz 2011c: Erstes Gesetz zur Änderung schifffahrtsrechtlicher Vorschriften vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509)

Gesetz 2011d: Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1554).

Gesetz 2011e: Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1634).

Verordnung 2001: Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung) vom 21. Juni 2001, BGBl. I, S. 1234.

Verordnung 2005a: Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgelteverordnung, StromNEV) vom 25. Juli 2005, BGBl. I, S. 2225.

Verordnung 2005b: Verordnung über den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzzugangsverordnung, StromNZV) vom 25. Juli 2005, BGBl. I, S. 2243.

Verordnung 2006a: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (Stromgrundversorgungsverordnung, StromGKV) vom 26. Oktober 2006, BGBl. I, S. 2391.

Verordnung 2006b: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Elektrizitätsversorgung in Niederspannung (Niederspannungsanschlussverordnung, NAV) vom 1. November 2006, BGBl. I, S. 2477.

Verordnung 2007a: Verordnung zur Regelung des Netzanschlusses von Anlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie (Kraftwerks-Netzanschlussverordnung, KraftNAV) vom 26. Juni 2007, BGBl. I, S. 1187.

Verordnung 2007b: Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsverordnung 2012, ZuV 2012) vom 13. August 2007, BGBl. I, S. 1941.

Verordnung 2007c: Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze (Anreizregulierungsverordnung, AregV) vom 29. Oktober 2007, BGBl. I, S. 2529.

9.5 Presseartikel

DER SPIEGEL 2007: „Missbrauchte Macht“, von *Dohmen, Frank*, Nr. 26/2007, 78-83.

DER SPIEGEL 2009: „Die Atom-Schlamperei“, von *Deckstein, Dinah/Dohmen, Frank/Meyer, Cordula*, Nr. 42/2009, 118-120.

Der Tagesspiegel 20.12.2004a: „Die Stromrechnung“, von *Appenzeller, Gert*.

Der Tagesspiegel 29.02.2004b: „Die SPD-Fraktion ärgert sich über Clement“, von *Dehmer, Dagmar*.

DIE ZEIT 2000: „Eine Behörde muss her!“, von *Brost, Marc*, Nr. 36.

DIE ZEIT 2003a: „Was kostet die Luft?“, von *Vorholz, Fritz*, Nr. 29.

DIE ZEIT 2003b: „Die Illusion vom Wettbewerb“, von *Vorholz, Fritz*, Nr. 18.

DIE ZEIT 2005a: „Ausgezählte Verbraucher“, von *Gammel, Cerstin*, Nr. 26.

DIE ZEIT 2005b: „Gut vernetzt. Die großen Stromversorger nutzen ihre blendenden Kontakte zur Politik und schaden ihren Kunden“, von *Gammel, Cerstin*, Nr. 34.

DIE ZEIT online 25.09.2006: „Ökostrom. Das unterschätzte Gesetz“, von *Berchem, Andreas*.

DIE WELT 21.11.1995: „Rot-Grüne Ökosteuerpläne reifen“.

DIE WELT online 01.03.2008a: „E.ONs Netzverkauf schwächt deutsche Position in Brüssel“.

DIE WELT online 06.03.2008b: „Glos wirft E.ON faulen Deal mit Brüssel vor“.

dpa (Deutsche Presse Agentur) 15.06.2006: „Union und SPD streiten über Zusatzgewinne von Stromversorgern“.

FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) 10.07.2002: „Schröder lehnt Emissionshandel ab“.

FAZ 12.11.2007a: „Werner Müller. Politmanager ohne Kohle“, von *Koch, Brigitte/Sturbeck, Werner*.

FAZ 10.12.2007b: „Kartellamt will Zwangsverkauf von Stadtwerken“.

FAZ 23.11.2010: „Leipziger Strombörse – Strompreisbildung ohne Aufsicht“.

Frankfurter Neue Presse 02.08.2003: „Die Macht der Lobby“, von *Hinner, Monika*.

Frankfurter Rundschau 09.09.2011: „Eine Dusche für den Reaktor“, von *Wille, Joachim*.

