

Bernd Hirschl

# Erneuerbare Energien-Politik

Eine Multi-Level Policy-Analyse  
mit Fokus auf den deutschen  
Strommarkt

Mit einem Geleitwort von PD Dr. Lutz Mez

**VS** RESEARCH

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>9</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>11</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>19</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	19
1.2 Fragen, Thesen und Untersuchungsansatz	23
1.3 Architektur des Mehrebenensystems	26
1.3.1 Zum Forschungsbedarf	26
1.3.2 Konzeption des Mehrebenensystems und Auswahl von Policies	27
1.3.3 Untersuchungsdesign	30
1.4 Methoden und Datenquellen	32
<b>2 Multi-Level Policy-Analyse - Theoretisch-konzeptionelle Bezüge</b>	<b>35</b>
2.1 Policy-Analyse als konzeptionelle Ausgangsbasis	36
2.2 Advocacy-Koalitionsansatz im Mehrebenenkontext	40
2.3 Multi-Level Governance	46
2.4 Integration der Ansätze und Thesen	55
<b>3 Erneuerbare Energien-Politik im Strombereich in Deutschland</b>	<b>59</b>
3.1 Technologische Faktoren und Bedeutung im Energiesystem	60
3.1.1 Erneuerbare Energien-Technologien - Spektrum und Potenziale	61
3.1.2 Technische Besonderheiten und Netzintegration	71
3.1.3 Primärenergiespektrum und Kraftwerkspark	76
3.1.4 Entwicklung der Erneuerbaren Energien im Strommarkt	80
3.1.5 Zwischenfazit	85

3.2	Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen	87
3.2.1	Staatliche Strukturen und Institutionen	88
3.2.2	Wirtschafts-, Technologie- und Forschungspolitik	89
3.2.3	Energiepolitik	96
3.2.3.1	Umwelt- und klimapolitische Instrumente im Energiebereich	97
3.2.3.2	Erneuerung des Kraftwerksparks und die Rolle der Kohle	100
3.2.3.3	Atomenergie und Erdgas	106
3.2.4	Umwelt- und Klimapolitik	110
3.2.4.1	Umweltpolitik	110
3.2.4.2	Klimaschutzpolitik	113
3.2.5	Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik	118
3.2.5.1	Entwicklungspolitik	118
3.2.5.2	Nachhaltigkeitspolitik	120
3.2.6	Zwischenfazit	122
3.3	Policy-Analyse	126
3.3.1	Entstehung des Policy-Zyklus und erstes Stromeinspeisungsgesetz	126
3.3.1.1	Die Anfänge – lokale, regionale und forschungspolitische Initiativen	127
3.3.1.2	Der Weg zum ersten Stromeinspeisungsgesetz	130
3.3.2	Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) – Beginn der Industrialisierungsphase	133
3.3.2.1	Die Wirkung des StrEG – Ausbauerfolge, Widerstände und Ebenenwechsel	133
3.3.2.2	Liberalisierung und StrEG-Novelle 1998	136
3.3.2.3	Regierungswechsel zu Rot-Grün – das EEG als zentrales Projekt	140
3.3.2.4	Politikformulierungsprozess und Ergebnis	142
3.3.3	Entwicklungen bis zur EEG-Novelle 2004	149
3.3.3.1	Parallele Welten – Entwicklungen im EE- und Energiemarkt	150
3.3.3.2	Zweite Amtszeit von Rot-Grün - Stärkung erneuerbarer Energien und andauernde Konflikte	154
3.3.3.3	Die große EEG-Novelle 2004	157
3.3.4	Etablierungsphase – Fortführung des EEG trotz Regierungswechsel	164
3.3.4.1	Wirkungen der EEG-Novelle und Kontroversen um volkswirtschaftliche Effekte	164
3.3.4.2	Regierungswechsel zur großen Koalition und aktuelle Entwicklungen	168
3.4	Gesellschaftliche Basis und die Rolle subnationaler Akteure	177
3.4.1	Hohe allgemeine Akzeptanz als politischer Rückenwind	177
3.4.2	Die Rolle von Kommunen und Bundesländern	180
3.4.3	Zwischenfazit	184

3.5	Fazit – Zentrale Akteure, Koalitionen und Faktoren	185
3.5.1	Zusammenfassung des Policy-Prozesses der deutschen EE-Politik im Strombereich	185
3.5.2	Konstellation der wesentlichen Akteure und Advocacy-Koalitionen	192
<b>4</b>	<b>Wechselwirkungen mit der Energiepolitik – die EnWG-Novelle</b>	<b>197</b>
4.1	Einleitung: Energiemarktliberalisierung als Multi-Level-Governance-Prozess und der Bezug zu erneuerbaren Energien	197
4.2	Rahmenbedingungen und Ausgangslage	200
4.2.1	Die deutsche Stromwirtschaft bis zur Liberalisierung 1998	200
4.2.1.1	Traditionelle Strukturen des deutschen Energiemarkts	200
4.2.1.2	Privatisierung und Liberalisierungsdebatte in Deutschland	203
4.2.1.3	EU-Binnenmarktdynamik und Liberalisierungsrichtlinie 1996	205
4.2.1.4	Die Umsetzung in Deutschland – erste EnWG-Novelle 1998	206
4.2.2	Beharrungsvermögen des deutschen Energiesystems und erneuter Druck aus Brüssel	209
4.2.2.1	Nach Wettbewerb folgt Konzentration	209
4.2.2.2	Parallele Regelungen stärken die Marktmacht der großen Energiekonzerne	213
4.2.2.3	Nationale Champions und Wettbewerbsdefizit	215
4.2.2.4	Beschleunigungsrichtlinie 2003	218
4.3	Zentrale Regelungsaspekte und Konflikte der Novelle sowie Bezüge zu erneuerbaren Energien	220
4.3.1	Regulierter Netzzugang und Regulierungsbehörde	222
4.3.2	Unternehmensrechtliche Entflechtung des Netzbetriebs	225
4.3.3	Diskriminierungsfreier Netzanschluss und Netzzugang	226
4.3.4	Netzentgeltregelungen	228
4.3.4.1	Strompreisentwicklung und –zusammensetzung	228
4.3.4.2	Konfliktpunkte bei der Netzentgeltkalkulation und -kontrolle	235
4.3.5	Liberalisierung des Messwesens und Regelenergiemarktes	237
4.3.6	Stromkennzeichnung – Imagegewinn für erneuerbare Energien?	239
4.3.7	Komplexität des Gesetzes und Insiderwissen	240
4.4	Der Policy-Prozess zur zweiten EnWG-Novelle	242
4.4.1	Europäischer Druck und Rettungsversuche für die deutsche Sonderlösung	242
4.4.2	Politische Tauschgeschäfte zwischen EEG und EnWG	246
4.4.3	Von roter zu mehr grüner Handschrift	248
4.4.3.1	Referentenentwurf und erste Anhörung	248
4.4.3.2	Ressortabstimmungen und Regierungsentwurf	251

4.4.4	Steigende Preise und CDU-Blockade im Bundesrat	252
4.4.4.1	Kräftige Preisanstiege und politischer Unmut	252
4.4.4.2	Bundesrat für mehr Wettbewerb	254
4.4.4.3	Bundratsforderungen sorgen für Koalitionskonflikt	256
4.4.5	Wer regiert mit wem? Druck durch Grün-Schwarz, Vertragsverletzungsverfahren und Neuwahlen	259
4.4.5.1	Rot-Grüne Koalitionskompromisse	259
4.4.5.2	Die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss	262
4.4.6	Habemus EnWG – Ergebnis und Reaktionen	267
4.4.6.1	Wesentliche Regelungen des EnWG 2005	267
4.4.6.2	Reaktionen von Beteiligten und Betroffenen	273
4.5	Aktuelle Entwicklungen – Déjà vu bezüglich steigender Preise und fehlendem Wettbewerb	279
4.6	Konstellation der wichtigsten Akteure	286
4.6.1	Interessen- und Advocacy-Koalitionen im Überblick	286
4.6.2	Regulierungsgegner: Status-quo-Koalition	288
4.6.2.1	Integrierte EVU	288
4.6.2.2	Staatliche Akteure	290
4.6.3	Regulierungsbefürworter: Interessenkoalition für mehr Wettbewerb	292
4.6.3.1	Interessenkoalition für „Preissenkung und Wettbewerb“	292
4.6.3.2	Advocacy-Koalition „Wettbewerb mit mehr Umwelt- und Verbraucherschutz“	297
4.7	Zusammenfassung	300
<b>5</b>	<b>Wechselwirkungen mit der EU-Politik – die EE-Richtlinie</b>	<b>307</b>
5.1	Rahmenbedingungen und Ausgangslage	308
5.1.1	Institutioneller Rahmen und europäische Gesetzgebung	309
5.1.2	Energiepolitischer Rahmen	313
5.1.3	Entwicklung von Energieverbrauch, Stromerzeugung und erneuerbaren Energien	317
5.1.4	Entwicklung und Förderinstrumente in den Mitgliedsstaaten	321
5.1.4.1	Entwicklung erneuerbarer Energien	321
5.1.4.2	Förderinstrumente – Spektrum, Verbreitung und Bewertungsdebatte	324
5.2	Der Policy-Prozess zur Richtlinie 2001/77/EG	329
5.2.1	Einführung erneuerbarer Energien auf der Gemeinschaftsebene	330
5.2.2	Verlagerung der Auseinandersetzungen um das deutsche StrEG auf die europäische Ebene	333

5.2.3	Agenda-Setting im Vorfeld der Richtlinie	336
5.2.3.1	Die Diskussionspapiere der Kommission – Dominanz der Binnenmarktpolitik	337
5.2.3.2	Der Harmonisierungsbericht der Kommission: Positionierung für Quotenmodelle	341
5.2.3.3	Reaktionen und Positionen weiterer Akteure	343
5.2.4	Der Politikformulierungsprozess 1998 bis 2001	346
5.2.4.1	Erste Richtlinienentwürfe untermauern Kommissionslinie	346
5.2.4.2	Das deutsche StrEG und die Beihilfefrage vor dem EuGH – zusätzlicher Unsicherheitsfaktor	350
5.2.4.3	Zunehmende europäische Vernetzung der EE-Akteure – Multi-Level Lobbying	352
5.2.4.4	Die Haltung der deutschen Regierungen – von schwarz-gelb zu rot-grün	355
5.2.4.5	Kommissionswechsel, Zuständigkeitswechsel - und Politikwechsel zu offenerem Pragmatismus	357
5.2.4.6	Der offizielle Richtlinien-Vorschlag im Mai 2000 und die parallel stattfindende Diskussion um die Beihilfefrage	360
5.2.4.7	Letzter Kommissionsentwurf im Dezember 2000 und Einigung zwischen den EU-Organen	369
5.2.5	Die Richtlinie im Detail	374
5.2.6	Implementierung und erste Evaluationsphase: Politisierung des Damoklesschwertes Harmonisierung	378
5.2.6.1	Verbreitung der Fördermodelle nach der Einführung der Richtlinie	380
5.2.6.2	Deutschland und Spanien gründen Feed-in-Kooperation	382
5.2.6.3	Evaluationsberichte der Kommission – vom Damoklesschwert zum Ritterschlag für Vergütungsmodelle	384
5.3	Aktuelle Entwicklungen und energiepolitischer Kontext	393
5.4	Konstellation der wichtigsten Akteure	399
5.4.1	Die EE-Koalition: Befürworter einer ambitionierten Richtlinie	401
5.4.2	Die bedingten Befürworter – andere Prioritäten überlagern die EE-Förderung	405
5.4.2.1	Koalition „Wettbewerb und Binnenmarkt“	405
5.4.2.2	Koalition „Subsidiarität“	406
5.4.3	Die Gegner-Koalition	407
5.4.4	Vermittler und Gerichte	408
5.5	Zusammenfassung	409

<b>6</b>	<b>Wechselwirkungen mit der internationalen Ebene</b>	<b>415</b>
6.1	Globales Energiesystem und Entwicklung erneuerbarer Energien	416
6.1.1	Verbrauchsentwicklung global und im Vergleich	416
6.1.2	Energieträger-Spektrum und erneuerbare Energien	420
6.1.3	Globale Stromerzeugung und erneuerbare Energien	421
6.1.4	Weltweite Subventionen im Energiebereich	423
6.1.5	Energiezukünfte: Potenziale und Szenarien	427
6.2	Internationale Energiepolitik	431
6.2.1	Kein stetiger Energiepolitik-Prozess	433
6.2.2	Zentrale Organisation: IEA	435
6.2.3	G8 und Energiepolitik	437
6.2.3.1	Energiepolitik als konstituierendes Element	437
6.2.3.2	Zur Rolle der erneuerbaren Energien in der G8	439
6.3	Internationale Klimapolitik	444
6.3.1	Internationale Klimapolitik bis Kyoto	445
6.3.2	Zustandekommen des Protokolls und relevante Akteure	447
6.3.3	Zentrale Regelungen und kritische Würdigung des Protokolls	450
6.3.3.1	Ergebnisse und Reaktionen	450
6.3.3.2	Schlupflöcher und Kritik	452
6.3.4	Krise, Wiederbelebung und Ratifizierung des Protokolls	455
6.3.5	Politische Entwicklungen nach der Ratifizierung	457
6.3.6	Reduktionspolitik und reale Emissionsentwicklungen - Anspruch versus Wirklichkeit	461
6.3.6.1	Entwicklungen in der EU und den verpflichteten Staaten	461
6.3.6.2	Die Wirkung des Emissionshandels am Beispiel des EU-Systems	464
6.3.7	Erneuerbare Energien in der internationalen Klimapolitik - die Geschichte einer Nebenrolle	467
6.3.7.1	Berücksichtigung in der Konvention, den COPs und im IPCC	467
6.3.7.2	Erneuerbare Energien und flexible Mechanismen	469
6.4	Der „renewables-Prozess“ – erste spezifische Institutionalisierungsformen auf internationaler Ebene	474
6.4.1	Mögliche Institutionalisierungsformen	476
6.4.1.1	Internationale Abkommen	477
6.4.1.2	Integration in bestehende zwischenstaatliche Organisationen	479
6.4.1.3	Eigenständige EE-Organisation	480
6.4.1.4	Netzwerke und Partnerschaften	483

6.4.2	Das Scheitern in Johannesburg – Aufbruch für einen spezifischen Politikprozess	487
6.4.2.1	Vorbereitungen und Positionen im Vorfeld	488
6.4.2.2	Die Verhandlungen in Johannesburg	495
6.4.2.3	Ergebnisse und Reaktionen	497
6.4.3	Der „renewables-Prozess“ – weich aber wirksam?	503
6.4.3.1	Positionen im Vorfeld	504
6.4.3.2	Offizielle Vorbereitungen	509
6.4.3.3	Konferenz und Verhandlungsverlauf	515
6.4.3.4	Ergebnisse und Reaktionen	521
6.4.3.5	Nachfolgeprozess und aktuelle Entwicklungen	529
6.4.3.6	Folgekonferenzen BIREC und WIREC	529
6.4.3.7	Das Politiknetzwerk REN21	532
6.4.3.8	Internationales Aktionsprogramm IAP	536
6.5	Konstellation der wichtigsten Akteure	539
6.5.1	Kyoto-Politikprozess	540
6.5.2	Internationaler EE-Politikprozess	541
6.5.3	Starre Koalitionen und strategische Ebenenwechsel	545
6.6	Zusammenfassung	546
6.6.1	Ausgangslage und Konfliktsituation	546
6.6.2	Bedeutung der Energie- und Klimapolitik für erneuerbare Energien	548
6.6.3	Erster EE-Institutionalisierungsprozess - zwischen Vorreiter- und Symbolpolitik	551
<b>7</b>	<b>Gesamtfazit und Ausblick</b>	<b>555</b>
7.1	Zentrale Einflussfaktoren und Koalitionen - Fokus nationale Ebene	557
7.1.1	Begünstigende Faktoren	558
7.1.2	Advocacy-Koalitionen und Thesenprüfung	563
7.1.3	Hemmende Faktoren	565
7.2	Wechselwirkungen und Interdependenzen im Mehrebenensystem	568
7.2.1	Policy-Prozess EnWG-Novelle	568
7.2.2	Policy-Prozess EG-Richtlinie	572
7.2.3	Internationale Energie- und Klimapolitik	574
7.2.4	„Renewables“-Prozess	577
7.3	Bewertung und Ausblick	578
7.4	Zum analytischen Mehrwert und Theoriebeitrag der Multi-Level Policy-Analyse	586



<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>591</b>
8.1	Abbildungsverzeichnis	591
8.2	Tabellenverzeichnis	592
8.3	Abkürzungsverzeichnis	593
<b>9</b>	<b>Literatur, Dokumente, Rechtsvorschriften und Quellen</b>	<b>601</b>