Handelsblatt 25.03.2001a: „Frankreich verzögert die Öffnung der Strom- und Gasmärkte“.

Handelsblatt 11.06.2001b: „Müller droht Paris“.

Handelsblatt 15.01.2001c: „Stromriese EDF will sein Netz öffnen“, von *Hoenig, Joachim*.

Handelsblatt 15.01.2003: „Clement lehnt Energie-Regulierer ab“.

Handelsblatt 24.01.2007: „Piebalgs will Energiekonzerne rasch zerschlagen“.

Handelsblatt 27.02.2008: „E.ON will sein Stromnetz verkaufen“, von *Böge, Ulf*.

Manager Magazin 17.04.2003: „Die 50 Mächtigsten. Wer die deutsche Wirtschaft lenkt: Der Pragmatiker“, von *Nölting, Andreas*.

SPIEGEL ONLINE 05.03.2009: „Verdacht auf Preismanipulation. E.ON droht möglicherweise Ermittlungsverfahren“, von *Dohmen, Frank*.

Süddeutsche Zeitung 30.06.2008: „Die Erfolgsformel 20-20-20“, von *Gammelin, Cerstin*.

10 Anhang

10.1 Liste der Interviews

Im Rahmen der Generierung von empirischem Primärmaterial für die Dissertation wurden zwischen Februar und Juni 2009 insgesamt 20 leitfadengestützte Interviews mit aktuellen oder ehemaligen Vertretern maßgeblicher Politikfeldakteure sowie Wissenschaftlern und einem Journalisten durchgeführt. Die Interviews der parteipolitischen Akteure erfolgten mit den energiepolitischen Sprechern der Bundestagsfraktionen oder entsprechenden Fachreferenten auf Fraktionsebene. Die Interviews werden in der folgenden Liste anonymisiert den Akteuren zugeordnet, da einige Interviewpartner eine Anonymisierung ihrer Angaben wünschten. Um keine weiteren Rückschlüsse zuzulassen, wird in der vorliegenden Arbeit darüber hinaus unabhängig vom tatsächlichen Geschlecht der Interviewpartner durchgängig die männliche Ausdrucksform verwandt.

Unternehmen

| | |
|--------------|----------------------|
| Interview A: | E.ON AG |
| Interview B: | RWE AG |
| Interview C: | Vattenfall Europe AG |
| Interview D: | EnBW AG |

Verbände

| | |
|--------------|--|
| Interview E: | BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) |
| Interview F: | BEE (Bundesverband Erneuerbare Energien) |
| Interview G: | BNE (Bundesverband Neuer Energieanbieter) |
| Interview H: | VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) |
| Interview I: | VKU (Verband kommunaler Unternehmen) |
| Interview J: | VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband) |

Nationale politische und öffentliche Akteure

| | |
|--------------|--|
| Interview K: | SPD |
| Interview L: | CDU/CSU |
| Interview M: | Bündnis 90/Die Grünen |
| Interview N: | FDP |
| Interview O: | Bundesregierung, ehemaliger Staatssekretär im BMWi |

Interview P: BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)

Europäische Kommission

Interview Q: Generaldirektion Energie und Verkehr (GD TREN)

Sonstige Interviewpartner

Interview R: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)

Interview S: Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin

Interview T: Handelsblatt

I. Liberalisierung

- Waren die Unternehmen der Stromwirtschaft in Deutschland strategisch ausreichend auf die Liberalisierung 1998 vorbereitet?
- Welche Akteure im Politikfeld konnten von der Liberalisierung insgesamt profitieren, welche nicht?
- War die Liberalisierung ursächlich für den gewachsenen Stellenwert des Politikfeldes Strompolitik innerhalb des politischen Systems und für die Öffentlichkeit?

II. Europäisierung

- Welche Bedeutung hatte die zunehmende Europäisierung der Elektrizitätspolitik in Bezug auf die politische Strategiefähigkeit der nationalen Akteure?
- Verfolgten EVU und/oder Verbände auf nationaler und EU-Ebene unterschiedliche politische Strategien?
- Waren integrierte Strategieansätze erkennbar oder hatte das Handeln der nationalen Akteure auf EU-Ebene eher reaktiven Charakter?

III. Markteintritt neuer Akteure und Akteursveränderungen

- Welchen Einfluss konnten neue EVU bzw. neue Verbände wie BNE oder BEE auf die Entwicklungen des Politikfeldes nehmen?
- Wie lässt sich der Markteintritt verhältnismäßig neuer Akteursformen wie Public-Affairs-Agenturen/Consultants oder Anwaltskanzleien im Politikfeld erklären?
- Aus welchem Grund haben sich die Verbände VDEW, BGW, VDN und VRE 2007 zum großen Branchenverband BDEW zusammengeschlossen?
- Wie entwickelte sich die Bedeutung der politischen Akteure auf nationaler und EU-Ebene für die Elektrizitätswirtschaft in den vergangenen zehn Jahren insgesamt?

IV. Strategiefähigkeit und Einflussstrategien

- Wie entwickelte sich die politische Strategiefähigkeit der unterschiedlichen Akteure bzw. Akteursformen und wessen Strategiefähigkeit ist besonders hervorzuheben?
- Haben sich die politischen Einflussstrategien der unterschiedlichen Akteure im Politikfeld wesentlich voneinander unterschieden? Wenn ja, wie?
- Gab es bei einzelnen Akteuren oder sogar Akteursgruppen im Politikfeld in den vergangenen

zehn Jahren starke Veränderungen der politischen Strategie?

- Welche Rolle spielte die Öffentlichkeit für die Strategieentwicklung der Akteure im Politikfeld Strompolitik seit der Liberalisierung?

V. Ressourcen

- Wie wichtig waren ökonomische Ressourcen für die Strategiefähigkeit der Akteure und welche Ausstattungsveränderungen gab es warum innerhalb der Akteurslandschaft?
- Wie reagierten die politischen Akteure auf die verstärkte direkte politische Interessenvertretung von EVU im Politikfeld?

VI. EnWG-Novelle 1998

- Weshalb entschied sich Deutschland als einziges Land in der EU im Zuge der Liberalisierung der Stromwirtschaft 1998 für den verhandelten und gegen den regulierten Netzzugang und welche Akteure waren für diese Regelung maßgeblich?
- Weshalb galten die drei folgenden Verbändevereinbarungen jeweils schon rasch nach ihrem Inkrafttreten als gescheitert?

VII. EU-Beschleunigungsrichtlinie 2003/54/EG

- Welche Akteurskonstellationen und Interessenkoalitionen bildeten sich nach dem Richtlinienvorschlag der Kommission 2001 heraus?
- Welche Einflussstrategien entwickelten die Politikfeldakteure in der Folge vor der Verabschiedung der Beschleunigungsrichtlinie im Juni 2003, die letztlich zu einem neuen Regulierungsregime in Deutschland führte, auf nationaler und EU-Ebene?

VIII. EnWG-Novelle 2005

- Welche Strategien verfolgten die vier großen EVU als Verbundnetzbetreiber im Vorfeld der EnWG-Novelle 2005?
- Welche Akteure profitierten letztlich von der Einrichtung der nationalen Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur und welche nicht?

IX. Emissionshandel

- Welche Akteure im Politikfeld befürworteten die 2005 erfolgte Einführung eines Emissionshandelssystems, welche Akteure lehnten es ab und warum?
- Welche politischen Einflussstrategien verfolgten die befürwortenden Akteure?

- Welche politischen Einflussstrategien verfolgten die ablehnenden Akteure?

X. Anreizregulierung

- Wie stellte sich die Akteurskonstellation bezogen auf die Einführung der Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur zum 1.1.2009 im Vorfeld dar?
- Welche politischen Strategien wurden von welchen Akteuren in diesem Kontext verfolgt?

Der Lebenslauf ist in der Online-Version
aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten