

RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG – INSTITUT FÜR POLITISCHE
WISSENSCHAFT

Der Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland

Eine Analyse der zentralen Determinanten

Arbeit zur Erlangung des Grades Magister Artium

Autor: Felix Gmelin
Bergheimerstraße 15, 69115 Heidelberg
Matrikelnummer: 2671033

Betreuer und Erstgutachter: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt
Zweitgutachter: PD Dr. Ulrich Thiele

Eingereicht am 13. Februar 2012

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	iv
1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	1
1.2 Forschungsstand	2
1.3 Verwendete Theorien und Methodik.....	3
1.4 Aufbau der Arbeit.....	5
2 Die Lehre vom Politik Erbe	6
2.1 Hypothesen	7
2.2 Erste Entwicklungen.....	7
2.3 Das Stromeinspeisungsgesetz.....	11
2.4 Die erste rot-grüne Regierung und das Erneuerbare-Energien-Gesetz	13
2.5 Die zweite rot-grüne Regierung und die EEG-Novelle 2004.....	18
2.6 Die große Koalition und die EEG Novelle 2009.....	21
2.7 Jüngste Entwicklungen	22
2.8 Aktuelle Situation.....	24
2.9 Zwischenfazit	25
3 Parteiendifferenzthese	27
3.1 Hypothesen	30
3.2 Zur These der „Ansteckungseffekte“	31
3.2.1 Erste Befunde	31
3.2.2 Vorgehensweise	32
3.2.3 Die Positionen von Bündnis 90/Die Grünen	33
3.2.4 Die Positionen der CDU	34
3.2.5 Die Position der SPD	36
3.2.6 Einflüsse auf die Parteipositionen.....	38
3.2.7 Zwischenfazit zu Ansteckungseffekte.....	41
3.3 Einfluss der Parteien auf den Ausbau erneuerbarer Energien.....	42
3.4 Zwischenfazit	44

4	Machtressourcen organisierter Interessen	46
4.1	Hypothesen	47
4.2	Akteure der Befürworter-Koalition	48
4.2.1	Professionalisierung der Vertreter erneuerbarer Energien	48
4.2.2	Der Dachverband BEE	50
4.2.3	Eurosolar	52
4.2.4	Die Umweltverbände	52
4.3	Die Gegner-Koalition	54
4.4	Positionen der Akteure anhand der Anhörung zum EEG	57
4.5	Der Einfluss der Befürworter-Koalition und Faktoren ihrer Durchsetzungsfähigkeit	58
4.5.1	Bündnisfähigkeit	59
4.5.2	Organisationsgrad und Fachkompetenz	62
4.5.3	Programmatik und Argumente	63
4.5.4	Kanäle zur Politik	64
4.6	Zwischenfazit	65
5	Politisch-institutionalistische Theorien	66
5.1	Hypothesen	68
5.2	BMU und BMWi	68
5.3	Föderalismus: Länder und Kommunen	72
5.4	Zwischenfazit	75
6	Internationale Hypothese	77
6.1	Hypothese	78
6.2	Internationale Einflüsse	78
6.3	Zwischenfazit	82
7	Schluss	83
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	83
7.2	Resümee	87
7.3	Ausblick	89
	Literaturverzeichnis	91

Abkürzungsverzeichnis

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie

BEE – Bundesverband Erneuerbare Energien

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

BWE – Bundesverband Windenergie

CDU – Christlich Demokratische Union Deutschlands

CO₂ – Kohlenstoffdioxid

CSU – Christlich Soziale Union

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund

EEG – Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien / Erneuerbare-Energien-Gesetz

EnBW – Energie Baden-Württemberg

EU – Europäische Union

FDP – Freie Demokratische Partei

GWh – Gigawattstunden

IG BAU – Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt

IG Metall – Industriegewerkschaft Metall

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

MW – Megawatt

NABU – Naturschutzbund Deutschland

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PDS – Partei des Demokratischen Sozialismus

RWE – Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands

StrEG – Stromeinspeisungsgesetz

VDEW – Verband der Elektrizitätswirtschaft

VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau

Ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

WWF – World Wide Fund For Nature

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Projektfördermittel für erneuerbare Energien seit 1975	9
Abbildung 2: Forschungsausgaben des Bundes für Energie.....	9
Abbildung 3: Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in GWh.....	17
Abbildung 4: Struktur der Strombereitstellung aus erneuerbaren Energien in Deutschland 2010	25
Tabelle 1: Installierte Leistung zur Stromversorgung aus erneuerbaren Energien in MW.....	13

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Deutschland hat eine internationale Vorreiterrolle im Bereich der erneuerbaren Energien inne. Seit gut zehn Jahren gehört es zu den Spitzenländern in Bezug auf die Nutzung erneuerbarer Energien. Möglich war das durch einen bemerkenswerten Boom, der um die Jahrtausendwende einsetzte und dafür sorgte, dass diese heute einen beträchtlichen Teil zur Energieproduktion in Deutschland beitragen. So konnte im Strombereich im letzten Jahr die 20 Prozent-Marke überschritten werden. Damit gewinnt die Bundesrepublik ein Fünftel des gesamten Stroms aus regenerativen Energieträgern wie Wind, Wasser, solare Strahlung und Biomasse und hat international nach den USA und China die drittgrößte Energiekapazität in diesem Bereich. Der Branche werden für das Jahr 2010 insgesamt über 360.000 Arbeitsplätze zugerechnet. Damit ist die Beschäftigung seit 1999 um das sechsfache angewachsen. Der Umsatz allein der Anlagenhersteller betrug im Jahr 2010 rund 25 Mrd. Euro (vgl. Website BDEW; REN21 2011: 15; Edler et al. 2011: 3f.). Zurück geht diese Entwicklung in hohem Maße auf ein zentrales Gesetz der rot-grünen Bundesregierung, das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).

Eine solche dynamische, politisch induzierte Entwicklung von einer Nischen- zu einer international erfolgreichen Industrie wirft zunächst die grundsätzliche Frage auf, wie es zu diesem, in Bezug auf die Etablierung erneuerbarer Energien, äußerst erfolgreichen Gesetzes kam. Das EEG war von der rot-grünen Koalition im Jahr 2000 verabschiedet worden. Es basiert weitestgehend auf einem Vorläufergesetz, das bereits 1990 in der konservativ-liberalen Regierungszeit entstanden war, dem Stromeinspeisungsgesetz (StrEG). Das EEG wurde schließlich im Jahre 2004 von der zweiten rot-grünen Regierungskoalition novelliert. Seitdem wurde das Gesetz weitere zwei Male weiterentwickelt und hat damit bis heute Bestand. Wurde die Berechtigung eines EEG zu Beginn kontrovers diskutiert, so hat die Kritik in den letzten Jahren spürbar nachgelassen (vgl. Hirschl 2008: 19f.). Deutlich wird das vor allem daran, dass die anfängliche Ablehnung von CDU/CSU und FPD im Laufe der Zeit stetig abnahm und das EEG heute von keiner politischen Partei mehr in Frage gestellt wird. Bereits diese kurze Darstellung der Policy-Entwicklung zeigt, dass das Zustan-

dekommen des EEG und sein Erfolg offensichtlich auf weitere Faktoren zurückgeführt werden muss als auf den Regierungswechsel zu Rot-Grün im Jahr 1998.

Darüber hinaus war eine so tief greifende Veränderung im Politikfeld Energie sehr unwahrscheinlich, folgt man den weit verbreiteten Thesen George Tsebelis'. Seine Vetospielertheorie besagt, dass eine große Anzahl von Vetospielern – definiert als „individual or collective decision makers whose agreement is required for the change of the status quo” (Tsebelis 2000: 442) – politischen Wandel erschwert¹. Die Zahl der Vetospieler – im weiteren Sinne – in der Energiepolitik ist groß. Neben der EU-Kommission, deren Entscheidungen eine hohe Bedeutung für das Politikfeld haben (vgl. Wurster 2010: 306), spielen vor allem die politischen Parteien, Umweltverbände, die regenerativen Branchenverbände sowie Industrieverbände und insbesondere die zentralen Akteure der konventionellen Energiewirtschaft, sprich die vier großen deutschen Energieversorgungsunternehmen, eine gewichtige Rolle. Letztgenannte haben besonderes Gewicht, da sie die deutsche Energiewirtschaft dominieren und ihnen als Privatunternehmen damit immense finanzielle wie strukturelle Ressourcen zur Verfügung stehen². Es stellt sich damit die Frage, wie es zu der tief greifenden Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien in Deutschland kommen konnte, obwohl die Bedingungen für einen politischen Wandel im Energiesektor auf den ersten Blick nicht günstig erscheinen. Aus diesem Rätsel ergibt sich die handlungsleitende Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit: *Welche Faktoren haben den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland beeinflusst?*

1.2 Forschungsstand

Bisherige Studien zum Thema regenerative Energien in Deutschland gehen nur bedingt auf diese zentrale Frage ein. Bei einem Großteil der Arbeiten in diesem Bereich steht zwar das EEG im Mittelpunkt, aber werden hier in erster Linie die Eigenschaften des Gesetzes sowie die Determinanten des Erfolgs des Gesetzestextes betrachtet. Der Willensbildungsprozess und die Hintergründe, die zur Entstehung des EEG beigetragen haben, werden vernachlässigt. D.h. die politische Komponente fehlt in den meisten Fällen (vgl. Altrock 2002; Frithjof 2000; Pehling 2010). Andere Studien

¹ Neben der Vetospielerdichte sind außerdem die Kongruenz der Vetospieler sowie deren innere Kohäsion für die Überwindung des Status quo von Bedeutung (vgl. Tsebelis 1995: 301).

² Im Zuge des Liberalisierungsprozesses im Energiemarkt Ende der 1990er Jahre konnten die vier großen Energiekonzerne RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW ihre Machtpositionen weiter ausbauen (vgl. Wurster 2010: 307).

wiederum untersuchen das Themenfeld großflächiger und haben das Politikfeld Energie als Ganzes im Blick. Beispiele dafür sind Arbeiten von Michaelis (1996), Bardt (2010) oder Wurster (2010). Letzterer führt mit Rückgriff auf die „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“ eine detaillierte Analyse der deutschen Energiepolitik durch. Das besondere Verdienst dieser Studie ist, dass sie durch Anwenden von sechs Theriefamilien ein umfassendes Bild der deutschen Energiepolitik aus verschiedensten Blickwinkeln zeichnet und damit die dem Politikfeld zugrunde liegenden Prozesse und Veränderungen sowie die zentralen Akteure aufzeigen kann. Die erneuerbaren Energien werden dabei eher am Rande thematisiert.

Demgegenüber rücken Autoren wie Bernd Hirschl (2008) oder Danyel Reiche (2004) die erneuerbaren Energien in den Fokus der Betrachtung. Hirschls Studie beschäftigt sich mit der bisherigen Entwicklung der deutschen „Erneuerbare Energien-Politik“ im Strombereich. Dem Untersuchungsgegenstand nähert er sich mit Hilfe einer Multi-Level Policy-Analyse, um so Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen horizontalen Ebenen herauszustellen. Neben der europäischen und internationalen Ebene wird außerdem die Liberalisierung des deutschen Elektrizitätsmarktes genauer beleuchtet. Reiche legt einen Schwerpunkt auf die Bedeutung der Akteure im Bereich der regenerativen Energien und versucht diese unter Verwendung des Advocacy-Koalitionsansatzes nach Paul A. Sabatier in schmale, theoretisch zweckmäßige Kategorien, sogenannte Advokatenkoalitionen, einzuteilen. An dieser Stelle zu erwähnen ist außerdem die vergleichende Analyse der „Erneuerbaren-Energien-Politik“ zwischen Großbritannien und Deutschland von André Suck (2008). Eine Analyse mit Hilfe von insgesamt fünf Theorieansätzen, die jeweils unterschiedliche Faktoren in den Mittelpunkt der Erklärung von Politikentwicklung rücken und sich dem Untersuchungsgegenstand damit aus verschiedenen Blickwinkeln nähert, existiert bisher nicht. Diese Lücke soll mit dieser Arbeit geschlossen werden.

1.3 Verwendete Theorien und Methodik

Die abhängige Variable ist der Ausbau der erneuerbaren Energien. Zu den erneuerbaren oder regenerativen Energien zählen Wind-, Solar- und Bioenergie sowie Energie aus Wasserkraft und Geothermie. In dieser Analyse sollen der Wärme- und der Treibstoffsektor weitgehend unberücksichtigt bleiben und stattdessen der Strombereich fokussiert werden. Hier hat es die höchsten Wachstumsraten gegeben und damit ist der Ausbau der erneuerbaren Energien in diesem Sektor am weitesten voran-

geschritten. Der Untersuchungszeitraum reicht vom Jahr 1990 bis heute, wobei ein besonderer Fokus auf dem Jahr der Verabschiedung des StrEG 1990, sowie auf dem Zeitraum des Regierungswechsels 1998 bis zur Novellierung des EEG 2004 liegt.

Die unabhängigen Variablen ergeben sich aus den verschiedenen theoretischen Ansätzen der „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“. Aus der „Theoriefamilie“ der Staatstätigkeitstheorien wurden mit der Politik-Erblast-Theorie, der Parteidifferenzthese, der Machtressourcentheorie, der politisch-institutionalistischen Theorie und der Internationalen Hypothese fünf bewährte Theorieschulen ausgewählt, aus denen die Hypothesen der Arbeit abgeleitet werden sollen. Die Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung widmet sich der Erklärung von Unterschieden in der Regierungspolitik vornehmlich westlicher Länder. Die ihr zugrunde liegenden sechs Schulen umfassen neben den bereits aufgeführten noch die Theorie der sozioökonomischen Determination (vgl. Schneider/Janning 2006: 79ff.) Sie sollen aber nicht konkurrierend, sondern vielmehr komplementär konzeptualisiert werden, um durch ihre Kombination eine besonders große Erklärungskraft zu entfalten (vgl. Schmidt 1993: 382). Der methodische Schwerpunkt liegt in der Regel auf einem quantitativen Ansatz, wobei qualitative Ansätze nicht unberücksichtigt bleiben (vgl. Zohlhöfer 2008: 157).

Die vorliegende Arbeit ist eine Einzelfallstudie und soll mit einer qualitativen Herangehensweise den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland erklären. Dies soll mit Hilfe des Ansatzes der analytischen Narrative nach Bates et al. geschehen (vgl. Bates et al. 1998). Dieser Ansatz „combines analytic tools that are commonly employed in economics and political science with the narrative form“ (Bates et al. 1998: 10). Während der narrative Teil die Betrachtung von Prozessen, Ereignissen und Kontexten betrifft, besteht der analytische Aspekt in formalen Begründungskonzepten, die für die Darstellung und Erklärung des Untersuchungsgegenstandes genutzt werden. So können Kontext und Details ausreichend berücksichtigt werden (vgl. Jahn 2006: 334).

Rein deskriptive Einzelfallanalysen haben nur geringen Nutzen für empirische Theoriebildung und Theorieüberprüfung (vgl. Siegel 2007: 101f.). Eine Ausnahme bilden Studien, die politiktheoretisch interessante „Ausreißerfälle“ betreffen. Als solche werden Fälle bezeichnet, deren Politikprofil stark von dem abweicht, was auf Basis einer oder mehrerer Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zu erwar-

ten wäre (vgl. Siegel 2007: 102). Mit Rückgriff auf die formulierten Widersprüche in Bezug auf Tsebelis' Vetospielertheorem scheint der vorliegende Fall ein solcher Ausreißer zu sein. Eine Einzelfallstudie ermöglicht einen detaillierten und profunderen Blick auf ein solches „Rätsel“ und intensiviert die Analyse von Prozessen und möglichen Kausalitäten. Die Stärke der Einzelfallstudie ist damit, „[...] dass diese prinzipiell eine hohe Auflösung und Tiefenschärfe in der Deskription und Analyse öffentlicher Politiken ermöglich[t]“ (Janning/Schneider 2006: 41). Während quantitative Studien oftmals tendenziell eher theoriegeleitet als problemorientiert sind, sind qualitative Studien eher problemorientiert als theoriegeleitet. Diese Einzelfallstudie ist eindeutig problemorientiert, es werden aber gleichzeitig Theorien angewendet wo diese notwendig sind.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sieben Teile. Das diesem Einleitungskapitel folgende zweite Kapitel beschäftigt sich mit der Lehre vom Politik-Erbe, dabei spielt insbesondere die These der Pfadabhängigkeit eine bedeutende Rolle. Gleichzeitig dient es der Einführung in die Thematik der erneuerbaren Energien und gibt einen Überblick über deren Entwicklung. In den Kapiteln drei bis sechs werden die sich jeweils aus den weiteren Theorien der Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung ergebenden unabhängigen Variablen und deren Wirkung auf die abhängige Variable thematisiert. Neben der Politik-Erblast-These sind das die Parteiendifferenzthese, die Machtressourcentheorie, die politisch-institutionalistische Theorie sowie die Internationale Hypothese³. Jedes dieser Kapitel folgt einer klaren einheitlichen Struktur: Aus der eingehenden Betrachtung der theoretischen Grundlage werden jeweils ein bis zwei Hypothesen generiert, die im Folgenden überprüft und dann in einem Zwischenfazit bewertet werden. Kapitel sieben schließt die Abhandlung mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse, einer kritischen Reflektion und einem Ausblick.

³ Die sozioökonomische Theorie findet in dieser Arbeit keine Anwendung, da sie keinen Mehrwert zur Erklärung der abhängigen Variable liefern kann. Zwar ist der postmaterialistische Wertewandel – der durchaus Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hatte – primär eine sozioökonomische Wirkgröße, eine Analyse dieses Faktors wurde für die deutsche Energie- bzw. Umweltpolitik aber bereits vorgenommen und muss daher an dieser Stelle nicht wiederholt werden (vgl. Wurster 2010). Der sozioökonomische Erklärungsansatz soll zwar keine Anwendung finden, da der Wertewandel aber zum Teil Einfluss auf die unabhängigen Variablen hat, wird er in diesem Rahmen angesprochen werden.

2 Die Lehre vom Politik Erbe

Die Lehre vom Politik-Erbe versteht Politik als Resultat von Vergangenem. Sie „[...] deutet Staatstätigkeit vor allem als Produkt von geplanten oder ungeplanten Folgen früher getroffener politischer Entscheidungen. Und sie wertet Problemlösungsroutinen staatlicher Politik als Ergebnis eines historisch angelegten Problemlösungspfades, als Resultat von ‚Pfadabhängigkeit‘“ (Ostheim/Schmidt 2007: 85). Der entscheidende Faktor dieser Theorieschule ist demnach das Erbe der Vergangenheit, während andere Wirkungsgrößen eine untergeordnete Rolle spielen. Richard Rose und Philip L. Davies, zwei wichtige Vertreter dieser Theorie, bringen den Kern der Theorie mit folgendem Satz auf den Punkt: „To govern is to inherit“ (Rose/Davies 1994: 2) – Regieren bedeutet Erbe und Erblasten zu übernehmen (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 85).

Paul Pierson gehört zu einem prominenten Vertreter des Konzepts der Pfadabhängigkeit. Die These von der Pfadabhängigkeit betont die Bedeutung früherer Weichenstellungen mit langfristig erheblicher Wirkung (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 88). Ist ein bestimmter Pfad in der Staatstätigkeit einmal eingeschlagen, fällt es schwer diesen wieder zu verlassen. Pierson formuliert vier zentrale Aspekte der Pfadabhängigkeit: „Multiple Equilibria“ besagt, dass aus einem bestimmten Anfangszustand verschiedenste Ergebnisse hervorgehen können. „Contingency“ beschreibt das Phänomen, dass kleine, scheinbar unwichtige Ereignisse bedeutende und weitreichende Konsequenzen haben können. Als dritten Aspekt bezeichnet Pierson die „critical role for timing and sequencing“. Die Wahl des richtigen Zeitpunkts und die „Abfolge“ sind also von besonderer Bedeutung. „Inertia“ – Trägheit, besagt, dass sobald ein Pfad beschritten wird, die Wahrscheinlichkeit dass der eingeschlagene Pfad nicht mehr verlassen wird zunimmt (vgl. Pierson 2000: 263). Dabei betont er, dass der dritte Aspekt des Timings besonders schwer wiegt. So ist nicht nur von Bedeutung was passiert, sondern insbesondere wann etwas passiert: „Issues of temporality are at the heart of the analysis“ (Pierson 2000: 251).

Pierson definiert Pfadabhängigkeit darüber hinaus als einen sich selbst verstärkenden Prozess, wobei das sogenannte Konzept der „Increasing Returns“ von besonderer Bedeutung ist. Er beschreibt dieses so: „In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the *relative* benefits of the current activity compared with other pos-

sible options increase over time” (Pierson 2000: 252). Im Umkehrschluss heißt das, dass die Kosten, die mit dem Verlassen eines bereits eingeschlagenen Pfades einhergehen, mit der Zeit immer weiter ansteigen. Er nimmt damit Anleihen aus den Wirtschaftswissenschaften, wo die Entwicklung der Argumente der „Increasing Returns“ große Aufmerksamkeit erfuhr (vgl. Pierson 2000: 251f.).

2.1 Hypothesen

Auf Basis der vorgestellten Theorie sollen nun zwei zentrale Hypothesen formuliert und überprüft werden. Erstens, der Ausbau der erneuerbaren Energien war von einem günstigen Timing geprägt. Darüber hinaus waren scheinbar unbedeutende Ereignisse von großer Bedeutung für den Verlauf der Entwicklung. Die zweite Hypothese lautet: Die Kosten, die eine Abweichung vom eingeschlagenen Pfad mit sich gebracht hätte, nahmen im Laufe der Zeit stetig zu, sodass eine Abkehr von einer forcierten Förderung erneuerbarer Energien zunehmend unwahrscheinlicher wurde.

2.2 Erste Entwicklungen

Im Folgenden soll die Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland nachgezeichnet werden. Damit soll einerseits ein erster Überblick über die Thematik gegeben und andererseits die aufgestellten Hypothesen überprüft werden.

Pfadabhängigkeit geht davon aus, dass vorangegangene Ereignisse von Bedeutung sind. Dieser Logik folgend ergibt sich das Problem, dass es keinen Anfangspunkt in einer Entwicklung gibt, denn: „An exploration of each preceding event leads to the conclusion that some other previous occurrence was also part of the chain of necessary events, and so on” (Pierson 2000: 263). Die frühe Geschichte der erneuerbaren Energien beiseitegelassen, soll hier die Entwicklung der regenerativen Energien ab den 1970er Jahren wiedergegeben werden, denn frühere Ereignisse sind für diese Untersuchung von keiner Relevanz.

In den letzten vierzig Jahren wurden die erneuerbaren Energien stetig ausgebaut und konnten sich in einem solch umfassenden Maße im deutschen Energiemarkt etablieren, dass selbst die Erwartungen der engagiertesten Befürworter und politischen Unterstützer eines energiepolitischen Wandels deutlich übertroffen werden konnten (vgl. Hirschl 2008: 59; Scheer 2010: 43)⁴. Die höchsten Wachstumsraten sind im

⁴ So prognostizierte beispielsweise die European Wind Energy Association in einer Studie von 1990 eine installierte Windkraftkapazität in den damaligen 15 EU-Mitgliedsstaaten für das Jahr 2000 von

Strombereich zu finden, bedingt in erster Linie durch das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (im Folgenden als Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG) bezeichnet). Bevor aber dieses Instrument eingehend betrachtet wird, soll die interessante Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Mittelpunkt stehen, denn diese „[...] war keineswegs zwangsläufig zu erwarten, angesichts einer ansonsten über Jahrzehnte gewachsenen und stabilen Energieversorgung auf der Basis von fossilen Brennstoffen und Atomkraft“ (Hirschl 2008: 59). Um diese unerwartete Entwicklung verstehen zu können, muss daher die Politik im Bereich der erneuerbaren Energien und die dazugehörigen wesentliche Akteure und Faktoren aufgezeigt werden, um in einem zweiten Schritt eventuelle Pfadabhängigkeiten aufzudecken und die zwei eingangs formulierten Hypothesen zu überprüfen.

Die jüngere Geschichte der erneuerbaren Energien begann in Deutschland in Folge der Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren⁵. Diese führten zwar nicht zu einer Förderung dieser Energieträger, sondern vielmehr zu einer Verstärkung des Kohle- und Atompfades⁶, aber es bildeten sich in diesem Kontext die ersten gesellschaftlichen Initiativen, die sich mit Themen wie Atomausstieg, Klimawandel und regenerativen Energien auseinandersetzten. Damit entstand der Nährboden für spätere politische und gesellschaftliche Entwicklungen (vgl. Hirschl 2008: 126f.).

Zu den ersten politischen Engagements für erneuerbare Energien kam es seit 1974 mit vereinzelten Forschungsprojekten, die durch das Forschungsministerium sowohl initiiert als auch finanziert wurden. Die bereitgestellten finanziellen Mittel fielen zu diesem Zeitpunkt noch sehr moderat aus. Erst in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts stiegen sie stetig an und erreichten im Jahre 1982 mit über 70 Millionen Euro ihren vorläufigen Höchstwert (siehe Abbildung 1). Hintergrund waren u. a. das gestiegene Umwelt- und Klimaschutzbewusstsein in der Öffentlichkeit und die Empfehlungen der ersten Enquete-Kommission zum Thema Klima von 1980. Diese sprach sich für

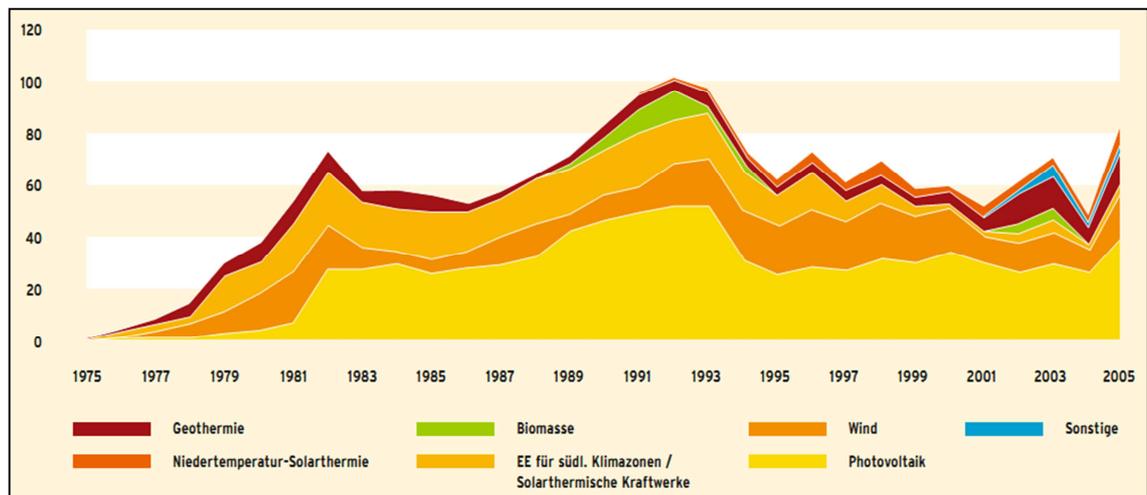
4.089 Megawatt – erreicht waren zu diesem Zeitpunkt allerdings schon 12.887 Megawatt. Eine weitere Prognose aus dem Jahr 1998 sagte eine installierte Windkraft von rund 36.000 Megawatt für 2007 voraus, tatsächlich waren es dann aber schon über 56.000 Megawatt (vgl. Scheer 2010: 43).

⁵ Es gab schon vorher erste Entwicklungen im Bereich der regenerativen Energien, allerdings wurde dieser Pfad durch die Dominanz von Kohle und Mineralöl schon früh wieder aufgegeben (vgl. dazu Hirschl 2008: 126; Reiche 2005: 12ff.)

⁶ Das Einschlagen sowohl des Kohle- als auch des Kernenergiepfades kann als Restriktion für einen weitergehenden Strukturwandel im Sinne der erneuerbaren Energien identifiziert werden (vgl. Reiche 2004: 191). Da diese beiden Pfade aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit nicht genauer beschrieben werden können und der Fokus dieser Arbeit zudem auf den den Ausbau der erneuerbaren Energien begünstigenden Faktoren liegt, sei an dieser Stelle auf folgende weiterführende Literatur hingewiesen: Pahle 2010 und Wurster 2010: 275ff.

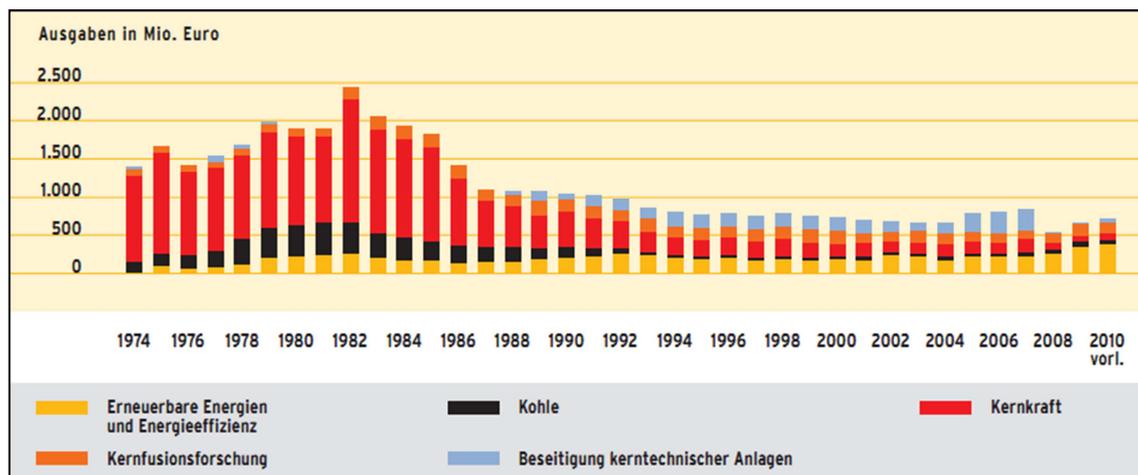
den Ausbau von erneuerbaren Energien und Effizienzsteigerung aus, stellte die Atomenergienutzung aber nicht in Frage (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 261). Mit dem Regierungswechsel von der sozial-liberalen zur christlich-liberalen Koalition unter Kanzler Helmut Kohl 1982 wurden die Fördermittel wieder kontinuierlich reduziert, da letztere der Förderung der erneuerbaren Energien geringere Bedeutung zumaß (vgl. Hirschl 2008: 127). Erst mit dem Atomunfall in Tschernobyl 1986 drehte sich dieser Trend wieder um.

Abbildung 1: Entwicklung der Projektfördermittel für erneuerbare Energien seit 1975



Quelle: BMU 2006: 9

Abbildung 2: Forschungsausgaben des Bundes für Energie



Quelle: BMU 2011a: 12

Der Vergleich mit den Forschungsausgaben für Atom- und Kohlekraft macht allerdings das ungleiche Verhältnis der Förderung deutlich: Die immensen Investitionen in die Kohle- und Atomenergieforschung stellen die finanziellen Mittel für die erneuerbare Energien-Forschung in den Schatten. Als 1982 die Forschungsfördergelder für regenerative Energien 70 Millionen betragen, wurden demgegenüber rund zwei Milliarden Euro für die Erforschung von Kohle und Atomenergie bereitgestellt (siehe Abbildung 2).

Mit der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl veränderte sich die öffentliche Meinung in Bezug auf die Nutzung der Atomkraft. Während zwischen 1976 und 1985 ein ungefähres Gleichgewicht zwischen Atomkraftbefürwortern und Gegnern bestand, veränderte sich dieses in den Folgejahren zugunsten der Atomkraftgegner: „Within two years, opposition to nuclear power increased to over 70 per cent, while support barely exceeded 10 per cent [...]“ (Jahn, zitiert nach Lauber/Mez 2004: 600).

1987 wurde eine zweite Klima-Enquete-Kommission eingesetzt. Deren Aufgabe war es eine erste nationale Klimaschutzstrategie zu erarbeiten. Der Abschlussbericht enthielt Vorschläge für nationale sowie internationale Maßnahmen zur Verringerung der CO₂-Emissionen und kam zu dem Schluss, dass der Umgang mit Energie grundlegend verändert werden müsse (vgl. Lauber/Mez 2004: 600f.). Vor dem Hintergrund des Reaktorunglücks in Tschernobyl und den Ergebnissen der Kommission entstand unter den Parlamentariern eine wachsende Einigkeit darüber, dass es Zeit für die Etablierung eines Marktes für erneuerbare Energien sei. Das Kabinett der Regierung Kohl beschloss daraufhin im Jahre 1990 das erste deutsche Klimaschutzziel: die CO₂-Reduktion von 25% bis zum Jahr 2005 auf Basis der Emissionswerte von 1987 (vgl. Hirschl 2008: 114).

Etwa zur gleichen Zeit starteten die ersten größeren konkreten vom Bundesforschungsministerium initiierten Förderprogramme, wie das 100 Megawatt-Programm im Bereich Windenergie und das 1000-Dächer-Programm im Photovoltaikbereich. Lauber und Mez bezeichnen das Zustandekommen dieser beiden Initiativen allerdings als ein Zugeständnis konservativer Politiker an die Befürworter einer verstärkten Förderung der regenerativen Energien zur Vermeidung einer breiteren gesetzlichen Regelung (vgl. Lauber/Mez 2004: 601). Das 1000-Dächer-Programm galt von 1992 bis 1995 und übernahm 70 Prozent der Investitionskosten für Photovoltaikanlagen der Antragssteller. Der Erfolg dieser Initiative lässt sich an der Zunahme der

installierten Leistung ablesen: Während diese zu Beginn noch 3 Megawatt (MW) betrug, steigerte sich dies zum Jahre 1995 auf 8 MW (siehe Tabelle 1).

Das 100-Megawatt-Programm, das später durch die große Nachfrage auf 250 MW aufgestockt wurde, gilt als das erste entscheidende Projekt zur Entwicklung der Windenergie in Deutschland (vgl. Reiche 2004: 65). Es sollte damit innerhalb von fünf Jahren eine installierte Leistung von 100 MW erreicht werden. Mittels dieses Marktanreizprogrammes konnten durch die Entstehung einer Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen wesentliche Innovation für die Windenergietechnologie generiert werden: „Die Streuung der Fördermittel auf viele Hersteller förderte den Wettbewerb zwischen Anlagenherstellern und unterstützte die Entwicklung verschiedener Anlagenkonzepte [...]“ (Hemmelskamp/Jörg, zitiert nach Ohlhorst 2009: 114).

2.3 Das Stromeinspeisungsgesetz

Vor dem Hintergrund eines zunehmenden medialen Interesses am Thema Klimaschutz und erneuerbare Energien und dem damit einhergehenden wachsenden öffentlichen Druck gegenüber der Politik angemessene Maßnahmen zu ergreifen, kam es in der Folge zum ersten Einspeisegesetz zur Förderung erneuerbarer Energien, welches in einem parteiübergreifenden Konsens im Bundestag entwickelt wurde (vgl. Hirschl 2007: 129f.). Das Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) gilt als wichtiger Schritt für den Ausbau der regenerativen Energien (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 164; Reiche 2004: 65). Das Konzept eines solchen Einspeisegesetzes wurde von mehreren Verbänden – wie dem Förderverein Solarenergie (SFV), Eurosolar und der Vereinigung der Eigentümer von kleinen Wasserkraftwerken – eingebracht. Es gab zu diesem Zeitpunkt keinen großen Widerstand gegen diese Gesetzesinitiative. Die großen Energieversorgungsunternehmen standen dem zwar prinzipiell ablehnend gegenüber, da sie durch dieses Gesetz keinerlei Vorteile für sich selbst erwarteten, ihre Ressourcen waren aber größtenteils durch die Übernahme des ostdeutschen Elektrizitätsmarktes gebunden (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 264). Lauber und Mez betonen, dass die großen Energiekonzerne zugleich die Bedeutung und Reichweite des StrEG verkannten (vgl. Lauber/Mez 2004: 601). „Die energiepolitische Agenda wurde zum damaligen Zeitpunkt also vom Prozess der Deutschen Einheit überschattet und ermöglichte, dass der Deutsche Bundestag am 05. Oktober 1990 das StromEG einstimmig verabschiedete“ (Suck 2008: 172). Es trat damit zum 1. Januar 1991 in Kraft. Das StrEG sollte die Markteinführung der neuen Energieträger vorantreiben und enthielt erstmals gesetz-

lich festgelegte Mindestpreise zur Stromabnahme von Strom aus erneuerbaren Energien. Elektrizitätsversorgungsunternehmen sind danach verpflichtet, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom abzunehmen und zu vergüten. Die Vergütung für Strom aus Sonnenenergie und Windkraft beträgt mindestens 90 Prozent und für Strom aus Wasserkraft, Klär- und Biogas mindestens 80 Prozent des Durchschnittserlöses pro Kilowattstunde aus der Stromabgabe von EVU an Letztverbraucher. Das schlanke StrEG (mit einem Umfang von nur sechs Paragrafen) war die erste gesetzlich definierte Preisregulierung mit festgelegten Mindestpreisen und garantierte den Anlagenbetreibern somit ein gewisses Maß an mittel- bis langfristiger Planungssicherheit (vgl. Suck 2008: 172).

Das StrEG hatte großen Einfluss auf den erneuerbare Energien-Markt und führte zu drei wesentlichen Entwicklungen. Erstens gab es enorme Wachstumsschübe was die installierte Leistung der erneuerbaren Energien betrifft. Die installierte Leistung zur Stromerzeugung aus Windenergie erhöhte sich von 1990 mit noch 55 MW innerhalb von nur drei Jahren um den Faktor drei und 1995 waren schon rund 1.100 MW Leistung installiert (siehe Tabelle 1). Auch die Photovoltaik konnte Zuwachsraten verzeichnen, die allerdings eher dem 1000-Dächer-Programm als dem neuen Stromeinspeisungsgesetz geschuldet waren. Einen erkennbaren Zubau gab es bei den Biomasseanlagen, jedoch auf deutlich geringerem Niveau als bei den Windkraftanlagen. Insgesamt blieb der Beitrag von Biomasse und Photovoltaik in dieser Entwicklungsphase in einer vernachlässigbaren Größenordnung (siehe Tabelle 1). Zweitens kam es vor allem im Windenergiebereich zu einer rasanten technologischen Entwicklungen und es bildeten sich Netzwerke insbesondere zwischen Windturbinen-Herstellern, deren Zulieferern und den Anlagenbetreibern. Drittens nahm der politische Einfluss der Industrieverbände von Herstellern und Anlagenbetreibern stark zu, da nun neben dem Umweltschutz-Argument auch ein ökonomisches Argument für den Ausbau der erneuerbaren Energien sprach (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 264f.). In der Folge wuchs die Befürworterkoalition des StrEG stark an: „[...] [it] was supported by a large and diverse coalition of progressive Greens and Social Democrats, traditional farmers who owned small hydropower plants and their political representatives from the conservative parties, researcher in public and private institutions, the renewable energy associations, small-and medium-sized businesses, and bureaucrats in the BMU [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit] and BMFB [Bundesministerium für Forschung und Bildung]” (Laird/Stefes 2009: 2623).

Tabelle 1: Installierte Leistung zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in MW

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wasserkraft	4.403	4.446	4.489	4.509	4.529	4.546	4.563	4.578	4.600	4.547	4.600
Windenergie	55	106	174	326	618	1.121	1.549	2.080	2.877	4.439	6.097
Photovoltaik	0,6	2,0	3,0	5,0	6,0	8,0	11	18	23	32	76
Biomasse ¹⁾	20	26	31	41	50	66	83	127	101	108	180

¹⁾ Nur biogene Festbrennstoffe

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von BMU 2011b: 7

Trotz der Erfolge des StrEG betont Karstens, dass das Gesetz verschiedene Defizite aufwies: „Der Vergütungsmodus des StrEG verhinderte die Ausbreitung der Photovoltaik (die ohne kommunale Förderprogramme ein Verlustgeschäft blieb) und konnte bei der Windkraft an günstigen Standorten zu Mitnahmeeffekten führen; durch die regional ungleiche Verteilung von günstigen (Wind-)Standorten entstanden Wettbewerbsnachteile für einige EVU [Energieversorgungsunternehmen] speziell aus dem norddeutschen Raum“ (Karstens zitiert nach Reiche 2004: 145; vgl. auch Suck 2008: 328). Um u. a. diese Mängel zu beheben, kam es später zu der Ausgestaltung eines Nachfolgegesetzes, dem EEG.

2.4 Die erste rot-grüne Regierung und das Erneuerbare-Energien-Gesetz

Im Oktober 1998 kam es auf Bundesebene erstmals zur Bildung einer Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Das für die Regulierung der erneuerbaren Energien wichtige Umweltministerium bekam den ersten grünen Minister. Durch diese neue Konstellation nach einer 16-jährigen christlich-liberalen Regierungszeit ergab sich ein politisches Zeitfenster für wesentliche Veränderungen insbesondere in der deutschen Energiepolitik (vgl. Hirschl 2008: 133).

In den Koalitionsvereinbarungen wurden bereits wichtige Aspekte für den Ausbau der erneuerbaren Energien festgeschrieben. So wurde an den Emissionsreduktionszielen der Vorgängerregierung festgehalten und die Realisierung eines 100.000-Dächer-Programms im Solarenergiebereich als Nachfolger des 1000-Dächer-Programms beschlossen. Dieses trat bereits zum 1. Januar 1999 in Kraft und sollte

einen Schub im Bereich Photovoltaik durch die Vergabe von günstigen Krediten bringen. Das neue erweiterte Programm hatte ein Volumen von etwa 0,5 Milliarden Euro und war damit das weltweit größte Photovoltaik-Förderinstrument (vgl. Neu 2000: 27f.; Hirschl 2008: 140). Das zentrale Reformvorhaben der neuen Regierung bestand aber in der grundlegenden Novellierung des StrEG, um den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und einen forcierten Ausbau der regenerativen Energien zu ermöglichen (vgl. Suck 2008: 327). Weitere zentrale Projekte waren die Umsetzung einer ökologischen Steuerreform und der schnellstmögliche Ausstieg aus der Atomkraft.

Neben den bereits erwähnten Defiziten des StrEG war insbesondere die Investitionssicherheit für erneuerbare Energien in Folge der Liberalisierung der deutschen Energiewirtschaft im April 1998 nicht mehr ausreichend garantiert, was eine grundlegende Reform des Gesetzes notwendig machte: „Weil die Marktliberalisierung ein sinkendes Strompreisniveau bewirkte und von weiteren Preisrückgängen auszugehen war, mussten die Anlagenbetreiber aufgrund der Kopplung der Einspeisevergütungen an das nationale Strompreisniveau mit *sinkenden Vergütungssätzen* rechnen“ (Suck 2008: 328). Zentrales Vorhaben der Koalition war daher der Wechsel weg von der Strompreiskopplung hin zu festen Vergütungssätzen, um den Ausbau der erneuerbaren Energien nicht durch Turbulenzen des gesamten Strommarktes zu gefährden⁷. Die neuen festen Vergütungssätze für Strom aus erneuerbaren Energien sollten außerdem mit einer stärkeren Differenzierung verbunden werden, indem sie sich an dem tatsächlichen Stand der Kostenentwicklung der erneuerbaren Energien-Anlagen orientieren. D.h. die Höhe der Vergütung sollte unter Berücksichtigung rationeller Betriebsführung, einem fortgeschrittenen Stand der Technik, den geografisch vorgegebenen natürlichen Angeboten sowie der Möglichkeit eines wirtschaftlichen Betriebs der Anlagen festgelegt werden (vgl. Hirschl 2008: 141). Des Weiteren wurde eine Mindestvergütung für die Dauer von 20 Jahren festgeschrieben (§ 9 Abs. 1 EEG 2000). Diese Maßnahme sollte die Investitionssicherheit für potenzielle Investoren in regenerative Stromerzeugungsanlagen weiter erhöhen, da damit die Abnahme wie auch der Absatzpreis für den produzierten Strom für 20 Jahre sicher zu kalkulieren waren (vgl. Häder 2010: 27). Diese so gearteten Vorschläge gingen im Erneuerbare

⁷ Eine Stagnation im Windenergiesektor hätte zugleich schwerwiegende Folgen für die deutschen Windenergieanlagenhersteller gehabt, die zu diesem Zeitpunkt bereits eine weltweite Spitzenposition einnahmen (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 267).

Energien-Gesetz auf, das schließlich schon nach wenigen Monaten des Verhandels am 1.4.2000 in Kraft trat.

Begünstigt wurde das rasche Durchsetzen des EEGs durch zwei Einflussfaktoren: den parallel sehr intensiv geführten Verhandlungen über den Atomausstieg und den Beratungen zur zweiten Stufe der Ökologischen Steuerreform. Letztere waren durch ein Veto des SPD-geführten Nordrhein-Westfalens ins Stocken geraten, konnten aber durch Zugeständnisse der Grünen erfolgreich beendet werden. Im Gegenzug sollte dem kleineren Koalitionspartner bei den Verhandlungen zum EEG entgegen gekommen werden, was sich in einer höheren kostenorientierten Vergütung für Photovoltaik-Strom äußerte⁸ (vgl. Bechberger 2000: 33f.). Durch die Verhandlungen zum Atomausstieg zum gleichen Zeitpunkt wurde außerdem ein Großteil der Kapazitäten im gleichen Politikfeld für ein stark umstrittenes Thema aufgebracht, was Bechberger als einen weiteren wichtigen Faktor für das Zustandekommen des EEG anführt (vgl. Bechberger 2000: 51). Neben institutionellen oder parteipolitischen Aspekten, die später genauer beleuchtet werden sollen, spielten beim Zustandekommen des EEGs also auch der günstige Zeitpunkt sowie die äußeren Umstände eine bedeutende Rolle.

Die Ziele des Gesetzes für den Vorrang der erneuerbaren Energien, nämlich „[...] im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen und den Beitrag Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung deutlich zu erhöhen, um [...] den Anteil Erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch bis zum Jahr 2010 mindestens zu verdoppeln“ (§ 1 EEG 2000) waren wegweisend für die Förderung und den Ausbau der regenerativen Energien. Neben der Beibehaltung wesentlicher Elemente des StrEG, wie der Pflicht zur Abnahme und Vergütung von Strom aus erneuerbaren Energien, wurde das EEG aber in verschiedenen Punkten weiterentwickelt. Weitere wichtige Aspekte waren die bereits erwähnte erhöhte Planungssicherheit von 20 Jahren und die Aufnahme einer Zielnorm. Hinzu kamen außerdem die Einführung einer Vergütung für Offshore-Windenergie, Geothermie und Grubengas. Die Vergütungssätze wurden erhöht⁹ und stärker nach den einzelnen erneuerbaren Energien und der Anlagengröße differen-

⁸ Einzelheiten zu den Auswirkungen der parallel verhandelten zweiten Stufe der Ökologischen Steuerreform auf das EEG finden sich bei Bechberger 2000: 32ff. Eine umfassende Analyse der Ökologischen Steuerreform nehmen Krebs und Reiche (1999) vor.

⁹ Zu den genauen Vergütungssätzen des EEG der verschiedenen Energieträger in aufbereiteter Form siehe Suck 2008: 344 oder Reiche 2004: 151.

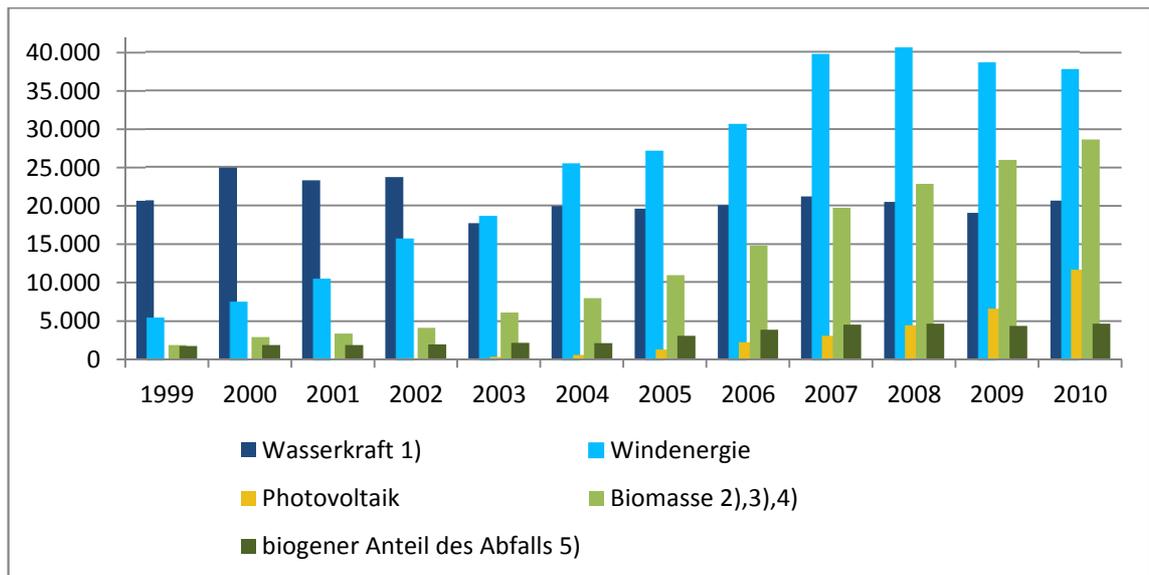
ziert, „[...] wodurch der Aufwärtstrend bei Windenergie und Kleinwasserkraft in den 1990er Jahren auf alle erneuerbaren Energien ausgeweitet werden sollte“ (Reiche 2004: 150)¹⁰. Zudem wurde im neuen EEG neben der Aufnahme der Energieversorgungsunternehmen in den Anwendungsbereich des Gesetzes auch erstmalig eine zeitliche Degression aller Vergütungssätze für Neuanlagen eingebaut, um das EEG mit dem EU-Recht kompatibel zu machen (vgl. Reiche 2004: 150f.).

Das EEG zeigte in den Folgejahren seine Wirkung: Nach Inkrafttreten des EEG kam es in Deutschland zu einem im internationalen Vergleich beispiellosen Boom in mehreren erneuerbare Energien-Märkten. Ein besonders starker Zuwachs konnte im Bereich der Photovoltaik verzeichnet werden, wo sich die Vergütungsbedingungen stark verbessert hatten. Die Nachfrage für eine Förderung durch das 100.000-Dächer-Programm war so groß, dass es zu einem unmittelbaren Bearbeitungsstau bei der für das Programm zuständigen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) kam, der erst nach Monaten bewältigt werden konnte (vgl. Hirschl 2008: 150). Neben der Photovoltaik gab es auch große Zuwachsraten im Bereich der Bioenergie: Die Stromerzeugung aus Biomasse erhöhte sich innerhalb von nur 4 Jahren um den Faktor 2,7 von rund 2.900 Gigawattstunden (GWh) im Jahr 2000 auf 7.960 GWh im Jahr 2004 (siehe Abbildung 2). Die Dynamik dieser beiden Märkte war zwar sehr groß, allerdings trugen sie noch immer nur kleine Anteile zur gesamten Stromproduktion aus erneuerbaren Energien bei: Während 2005 der Anteil der Biomasse bei 16,5 % lag, betrug der Anteil der Photovoltaik bloß 2 % (vgl. Hirschl 2008: 150).

Den quantitativ mit Abstand größten Zuwachs erfuhr erneut die Windenergie. Sie konnte ihren Anteil an der Stromerzeugung mit rund 7.500 GWh im Jahre 2000 auf 25.500 GWh im Jahr 2004 mehr als verdreifachen und produzierte damit zum ersten Mal mehr Strom als die Wasserkraft (siehe Abbildung 2). Im Geothermie-Bereich konnten die ersten Forschungs- und Demonstrationsprojekte gestartet werden (vgl. Hirschl 2008: 150).

¹⁰ Zur Kleinwasserkraft werden alle Anlagen mit einer Leistung von weniger als einem Megawatt gezählt (vgl. Reiche 2004: 61).

Abbildung 3: Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in GWh



¹⁾ Bei Pumpspeicherkraftwerken nur Stromerzeugung aus natürlichem Zufluss

²⁾ zur Biomasse werden gezählt: biogene Festbrennstoffe, biogene flüssige Brennstoffe, Biogas, Klärgas, Deponiegas

³⁾ Angaben ab 2003 beinhalten auch die industrielle Stromerzeugung aus flüssiger Biomasse (Sulfitablauge)

⁴⁾ Wert von 1999 einschließlich sonstiger Biogase

⁵⁾ biogener Anteil mit 50 % angesetzt, ab 2008 nur Siedlungsabfälle

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von BMU 2011b: 6

Diese Wachstumsentwicklung wirkte sich zudem positiv auf die Entstehung und den Ausbau von klein- und mittelständischen Unternehmen insbesondere in der Wind- und Solarenergiebranche aus, die den Markt der neuen erneuerbaren Energietechnologie dominierten. Demgegenüber spielten hier die konventionelle Energiewirtschaft und die deutsche Großindustrie nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Hirschl 2008: 151f.). Allein im Jahr 2001 erzielte beispielsweise die Windenergiebranche einen Umsatz von zwischen 3 und 3,5 Milliarden Euro und der Branchenumsatz der Photovoltaik verfünffachte sich im gleichen Jahr auf rund 500 Millionen Euro (vgl. Suck 2008: 350f.).

Die Erfolge des EEG sorgten für große internationale Aufmerksamkeit für das deutsche Vergütungssystem und das deutsche Modell gilt heute weltweit als Orientierungspunkt für Einspeisevergütungssysteme. Zu Beginn des Jahres 2011 hatten weltweit mindestens 61 Staaten und weitere 26 Provinzen oder Gebiete Einspeiseregulungen für Strom aus erneuerbaren Energien eingeführt (vgl. REN21 2011: 52ff.). Auf EU-Ebene werden Einspeiseregulungen als Förderinstrument von über 20 Staaten genutzt und dieses Modell, insbesondere auch das EEG, hat in erheblichem Maße zum Ausbau des Stromanteils aus erneuerbaren Energien in Europa beigetragen: „So

wurden 86 % der bis Ende 2009 EU-weit installierten Kapazitäten von Windenergie an Land und beinahe 100 % der installierten Kapazitäten von Photovoltaik durch Einspeisesysteme realisiert“ (BMU 2011c: 81)¹¹. Diese Erfolge sorgten darüber hinaus für internationale Anerkennung und machten Deutschland zu einem Vorreiter in Sachen erneuerbare Energien.

2.5 Die zweite rot-grüne Regierung und die EEG-Novelle 2004

Die Bundestagswahl im September 2002 konnte erneut von der rot-grünen Regierung gewonnen werden. Während die SPD auf weniger Stimmen als vier Jahre zuvor kam, konnten die Grünen ihr damaliges Ergebnis leicht verbessern und gingen damit gestärkt in die Koalitionsverhandlungen¹². Zentrales Ergebnis dieser guten Verhandlungsposition war die Übertragung der Zuständigkeit für erneuerbare Energien in das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), welche zuvor zum Kompetenzbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMW¹³) gehört hatte (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 268f.). Das BMU wurde weiterhin von dem Grünen-Politiker Jürgen Trittin geleitet.

Die Veränderungen der politischen und administrativen Rahmenbedingungen nach der Bundestagswahl 2002 führten zu einer Novellierung des EEG im Jahr 2004. Anlass für die Überarbeitung des EEG waren auch die Umsetzung der EG-Richtlinie von 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien¹⁴ und die Ergebnisse des kurz zuvor erschienenen ersten Erfahrungsberichts zum EEG. Dieser betonte einen Nachbesserungsbedarf bei einigen Energieträgern. Beispielsweise forderte er ähnlich wie die EG-Richtlinie eine erweiterte Definition der erneuerbaren Energien, da im Vorfeld kontrovers über die Auslegung einiger Begrifflichkeiten gestritten worden war. Außerdem sollten im novellierten EEG konkrete Ziele für den Anteil der Energieerzeugung aus Strom aus erneuerbaren Energien für die Jahre 2010 und 2020 festgelegt werden (vgl. Dagger 2009: 78). Im Koalitionsvertrag schrieben

¹¹ Eine detaillierte Analyse des Diffusionsphänomens von Einspeisevergütungsmodellen in der EU nehmen Bechberger und Reiche vor (vgl. Bechberger/Reiche 2006).

¹² Die Grünen konnten sich um 1,9 % auf 8,6 % verbessern. Die SPD verschlechterte sich um 2,4 Prozentpunkte auf 38,5 % (vgl. Website Bundeswahlleiter).

¹³ Das Wirtschaftsministerium hatte im Laufe der Jahre verschiedene Zuschnitte und änderte deshalb verschiedentlich seinen offiziellen Namen. Zur einfacheren Handhabung und zum besseren Verständnis wird im Folgenden aber einheitlich die Abkürzung BMWi verwandt.

¹⁴ Inhalt der Richtlinie war u. a. die Definition verbindlicher Standards für alle EU-Mitgliedsstaaten. Dazu gehörten neben einer Abnahme- und Vergütungspflicht auch die Herkunftskennzeichnung für Strom aus erneuerbaren Energien sowie die Formulierung einer breiteren Definition erneuerbarer Energien (Vgl. Dagger 2009: 78).

SPD und Grüne fest, den Anteil an der Elektrizitätserzeugung und am Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2010 zu verdoppeln. Erreicht werden sollte das insbesondere durch die verstärkte Förderung der Offshore-Windkraftnutzung und der Solarenergienutzung (vgl. Suck 2008: 421f.).

Im Bereich der Photovoltaik bedurfte es aufgrund des Auslaufens des 100.000-Dächer-Programms Ende 2003 eine zeitnahe Anpassung der Förderbedingungen. Da sich aber der EEG-Novellierungsprozess aufgrund verschiedener Auseinandersetzungen verzögert hatte und dringend eine Anschlussregelung gefunden werden musste, einigte sich der Deutsche Bundestag auf ein sogenanntes Photovoltaik-Vorschaltgesetz, das „[...] einen Fadenriss bei dieser Technologie vermeiden und Investoren Planungssicherheit bieten sollte“ (Reiche 2004: 152). Mit diesem Gesetz wurden die Vergütungssätze für Strom aus Photovoltaik deutlich angehoben, um die wegfallenden finanziellen Begünstigungen durch das Ende des 100.000-Dächer-Programms kompensieren zu können (vgl. Reiche 2004: 152).

Die EEG-Novelle 2004 trat am 01.08.2004 – nach schwierigem Einigungsprozess zwischen BMU und BMWi sowie Verhandlungen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat – in Kraft (vgl. Suck 2008: 422ff.). Zentrales Ziel der Gesetzesnovelle war „[...] dazu beizutragen, den Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2010 auf mindestens 12,5 Prozent und bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen“ (§1 Abs. 2 EEG 2004). Die Vergütungssätze wurden nach Wirtschaftlichkeitsaspekten nun noch differenzierter gestaltet (dabei spielen die Anlagengröße und im Windenergiebereich auch der Standort eine Rolle). Insbesondere die Geothermie und die Biomasse werden durch die Neuregelung höher vergütet. Im Biomassebereich gibt es nun neben der bestehenden Einspeisevergütung sogenannte Boni, die gezahlt werden, wenn der Strom ausschließlich aus nachwachsenden Rohstoffen gewonnen (NawaRo-Bonus), Kraft-Wärme-Kopplung genutzt oder die Biomasse mittels innovativer Technologien umgewandelt wird. Des Weiteren wird der durch Modernisierung oder Erweiterung von großen Wasserkraftanlagen zusätzlich gewonnene Strom durch das EEG vergütet¹⁵. Die Vergütung der Windkraft an Land wurde leicht abgesenkt und es wurden Anreize für Repowering, also

¹⁵ Zur großen Wasserkraft zählen alle Anlagen mit einer Leistung ab 5 Megawatt bis einschließlich 150 Megawatt (§6 Abs. 2 EEG 2004).

das Ersetzen älterer Anlagen durch leistungsstärkere Neuanlagen, geschaffen. Die Degression wurde verstärkt und ausgeweitet (vgl. BMU 2004: 4ff.).

Ein weiteres wichtiges Element des novellierten EEG ist die aus der Forderung der energieintensiven Industrie nach einer Entlastung von der EEG-Umlage hervorgegangene Härtefallregelung. Eine solche Regelung war bereits am 16. Juli 2003 vom Bundestag beschlossen worden, sie wurde im Zuge der Novellierung jedoch deutlich ausgebaut. Die Härtefallregelung besagt, dass stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes und umweltfreundliche Schienenbahnen in eine Ausgleichsregelung einbezogen werden können, wenn ihr Stromverbrauch höher als zehn Gigawatt (vorher 100 GW) und das Verhältnis der Stromkosten zur Bruttowertschöpfung 15% (vorher 20%) überschreitet (vgl. Pehling 2010: 81).

Insgesamt wurde mit der EEG Novelle 2004 keine grundlegende Richtungsänderung vorgenommen. Während die Grundstruktur des ursprünglichen EEG weitgehend erhalten blieb, nahm der Grad der Detailregelungen deutlich zu¹⁶. Durch eine stärkere Differenzierung sollte ein für den Ausbau der erneuerbaren Energien noch effizienteres Regelwerk geschaffen werden (vgl. Hirschl 2008: 162). Laut Pehling ist das Gesetz erst mit diesem Aufwuchs an Regelungen „erwachsen“ geworden (vgl. Pehling 2010: 81).

Nach Inkrafttreten der Novelle setzte sich das Wachstum der regenerativen Energien in der vom Gesetzgeber erwarteten Art und Weise fort (siehe Abbildung 2). Einen enormen Zuwachs erfuhren der Solarenergie- und der Biomassesektor: Die Photovoltaik-Stromerzeugung wuchs von rund 550 GWh 2004 auf 4420 GWh im Jahre 2008 an. Die Stromerzeugung aus Biomasse verdreifachte sich bis 2008 beinahe auf 23.000 GWh (vgl. BMU 2011b: 6). Die Windenergie, deren Vergütungen am stärksten gekürzt worden waren, konnte zwar nicht mehr die Wachstumsraten der Vorjahre erreichen, trotz des Rückgangs blieb der Ausbau der Windenergie im internationalen Vergleich aber auf sehr hohem Niveau und Deutschland damit „[...] nach wie vor nach absoluten Zahlen stärkster Markt vor Spanien und den USA (vgl. Hirschl 2008: 164).

¹⁶ Das macht auch die gestiegene Anzahl von Paragraphen von 13 auf 21 deutlich.

2.6 Die große Koalition und die EEG Novelle 2009

Mit den Bundestagswahlen vom September 2005 verlor die Koalition von SPD und Grünen die Mehrheit und es kam zur Bildung einer großen Koalition von CDU/CSU und SPD. In den Koalitionsvereinbarungen der beiden Parteien wurde das 20 %-Ausbauziel des EEG bis 2020, das zuvor wiederholt von der CDU abgelehnt worden war, bekräftigt. Das Gesetz sollte demnach in seiner Grundstruktur erhalten bleiben, zugleich aber die wirtschaftliche Effizienz der verschiedenen Vergütungen neu bewerten (vgl. Hirschl 2008: 171). Im Windenergiebereich sollte sich auf das Repowering und den Ausbau der Offshore-Windstromerzeugung konzentriert werden. Demgegenüber kündigten die Koalitionspartner aber auch kurzfristige Entlastungen für die stromintensive Industrie durch eine Modifikation der Härtefallregelung an (vgl. Hirschl 2008: 171).¹⁷

Es bestanden zwei zentrale Gründe, die eine erneute Novellierung des EEG notwendig machten. Erstens ging der Ausbau der erneuerbaren Energien schneller und weit- aus erfolgreicher voran als erwartet: „With renewables accounting for more than 14% of electricity generated in 2007, the expansion target set in the EEG for 2010, i.e. 12.5% has already been exceeded by a substantial margin“ (Büsgen/Dürschmidt 2009: 2539). Zweitens beschloss der Europäische Rat unter deutscher Präsidentschaft im März 2007 das verbindliche Ziel den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch der EU auf 20% bis zum Jahr 2020 zu erhöhen und auch Deutschland musste seinen Beitrag dazu leisten (vgl. Büsgen/Dürschmidt 2009: 2539).

Im August 2007 kam das Kabinett der großen Koalition in Meseberg zusammen, um die Eckpunkte des sogenannten „Integrierten Energie- und Klimaprogramms“ der Bundesregierung festzuhalten. Dazu gehörten auch die Kernelemente für die bevorstehende Novellierung des EEG (vgl. Büsgen/Dürschmidt 2009: 2536). Die Überarbeitung des EEG ging in der Folge vergleichsweise zügig voran, sodass die Novelle am 30. Oktober 2008 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden konnte und schließlich am 1. Januar 2009 in Kraft trat (vgl. Dagger 2009: 290f.)¹⁸.

Die Novelle des EEG von 2009 mutet auf den ersten Blick als grundlegende Umgestaltung des bislang geltenden Gesetzes an: Die Anzahl der Paragraphen stieg von 21

¹⁷ Diese *kleine EEG-Novelle* trat bereits zum 1. Dezember 2006 in Kraft (siehe dazu Dagger 2009: 105).

¹⁸ Einzelheiten und die detaillierte Entwicklung des Politikformulierungsprozess der EEG Novelle 2009 finden sich bei Dagger 2009.

auf 66 stark an und der Gesetzesaufbau wurde teilweise stark verändert. Die Funktionsweise des EEG bleibt jedoch weitgehend erhalten. Der gewachsene Umfang lässt sich vor allem durch eine Entzerrung des Gesetzestextes, das Einbringen von Detailregelungen und die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten durch genauere Begriffsbestimmungen erklären (vgl. Dagger 2009: 290). In der Novelle wurde die ursprüngliche Zielsetzung geändert: Nun wird ein Anteil der regenerativen Energien an der Stromversorgung von mindestens 30% (vorher 20%) bis zum Jahr 2020 als neues Ziel genannt (§1 Abs. 2 EEG 2009). Die wichtigsten Änderungen im neuen EEG zur Erreichung dieses Ziels waren: „[...] die attraktivere Gestaltung des Repowering, die Verbesserung der Bedingungen für die Offshore-Windkraft und eine Verbesserung der Netzintegration von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien mitsamt der Regelung des Einspeisemanagements“ (BMU 2010).¹⁹ Zudem wurden sowohl die Vergütungssätze als auch die Degression für die einzelnen erneuerbaren Energien-Bereiche weiter differenziert und angepasst (§23 bis §33 EEG 2009).

2.7 Jüngste Entwicklungen

Der enorme Zubau von neuen Photovoltaikanlagen im Jahr 2009 von über 3,5 Gigawatt trug maßgeblich zur Steigerung der EEG-Umlage bei. Als Reaktion darauf wurde die im EEG festgelegte Förderung der Photovoltaik dementsprechend angepasst. Dabei wurde erstmals eine Zielgröße für den Ausbau einer einzelnen Technologie definiert. Bisher gab es keine solche Beschränkung und unter der Einspeisevergütung konnten so viele Kapazitäten wie möglich zugebaut werden. Als Zielmarke sieht die Neuregelung für die nächsten 10 Jahre einen jährlichen Zubau von 3 Gigawatt und von 2021 bis 2030 jährlich von 3,5 Gigawatt vor. Um diese Zielmarke herum werden die Vergütung und die Degression entsprechend angepasst (vgl. Bode 2010: 645).

Mit dem Energiekonzept, das im September 2010 beschlossen wurde, hat die neue Bundesregierung bestehend aus einer Koalition der CDU/CSU und der FDP „[...] Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung [...]“ (BMU/BMWi 2010: 3f.) formuliert und damit erstmals eine bis 2050 reichende Gesamtstrategie vorgelegt. Darin werden die bereits in den Koalitionsverhandlungen beschlossenen Ziele bekräftigt: Die Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 um 40% und bis 2050 um mindestens 80% gegenüber 1990 gesenkt werden (vgl. CDU/CSU/FDP 2010: 25f.). Um dieses Ziel zu erreichen soll der Anteil der

¹⁹ Für eine Zusammenfassung aller Änderungen und Hintergründe siehe Dagger 2009: 290-304.

Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien stetig erhöht werden. Bis 2020 soll der Anteil 35% betragen, bis 2030 50% und bis 2050 80% (vgl. BMU/BMWi 2010: 5). Neben den regenerativen Energien beschäftigt sich das Energiekonzept mit weiteren energiespezifischen Themen wie beispielsweise der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke, der Steigerung von Energieeffizienz oder energieeffizientem Bauen und energetischer Gebäudesanierung (vgl. BMU/BMWi 2010: 11ff). Die von der Opposition und Umweltverbänden kritisierte Entscheidung der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke hat, laut dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), der die Bundesregierung seit 1972 in Umweltfragen berät, einen negativen Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien: „Der SRU ist der Auffassung, dass eine Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke über die 2001 bereits festgeschriebenen Zeiträume hinaus zu einem Konflikt mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien führen wird. Grund dafür ist der technisch-ökonomische Systemkonflikt zwischen den erneuerbaren Energien und den grundlastorientierten konventionellen Kraftwerken“ (SRU 2010: 4).²⁰ Demgegenüber kommen Haubrich und Maurer in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass eine Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke keine negativen Auswirkungen auf den Ausbau erneuerbarer Energien habe, sondern vielmehr eine Chance für die regenerativen Energien darstelle (vgl. Haubrich/Maurer 2010: 44). Der Konflikt wurde in dieser Form inzwischen durch Zurücknahme der Laufzeitverlängerung und beschlossenen Atomausstieg vor dem Hintergrund der Reaktorkatastrophe in Fukushima aufgelöst.

Bereits im Energiekonzept 2010 wurden schon Richtlinien für eine erneute Novellierung des EEG festgelegt. Der Aushandlungsprozess wurde im Sommer 2011 abgeschlossen. Die neue EEG Novelle trat damit zum 1. Januar 2012 in Kraft. Die Grundstruktur des EEG bleibt dabei weitgehend erhalten. Die Ausbauziele für erneuerbare Energien werden im oben genannten Sinne revidiert (Anteil erneuerbare Energien an der Stromerzeugung bis 2050 80%). Es sind konkrete Maßnahmen zur System- und Netzintegration enthalten, um auf den wachsenden Anteil der regenerativen Energien zu reagieren. Denn das „[...] Zusammenspiel[...] zwischen erneuerbaren und konventionellen Energien sowie Speichern und Verbrauchern [gewinnt] zunehmend an Bedeutung. Die System- und Netzintegration erfordert insbesondere den Ausbau der Netzinfrastruktur quantitativ und qualitativ („smart grids“) sowie mittel- und langfris-

²⁰ Zu den Mechanismen, die diesen Konflikt bedingen, siehe SRU 2010: 4ff.

tig auch zusätzliche Speicher“ (BMU 2011d). Die Vergütungssätze und die Degression der einzelnen erneuerbaren Energieträger wurde nochmals angepasst, beispielsweise wurde im Windenergiesektor die Degression für Onshore-Anlagen von 1 auf 1,5 % erhöht, während im Offshore-Bereich die Bedingungen weiter verbessert wurden, um den hier nur schleppend vorangehenden Ausbau weiter zu forcieren (vgl. BMU 2011d). Für die Bioenergie wurde eine neue Vergütungsstruktur beschlossen, um größere Transparenz und eine Vereinfachung der vorhergehenden Regelungen zu erreichen. Die Photovoltaik unterliegt in der EEG Novelle 2012 nur minimalen Veränderungen, da in diesem Bereich zuvor schon Änderungen verabschiedet worden waren. Die Geothermie soll durch eine erhöhte Vergütung und eine erst später einsetzende Degression stärker gefördert werden (vgl. BMU 2011d).

2.8 Aktuelle Situation

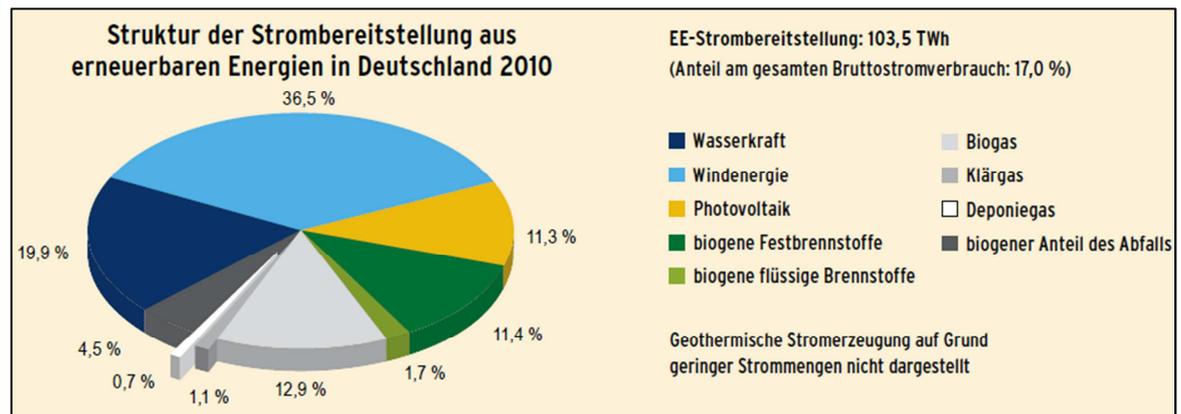
Die erneuerbaren Energien tragen heute rund 11 % zum gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland bei. Der Anteil am Bruttostromverbrauch liegt bei 17 % und damit bereits auf dem Niveau der Steinkohle^{21 22}. Die Struktur der Strombereitstellung aus regenerativen Energien zeigt Abbildung 3. Durch immens hohe Wachstumsraten bei der Stromerzeugung aus Windenergie hat dieser Energieträger heute den größten Anteil, dicht gefolgt von Biomasse mit 32,3 %. Während die Stromerzeugung aus Wasserkraft in den letzten Jahren leicht zurückging, gab es im Bereich der Photovoltaik jüngst einen enormen Zubau, sodass diese nun einen Anteil von 11,3 % ausmacht. Das BMU geht davon aus, dass dieser Wert in den kommenden Jahren stark zunehmen wird. Im Gegensatz dazu bestehen im Wasserkraftsektor nur noch sehr geringe Potenziale. Trotz der rückläufigen Zuwachsraten der Stromerzeugung aus Windenergie in den letzten Jahren ist das Windenergiepotenzial wiederum noch lange nicht ausgeschöpft, insbesondere die Offshore-Windenergie-Nutzung steht noch am Anfang ihrer Entwicklung (vgl. BMU 2011c: 53)²³.

²¹ Nach den aktuellsten Zahlen von 2009 stellt sich der Energiemix im Strombereich in Deutschland folgendermaßen dar: Kernenergie 30,2 %, Braunkohle 25,6 %, Steinkohle 17,9 %, Gase 11,9 %, Erneuerbare 13,5 % (die Differenz zu der oben genannten Zahl ergibt sich hier aus der anderen Zuordnung der Biogase), Öl 1,3 % (vgl. BMWi 2010: 21).

²² Die aktuellsten offiziellen Daten zu den erneuerbaren Energien des BMU stammen aus dem Jahr 2010. Es gibt jedoch erste Schätzungen des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), nach denen der Anteil der erneuerbaren Energien im ersten Halbjahr 2011 zum ersten Mal die 20 Prozent-Marke überschritten habe (vgl. Website BDEW).

²³ Bisher ist nur der Offshore-Windpark alpha ventus vollständig in Betrieb, das Projekt BARD Offshore I ist noch im Bau, 16 der insgesamt 80 Windenergieanlagen sind bereits am Netz (vgl. Website dena).

Abbildung 4: Struktur der Strombereitstellung aus erneuerbaren Energien in Deutschland 2010



Quelle: BMU 2011c: 15

Darüber hinaus wird der Ausbau der erneuerbaren Energien oft als „Jobmotor für Deutschland“ bezeichnet²⁴. So hat sich die Zahl der Beschäftigten im erneuerbare Energien-Sektor innerhalb von nur sechs Jahren von 160.500 Personen 2004 auf 367.000 Personen im Jahr 2010 mehr als verdoppelt. Diese Zahl umfasst alle Beschäftigten, die in der Herstellung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, deren Betrieb und Wartung und der Bereitstellung biogener Brenn- und Kraftstoffe tätig sind. Hinzu kommt die aus öffentlichen und gemeinnützigen Mitteln zugunsten der erneuerbaren Energien resultierende Beschäftigung (vgl. BMU 2011e: 5). Betrachtet man diese Zahlen nach der jeweiligen Nutzungsform, so ergibt sich für den Strombereich der mit Abstand größte Anteil mit rund 73 % aller im erneuerbare Energie-Sektor Beschäftigten (vgl. BMU 2011e: 19). Die Anteile der verschiedenen erneuerbaren Energieträgern gliedern sich folgendermaßen auf: Die Biomasse mit insgesamt rund 122.000 Arbeitsplätzen trägt zusammen mit der Solarenergie mit 120.900 Arbeitsplätzen knapp zwei Drittel zur Bruttobeschäftigung bei. Es folgen Windenergie mit 26 % (96.100), Geothermie mit 4 % (13.300) und Wasserkraft mit circa 2 % (7.600). Die Beschäftigten im Bereich öffentlich geförderter Forschung und Verwaltung haben einen Anteil von etwa 2 % (vgl. BMU 2011e: 20).

2.9 Zwischenfazit

Der Pfad der erneuerbaren Energien wurde Mitte der 1970er Jahre mit der ersten Forschungsförderung für diese Energieträger aufgenommen. Die finanziellen Mittel wurden in den folgenden Jahren schrittweise erhöht, blieben im Vergleich zu den

²⁴ Kritiker der erneuerbaren Energien stellen trotz der Zahlen des BMU auch diese Tatsache grundlegend in Frage (vgl. dazu Frondel/Schmidt 2010).

Ausgaben für Forschung im Bereich Atomenergie und Kohlekraft allerdings gering. Mit den ersten Förderprogrammen für Windenergie (100-Megawatt-Programm) und Photovoltaik (1000-Dächer Programm) wurde dieser Pfad weiter beschritten und dann mit dem ersten Stromeinspeisungsgesetz 1991 gefestigt. Das StrEG war insofern von besonderer Bedeutung, da damit erstmalig die Idee einer Einspeisevergütung in Kombination mit einer Abnahmepflicht für regenerative Energien formuliert und gesetzlich festgeschrieben wurde. Für das Zustandekommen dieses Gesetzes war insbesondere der günstige Zeitpunkt ausschlaggebend. Durch die Wiedervereinigung Deutschlands waren die großen Energieversorgungsunternehmen mit der Neuordnung des ostdeutschen Strommarktes konfrontiert und mit der Übernahme des Sektors beschäftigt. Diese Aktivitäten nahmen ihre volle Aufmerksamkeit in Anspruch, sodass sie keinen oder nur geringen Widerstand gegen die Gesetzesinitiative leisteten. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Energieversorgungsunternehmen die Bedeutung des StrEG unterschätzten und ihm nur eine kleine Rolle im Bereich der kleinen Wasserkraft beimaßen (vgl. Lauber/Mez 2004: 601). Ein vermeintlich kleines, unbedeutendes Ereignis hatte somit eine aus heutiger Sicht große Bedeutung für den Ausbau der erneuerbaren Energien.

War der vorgezeichnete Weg zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien mit dem StrEG noch nicht nachhaltig gesichert, so konnte er mit der Verabschiedung des EEG und des darauffolgenden Booms der regenerativen Energien deutlich stabilisiert werden. Und auch bei den Verhandlungen des EEG war der Zeitpunkt von besonderer Bedeutung für den Verlauf der Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland. Durch die zeitgleich verlaufenden Verhandlungen zu einer ökologischen Steuerreform konnten die Grünen durch Zugeständnisse in diesem Bereich, Verbesserungen beim EEG erwirken, was wiederum zu einem stärkeren Ausbau der Photovoltaik führte. Darüber hinaus begünstigte die parallel verlaufende energiepolitische Debatte über den Atomausstieg das Zustandekommen des EEG. Dort war ein Großteil der Ressourcen der Akteure der konventionellen Energiewirtschaft gebunden, sodass ihre Einflussnahme auf den Entstehungsprozess des EEG stark eingeschränkt wurde. Demgegenüber hatten die Befürworter eines zügigen Ausbaus erneuerbarer Energien mit dem Regierungswechsel von der schwarz-gelben zur rot-grünen Koalition einen verbesserten Zugriff auf das BMU und konnten dadurch ihre Interessen in weiten Teilen durchsetzen. Die Rahmenbedingungen und die zeitliche Konstellation waren also günstig, um ein potentes Gesetz zur verstärkten Förderung

regenerativer Energien zu verabschieden und damit den Ausbau der erneuerbaren Energien entscheidend voranzutreiben.

Laut Pierson verursache eine Abweichung vom einmal eingeschlagenen Pfad mit der Zeit immer höhere Kosten, was die Abkehr von diesem zunehmend unwahrscheinlicher macht. Das trifft auf den Ausbau der erneuerbaren Energien zu. Die verstärkte Förderung regenerativer Energien insbesondere durch das StrEG und das EEG hat dazu geführt, dass sich ein beträchtlicher Markt für erneuerbare Energien entwickelt hat. Davon profitieren neben den Anlagenbetreibern insbesondere die Maschinenbau- und Herstellerindustrie, aber auch Dienstleistungs- und Planungsunternehmen. Mit über 130.000 Beschäftigten und einem Gesamtumsatz von knapp 10 Mrd. Euro hatte die erneuerbare Energien-Branche im Jahr 2002 eine bedeutende Wirtschaftskraft, die bis heute nochmals stark zugenommen hat (vgl. Reiche 2004: 142). Darüber hinaus hat Deutschland eine internationale Vorreiterrolle im Bereich der erneuerbaren Energien und damit auch in der Klimapolitik inne und hat wiederholt seinen Anspruch, diese auch weiterhin zu behalten, zum Ausdruck gebracht. Ein Pfadwechsel wäre mit hohen Kosten für ein neues innovatives Segment der deutschen Wirtschaft verbunden gewesen. Darüber hinaus wäre Deutschlands Rolle als Vorreiter in der internationalen Umwelt- bzw. Klimapolitik bedroht gewesen. Die zu zahlenden Kosten wären damit hoch gewesen und die Abkehr von der Förderung erneuerbarer Energien war deshalb beinahe undenkbar. Der einmal eingeschlagene Pfad wurde also durch das von Pierson postulierte Phänomen der „Increasing Returns“ weiter gefestigt. Die eingangs aufgestellten Hypothesen konnten damit bestätigt werden.

3 Parteiendifferenzthese

Zwei zentrale Grundannahmen der Parteiendifferenzlehre sind, dass erstens die Politik steuerungsfähig und steuerungswillig sei und dass zweitens die Gesellschaft und die Wirtschaft steuerbar seien. Eine weitere Annahme ist, dass in einer Demokratie die Verteilung der Wählerpräferenzen von großer Bedeutung für das Tun und Lassen der Politiker ist. Schließlich geht die Parteiendifferenzlehre – im Gegensatz zur Parteienkonvergenzthese – davon aus, dass größere Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung die Regierungspraxis beeinflussen (vgl. Schmidt 2001: 533). Verschiedene Autoren sind mit unterschiedlichen methodischen Zugängen und in diver-

sen Politikfeldern der Frage nachgegangen, „[...] ob Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen zu feststellbaren Unterschieden in der Staatstätigkeit führen [...]“ (Zohlnhöfer 2003: 48). Die klassische Formulierung der Parteiendifferenzthese stammt laut Manfred G. Schmidt von Douglas Hibbs (vgl. Schmidt 1996: 155).

Hibbs postuliert einen engen Zusammenhang zwischen der Substanz der Regierungspolitik und der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung. Er untersucht die Wirtschaftspolitik in westlichen Industrieländern und kommt zu folgendem Schluss: „Macroeconomic outcomes [...] are not altogether endogenous to the economy, but obviously are influenced to a significant extent by long- and short-term political choices“ (Hibbs 1977: 1487). Durch die Verankerung der politischen Parteien in verschiedenen sozialen Milieus mit jeweils charakteristischen Ansichten zur Wirtschaftspolitik ergäben sich außerdem unterschiedliche Politikpräferenzen. Hibbs unterscheidet dabei zwischen Links- und Rechtsparteien: Linksparteien zielten auf Vollbeschäftigung unter Inkaufnahme von Inflation, Rechtsparteien präferierten hingegen Preisstabilität – gegebenenfalls unter Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit. Die jeweiligen Regierungsparteien versuchten damit eine den Interessen der Wähler entsprechende Politik zu verwirklichen (vgl. Schmidt 1993: 374).

Hibbs Studie wurde vielfach kritisiert²⁵, so konnte beispielsweise Schmidt aufzeigen, dass „[...] die empirische Bestätigung der Parteiendifferenzhypothese für die Arbeitslosenquoten wesentlich darauf beruhte, dass Hibbs abweichende Fälle aus seinem Ländersample ausgeschlossen hatte“ (Zohlnhöfer 2003: 48). Auch konnte die Existenz einer langfristig ausbeutbaren Austauschbeziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation nicht bestätigt werden (vgl. ebd.: 48f.). Trotz der Kritik deckt die Theorie eine Reihe von Zusammenhängen zwischen Parteien und Staatstätigkeit auf. Innerhalb der Wählerschaft gibt es je nach Gruppe verschiedene Interessen, die durch politische Parteien vertreten werden. Diese Interessen werden im Falle einer Regierungsbeteiligung durchzusetzen versucht, wobei die Steuerungskapazität von Regierungen als verhältnismäßig groß eingeschätzt wird. Dementsprechend werden unterschiedliche Outputs und Outcomes wesentlich von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung beeinflusst (vgl. ebd.: 49).

²⁵ Einen zusammenfassenden Überblick gibt u.a. Saalfeld 2007: 302ff.

Neuere Studien betonen die Notwendigkeit einer Erweiterung der bisherigen Ansätze. So identifiziert Weßels eine neue Konfliktdimension, die sich aus der Konfliktlinie um ökologische Interessen ergibt. Er misst diesem Konflikt um ökologische Interessen in der Konstellation Umwelt- versus Wirtschaftsinteressen eine besondere Bedeutung bei (Weßels 2007: 106). Knill, Debus und Heichel hingegen untersuchen in ihrer Studie von 2010 in welchem Maße politische Parteien nationale umweltpolitische Outputs beeinflussen und kommen zu dem Ergebnis, „[...] that the number of environmental measures adopted is affected [...] by the programmatic orientation of the government’s parties on environmentalism [...]“ (Knill/Debus/Heichel 2010: 302). Gleichzeitig kommen sie zu dem Schluss, dass der Rückgriff auf die Links-Rechts-Dimension in der Umweltpolitik nur bedingt von Nutzen ist, denn die Relevanz der Konfliktlinie Kapital und Arbeit sei im Umweltschutzbereich gering (vgl. Knill/Debus/Heichel 2010: 302f.; ähnlich auch von Beyme 2000: 88f.). Da der Ausbau der erneuerbaren Energien Teil der Klimapolitik ist und diese wiederum im Wesentlichen ein Teilgebiet der Umweltpolitik darstellt (vgl. Schmidt 2010: 402) kann die Kernaussage von Knill et al. auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand übertragen werden²⁶.

Alexander M. Hicks und Duane H. Swank haben in ihrer Variante der Parteiendifferenztheorie die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns miteinbezogen (Hicks/Swank 1992). Wichtigstes innovatives Element ihres Ansatzes ist die Formulierung und Überprüfung einer Theorie von „Ansteckungseffekten“. So ergeben sich mitunter Austauschprozesse zwischen konkurrierenden Parteien sowie zwischen Regierung und Opposition. Eine Partei steckt die andere an. So konnte die vergleichende Staatstätigkeitsforschung „contagion from the left“ ebenso nachweisen wie „contagion from the right“ (vgl. Ostheim/Schmidt 2007b: 54). Das heißt Rechtsparteien werden durch die Politik und Programmatik der Linksparteien angesteckt und umgekehrt. Hicks und Swank gehen davon aus, „[...] dass die wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen (gemessen an der Sozialleistungsquote) von Linksparteiregierungen ceteris paribus, das heißt unter sonst gleichen Bedingungen, höher seien als die von Rechtsregierungen“ (ebd.). Diese wohlfahrtsstaatliche Politik kann sich jedoch durch die Existenz anderer Parteien verändern, so setzten von rechten Parteien geführte Regierungen wohlfahrtstaatliche Maßnahmen stärker um, wenn starke sozialdemo-

²⁶ Das EEG ist demnach eine umweltpolitische Maßnahme im Sinne von Knill et al.

kratische Parteien oder Zentrumsparteien existieren, mit denen um Wählerstimmen konkurriert werden muss. Umgekehrt gelte das gleiche, so verringerten linke Parteien ihre wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen, wenn rechte Parteien bedeutenden Einfluss im politischen System besitzen (vgl. Hicks/Swank 1992: 659).

Überträgt man diese Theorie der Ansteckungseffekt auf den umweltpolitischen Bereich ergibt sich folgenden Annahme: Existiert eine starke grüne Partei, so unternehmen von anderen Parteien geführte Regierungen stärkere umweltpolitische Anstrengungen. Damit bedingt die Existenz einer grünen Partei Ansteckungseffekte für die restlichen Parteien des Parteiensystems. Das heißt außerdem, dass je stärker eine grüne Partei vertreten ist bzw. je stärker umweltpolitische Maßnahmen von der Wählerschaft gefordert werden, desto größer ist die Konkurrenz um Wählerstimmen innerhalb des Parteiengefüges. Die großen etablierten Parteien müssen auf diese Entwicklung reagieren, um keine Wählerstimmen einzubüßen. Deshalb implementieren sie zunehmend umweltpolitische Themen in der eigenen Programmatik.

3.1 Hypothesen

Die erste Hypothese dieses Kapitels baut auf der Studie von Hicks und Swank auf. Das Konzept soll auf den hier untersuchten Forschungsgegenstand, den Ausbau der erneuerbaren Energien, übertragen werden. Die Hypothese lautet demnach: Die Partei Bündnis 90/Die Grünen haben den Ausbau der erneuerbaren Energien indirekt beeinflusst. Die Existenz und die Stärke von Bündnis 90/Die Grünen mit ihrer Forderung nach einer verstärkten Nutzung der erneuerbaren Energien hat dazu geführt, dass sich die anderen Parteien diesen Forderungen geöffnet haben und in der Folge ähnliche Positionen vertraten wie die Grünen. Das hatte wiederum positiven Einfluss auf den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland.

Eine zweite Hypothese betrifft die klassische Frage der Parteidifferenzthese: „Do parties matter?“. Trotz genannter einzelner Einschränkungen der Parteidifferenzthese für den umweltpolitischen Bereich soll die Gültigkeit der These an dieser Stelle aufgezeigt werden. So soll nach der Überprüfung der ersten Hypothese der Frage nachgegangen werden, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hatte. Aufgrund der sehr ambitionierten Ziele und Forderungen der Grünen für den Bereich der regenerativen Energien und der grundlegenden Unterstützung derselben durch die SPD scheint es

naheliegend, dass die Regierungsbeteiligung von SPD und Grünen von 1998 bis 2005 die verstärkte Förderung erneuerbarer Energien maßgeblich beeinflusst hat. Um diese These zu überprüfen soll die Rolle der Parteien bei den für regenerative Energien relevanten Gesetzgebungsprozessen genauer beleuchtet werden.

3.2 Zur These der „Ansteckungseffekte“

3.2.1 Erste Befunde

Zur Überprüfung der ersten Hypothese muss zuerst eine Annäherung von SPD und CDU an die Positionen von Bündnis 90/Die Grünen bzw. eine programmatische Öffnung gegenüber einem verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien aufgezeigt werden. Ist dies geschehen, so muss in einem zweiten Schritt die Kausalität zwischen programmatischer Veränderung und Existenz der Grünen nachgewiesen werden.

Zunächst sollen jedoch bereits bestehende Daten herangezogen werden, um erste Hinweise zur Entwicklung der Policy-Positionen der politischen Parteien zu erhalten. Neben der Studie von Benoit und Laver (2006) sind hier insbesondere die Arbeiten der Manifesto Research Group (vgl. Klingemann et al. 2006) zu nennen. Letztere untersuchen ob, inwieweit und unter welchen Bedingungen Parteien programmatisch auf ökonomische, soziale, kulturelle und internationale Herausforderungen reagieren. Dazu werden die Policy-Positionen der Parteien von 51 Staaten der OECD und Osteuropas im Zeitraum von 1990 bis 2003 untersucht. Die Autoren weisen eine grundlegend zunehmende Bedeutung für Ökologie und nachhaltige Entwicklung in den Wahlplattformen der fünf deutschen Parteien nach²⁷. Allerdings zeigen ihre Daten auch eine abnehmende Gewichtung von Naturschutzthemen²⁸. Dieses unerwartete Ergebnis kann möglicherweise mit der konjunkturell bedingten Schwankung der Bedeutung von Naturschutzthemen erklärt werden. Eine denkbare Erklärung für diesen Befund könnte auch sein, dass die im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands gestiegenen Umweltprobleme insbesondere in den neuen Bundesländern eine beson-

²⁷ Alle Parteien weisen einen Zuwachs an sogenannte „quasi-sentences“, also an Argumenten für die Kategorie „Anti-Growth Economy: Positive“ nach. Diese wird folgendermaßen definiert: „Favourable mention of anti-growth politics and steady state economy; ecologism/ ‘Green politics’ especially as applied to economic policy; sustainable development“ (Klingemann et al. 2006: Appendix I).

²⁸ Im Sinne von: „Preservation of countryside, forests, etc.; general preservation of natural resources against selfish interests; proper use of national parks; soil banks, etc; environmental improvement. ‘Ecologism’ / ‘Green’ politics as applied to environmental policy“ (Klingemann et al. 2006: Appendix II).

dere Fokussierung auf diese Themen hervorrief, die heute aber durch das relativ hohe Niveau des deutschen Naturschutzes so nicht mehr vorhanden ist.

Auch Benoit und Laver kommen zu dem Ergebnis, dass Umweltschutz für die Parteien eine gewichtige Rolle spielt (Daten von 2002-2004). Er steht nach den Themenfeldern „taxes vs. spending“, „immigration“ und „social“ an vierter Stelle. Des Weiteren können die beiden Autoren in ihrer Studie aufzeigen, welche Policy-Positionen die Parteien in der Umweltpolitik auf einer Skala von 1 bis 20 innehaben. Während für die Partei Bündnis 90/Die Grünen Umweltschutz mit Abstand von größter Wichtigkeit ist, hat dieses Thema für die FDP die geringste Bedeutung. Die anderen Parteien befinden sich zwischen diesen beiden Polen (vgl. Benoit/Laver 2006)²⁹.

3.2.2 Vorgehensweise

Um etwaige Änderung in den parteipolitischen Positionen aufzuzeigen, soll so vorgegangen werden, dass zuerst die Policy-Positionen zum Thema erneuerbare Energien von Bündnis 90/Die Grünen, SPD und CDU zu Beginn der 90er Jahre dargestellt werden, um mit einem Vergleich der Positionen der letzten Jahre die Entwicklung aufzuzeigen³⁰. Der Zeitraum entspricht ungefähr dem Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit und wurde in dieser Weise gewählt, da die erneuerbaren Energien zu Beginn der 90er Jahre noch eine sehr geringe Bedeutung im deutschen Energiesystem wie in der energiepolitischen Diskussion hatten, in den folgenden 10 bis 15 Jahren aber einen immensen Bedeutungszuwachs erfuhren, sodass ein Vergleich zwischen diesen beiden Zeitpunkten am sinnvollsten erscheint.

Die Positionen der Parteien zur Umwelt- und Klimapolitik, genauer zum Ausbau der erneuerbaren Energien, sollen mit Hilfe einer qualitativen Analyse von Grundsatz- und Wahlprogrammen der politischen Parteien herausgestellt werden. Dabei soll ein diachroner Vergleich angestellt werden, um etwaige Änderungen der Policy-Positionen im Zeitverlauf aufzuzeigen. Ein Vergleich von Wahlprogrammen hat sich laut Laver und Budge bewährt: „The advantage of using an official party manifesto is that it is a unique and authoritative statement of policy endorsed by the party as a

²⁹ Die genauen Werte sind: 3.2 Die Grünen, 9.1 Die Linke, 10.9 SPD, 14.5 CDU/CSU, 16.8 FDP. Hierbei bedeutet der Wert 1: für Umweltschutz, auch auf Kosten von Wirtschaftswachstum. Der Wert 20 bedeutet: für Wirtschaftswachstum, auch unter Inkaufnahme von Umweltzerstörung (vgl. Benoit/Laver 2006).

³⁰ Da die FDP wie auch die Linke beim Ausbau der erneuerbaren Energien eine untergeordnete Rolle spielten und spielen, kann an dieser Stelle auf eine Analyse ihrer Policy-Positionen verzichtet werden (zur Rolle der FDP bei der EEG-Novelle 2009 vgl. Dagher 2009: 55).

whole at a certain point in time“ (Laver/Budge 1992: 17). So nutzt beispielsweise die Manifesto Research Group, die sich mit verschiedenen Aspekten der Struktur und Leistungsfähigkeit von Parteiendemokratien befasst, Partei- und Wahlprogramme als Datenbasis (vgl. Klingemann et al. 2006).

3.2.3 Die Positionen von Bündnis 90/Die Grünen

Um die Policy-Positionen der Partei Bündnis 90/Die Grünen im Bereich Umwelt- und Klimaschutz, insbesondere ihre Position zu den erneuerbare Energien Anfang der 90er Jahre aufzuzeigen, soll im Folgenden exemplarisch das Bundestagswahlprogramm von 1994 analysiert werden. Zentrales Thema im Parteiprogramm ist die umweltverträgliche Energieerzeugung. Neben grundsätzlichen Forderungen wie der allgemeinen Verminderung des Rohstoffverbrauchs und weniger Automobilverkehr auf Deutschlands Straßen, wird vor allem das Thema erneuerbare Energien diskutiert. Die heute in den Medien allgegenwärtige Energiewende wurde schon 1994 von den Grünen als vorrangiges Ziel gefordert (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1994: 11f.). Die Partei fordert eine umfassende Förderung der erneuerbaren Energien (insbesondere der Solarenergie), um deren Anteil am Gesamtenergieverbrauch zu erhöhen und macht dazu konkrete Finanzierungsvorschläge, wie etwa die Einführung einer Primärenergiesteuer (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1994: 30f.). Zudem sollen die Steinkohlesubventionen abgebaut und umgelenkt werden, um damit den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung voranzutreiben (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1994: 31). Die Grünen fordern den Ausstieg aus der Atomenergie und den gleichzeitigen Verzicht auf neue fossile Großkraftwerke. Stattdessen setzen sie auf die Kraft-Wärme-Koppelung, auf erneuerbare Energiequellen sowie Energieeinsparungen. Sie rechnen damit, dass dies auch zur Schaffung einer großen Anzahl von Arbeitsplätzen führen wird. Eine weitere Forderung um den Ausbau der regenerativen Energien voranzutreiben ist die Einführung einer weitergehenden, kostendeckenden Stromeinspeisevergütung, flankiert von wirkungsvollen Markteinführungsprogrammen für erneuerbare Energiequellen (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1994: 31). Mit dieser Forderung konnten sich die Grünen rückblickend durchsetzen und auch die zwei großen deutschen Volksparteien sprechen sich heute nach anfänglicher Ablehnung – insbesondere der CDU – für ein solches kostendeckendes Stromeinspeisevergütungsmodell aus.

Es wird deutlich, dass sich die Partei Bündnis 90/Die Grünen schon früh mit der Thematik der erneuerbaren Energien auseinandergesetzt hat. Ein ganzes Kapitel des Wahlprogramms von 1994 beschäftigt sich mit einer alternativen Energie- und Klimaschutzpolitik („Aus der Atomenergie aussteigen, Energieverschwendung beenden, Klimakatastrophe bekämpfen“). Hier werden konkrete Vorstellungen und Handlungsanweisungen formuliert, um den Ausbau erneuerbarer Energieträger zu forcieren. Die Forderung nach einer Primärenergiesteuer, einer kostendeckenden Stromeinspeisevergütung oder Markteinführungsprogrammen macht dies deutlich. Der Vergleich mit den Parteiprogrammen der zwei deutschen Volksparteien SPD und CDU soll nun aufzeigen, ob und in welchem Maße es inhaltliche Annäherungen an die Policy-Positionen der Grünen im Bereich der erneuerbaren Energien gab.

3.2.4 Die Positionen der CDU

Die Christlich Demokratische Union Deutschlands erwähnt in ihrem Grundsatzprogramm von 1994 im Kapitel Energie und Rohstoffe die erneuerbaren Energien in zwei Sätzen: „Wir fördern die Erforschung, Entwicklung, Erprobung, Nutzung und Markteinführung neuer regenerativer sowie umweltfreundlicher Energieträger und Energiesysteme. Sie sollen einen möglichst hohen Anteil an der Energiegewinnung erreichen“ (CDU 1994: 41). Mit Blick auf die Gefahren des Klimawandels wird neben der Notwendigkeit der Kernenergienutzung und einer Effizienzsteigerung bei der Nutzung fossiler Energieträger auch der verstärkte Einsatz von regenerativen Energien gefordert (vgl. CDU 1994: 41, 74). Es gibt allerdings weder Handlungsanweisungen, wie die Förderung erneuerbarer Energien aussehen soll, noch werden konkrete Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch genannt.

Im CDU-Grundsatzprogramm von 2007 gilt diese grundsätzliche Position weiterhin, sie wurde jedoch durch weitere Zusätze gefestigt und erweitert. Der Klimawandel wird explizit als ein die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen zerstörendes Problem genannt und die daraus resultierenden Konsequenzen werden im Einzelnen aufgeführt (vgl. CDU 2007: 15). Dem Klimaschutz wird ein eigenes Unterkapitel („Das Klima schützen“) gewidmet (vgl. CDU 2007: 75f.). Hier formuliert die CDU neben dem Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 30 Prozent gegenüber 1990 zu senken, auch die Absicht andere Industrieländer zu einer weitreichenden Reduzierung von Emissionen zu bewegen. Die Partei spricht sich für den

Emissionshandel und den Einsatz klimaschonender Technologien aus. Als tragende Säulen der Klimaschutzpolitik werden das Einsparen von Energie, die Erhöhung der Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien genannt. Die Förderung erneuerbarer Energien wird demnach als zentral für den Klimaschutz angesehen. Die heimischen regenerativen Energieträger könnten zudem die Versorgungssicherheit erhöhen und böten darüber hinaus „[...] Chancen für ein umweltverträgliches Wachstum, innovative Geschäftsfelder und neue Arbeitsplätze“ (CDU 2007: 77). Die Partei wolle deshalb „[...]den eingeschlagenen Weg hin zum Einsatz nachwachsender Rohstoffe sowie anderer regenerativer Energiequellen konsequent fortsetzen“ (CDU 2007: 77)³¹. Darüber hinaus werden die verschiedenen regenerativen Energieträger nun im Einzelnen genannt. Die CDU spricht sich zwar – im Gegensatz zu den Grünen und der SPD – für die Kernenergienutzung aus, unterstützt zugleich aber den Ausbau der erneuerbaren Energien mit dem Ziel, deren Anteil am Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20 Prozent bis zum Jahre 2020 zu erhöhen. Daneben wird auch eine verstärkte Nutzung regenerativer Energien im Bereich Wärme- und Kältegewinnung gefordert (vgl. CDU 2007: 78). Langfristiges Ziel sei es, „[...]dass die erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 den Hauptanteil an der Energiebereitstellung in Deutschland tragen“ (CDU 2007: 78)³².

Es wird deutlich, dass sich die Position der CDU zum Ausbau der erneuerbaren Energien von Anfang der 90er Jahre bis heute bedeutend weiterentwickelt hat. Die Richtung ist dabei eindeutig: Die erneuerbaren Energien sollen zu einer tragenden Säule in der deutschen Energieversorgung werden. Während das Thema Klimaschutz und erneuerbare Energien im Parteiprogramm von 1994 noch eine sehr unbedeutende Rolle spielte, wurde ihre Rolle im aktuellen CDU-Grundsatzprogramm ganz wesentlich gestärkt. So beschäftigen sich zwei Kapitel („Das Klima schützen“ und „Die Energieversorgung sichern“) vornehmlich mit diesem Thema und die Partei hat hier klare Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien festgelegt. Die CDU hat damit eine bedeutende Entwicklung mitgemacht. Hat sie anfangs die Förderung der erneuerbaren Energien prinzipiell, aber mit wenig Nachdruck und in geringerem Maße

³¹ Das impliziert auch die Fortführung des erfolgreichen Instruments des EEG, das die CDU schon seit ihrer Regierungsbeteiligung 2005 nicht mehr in Frage stellt (vgl. Hirschl 2008: 191).

³² Konkretisiert wurde dieses Ziel in jüngster Zeit im neuen Energiekonzept der CDU-geführten Bundesregierung, so soll der Anteil der erneuerbaren Energien an der gesamten Stromerzeugung bis zum Jahr 2050 auf 80% und der Anteil am gesamten Endenergieverbrauch auf 60% gesteigert werden (vgl. CDU 2011: 10).

unterstützt, so hat sich diese Position insofern gewandelt als die Union nun den Ausbau der erneuerbaren Energien selbst mit vorantreibt³³.

3.2.5 Die Position der SPD

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands formuliert in ihrem Wahlprogramm von 1994 neben dem Bekenntnis aus der Atomenergie auszusteigen das Ziel die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um mindestens ein Viertel zu senken. Dazu fordert die Partei die verstärkte Förderung erneuerbarer Energieträger, insbesondere der Sonnenenergie, Wind- und Wasserkraft sowie der Biomasse. Auch die Entwicklung der Kraft-Wärme-Kopplung soll vorangetrieben werden (vgl. SPD 1994: 28f.). Zudem spricht sich die SPD in ihrem Wahlprogramm von 1994 für die Fortführung und Verbesserung des StrEG aus. Daneben wird das 100.000-Dächer-Programm als notwendiges Förderinstrument genannt. Trotz des Bekenntnisses zur CO₂-Reduzierung wird auch der Einsatz der heimische Stein- und Braunkohle befürwortet (vgl. SPD 1994: 29).

Wenn auch nicht im gleichen Maße wie die Grünen, so beschäftigt sich die SPD schon seit Anfang der 90er Jahre mit dem Thema erneuerbare Energien. Verschiedene Überlegungen und erste konkrete Vorhaben werden in ihrem damaligen Wahlprogramm formuliert. Ein Vergleich mit dem SPD-Wahlprogramm von 2009 offenbart aber deutlich eine grundlegende zunehmende quantitative wie qualitative Entwicklung der Policy-Positionen im Bereich der erneuerbaren Energien.

In ihrem Regierungsprogramm von 2009 wird das Leitprojekt „Weg vom Öl“ vorgestellt, das u. a. die intensivere Förderung der erneuerbaren Energien fordert. Demnach soll der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung bis zum Jahre 2020 mindestens 35 Prozent und bis 2030 50 Prozent betragen (vgl. SPD 2009: 25f.). Die Partei bekennt sich außerdem zu dem international vereinbarten Ziel, die CO₂-Emissionen in Industriestaaten bis 2050 gegenüber 1990 um 80-95 Prozent zu reduzieren. Um das zu erreichen müsse allerdings in die Modernisierung der Kohle- und Gaskraftwerke investiert, die Emissionsbudgets im Rahmen der EU und internationalen Vereinbarungen weiter abgesenkt werden und der Anteil der erneuerbaren Energien auch über das Jahr 2030 hinaus weiter ansteigen sowie der Vorrang bei der

³³ Hat die Union die EEG-Novelle 2004 in der 3. Lesung wegen fehlender Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeits- und Effizienzaspekten noch abgelehnt, so sprach sie sich später ausdrücklich für das Instrument des EEG aus. Im Jahr 2007 wurde es in das Energie- und Klimapaket der schwarz-roten Bundesregierung aufgenommen (vgl. Dagger 2009: 67f.).

Netzeinspeisung erhalten bleiben (vgl. SPD 2009: 26). Neben der Einrichtung eines Klimaschutzfonds zur Unterstützung innovativer Klimaschutztechnologien soll eine Energiesparoffensive gestartet werden, die durch verschiedene Maßnahmen das Energiesparen honoriert. Außerdem soll die Energieeffizienz weiter ausgebaut werden (vgl. SPD 2009: 26f.). Die Ankündigung einen „Nationalen Aktionsplan Erneuerbare Energien“ vorzulegen und umzusetzen mutet nach einem Projekt der Grünen an, wird allerdings so im Wahlprogramm der SPD gefordert. Dieser zielt darauf ab den Ausbau der erneuerbaren Energien in der Stromversorgung, im Wärmebereich und im Transportsektor zu beschleunigen. Der Vorrang regenerativer Energien in diesen Bereichen soll gestärkt werden. Darüber hinaus soll der Ausbau der Offshore-Windenergie forciert werden, mit dem konkreten Ziel bis 2013 eine installierte Leistung von rund 1.500-2.000 Megawatt umzusetzen. Die Netzparität, also die gleichen Kosten für selbst erzeugte Energie im Vergleich zu eingekaufter elektrischer Energie, bei der Photovoltaik soll bis 2013 erreicht werden und im Bereich Biomasse sollen umfassende Zertifizierungssysteme für den Anbau von Pflanzen zur Erzeugung von Bioenergie entwickelt werden (vgl. SPD 2009: 27).

Der Vergleich des Wahlprogramms von 1994 und 2009 zeigt eine eindeutige Entwicklung der Policy-Positionen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Bereich der erneuerbaren Energien auf. Während zu Anfang der 1990er Jahre schon grundsätzliche Positionen in diesem Bereich bestanden, wurden diese in rund 15 Jahren bedeutend erweitert. Die Forderungen in Bezug auf eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien gehen zwar nicht so weit wie die der Grünen und werden argumentativ teilweise auch anders begründet, kommen diesen aber nahe. Zentraler Unterschied in den energiepolitischen Vorstellungen beider Parteien ist das Beharren der SPD auf der Nutzung der fossilen Energieträger Stein- und Braunkohle, die mit den traditionell engen Verbindungen zwischen Sozialdemokraten und der Kohleindustrie zu erklären ist.

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass sich neben den Grünen auch die beiden Volksparteien grundlegend zur Nutzung erneuerbarer Energien bekennen. Unterschiede bestehen in erster Linie im Stellenwert, der dem Thema eingeräumt wird, und in der Formulierung von Zielen in Bezug auf die zukünftige Nutzung, sowie dem Verhältnis regenerativer Energieträger zum Einsatz fossiler und bis vor kurzem auch atomarer Energieträger.

3.2.6 Einflüsse auf die Parteipositionen

Im Folgenden soll die Entstehung und Entwicklung der Umweltbewegung und der Partei Bündnis 90/Die Grünen sowie deren Einflüsse auf die beiden deutschen Volksparteien skizziert werden, um einen möglichen Zusammenhang zur programmatischen Öffnung von SPD und CDU gegenüber einer verstärkten Förderung der erneuerbaren Energien aufzudecken.

Die Ende der 60er Jahre vor dem Hintergrund zunehmender Umweltverschmutzung entstandene Umweltbewegung in Deutschland war anfangs noch sehr schwach. Umweltschutz gelangte zunächst auch weniger durch Druck von unten als durch die Reformansprüche der rot-gelben Koalition unter Willy Brandt 1969 auf die politische Tagesordnung (vgl. Brand 2008: 224f.). Verschärft wurde der Konflikt um ökologische Probleme durch die erste Ölkrise im Herbst 1973: „Umweltschutz schien nun, aus der Sicht von Regierung, Industrie und Gewerkschaften, Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum zu gefährden“ (Brand 2008: 225). Diese Polarisierung zwischen Ökonomie und Ökologie führte zur Stärkung der Umweltbewegung und verlieh dem Umweltprotest eine fundamentalistische Stoßrichtung. Die Auseinandersetzungen um die Nutzung der Atomkraft führte zu einer weiteren Dynamik³⁴ (vgl. Brand 2009: 225). Die Herausbildung eines dichten Netzwerkes grün-alternativer Projekte, „basisdemokratischer“ Bewegungsorganisationen und Wählerlisten sowie die Erkenntnis, dass die etablierten Parteien weder die politischen Impulse der Umweltbewegung noch die gewachsenen Wünsche nach mehr Bürgerbeteiligung aufzunehmen verstanden führten 1980 schließlich zur Gründung der Partei Die Grünen (vgl. Brand 2008: 225; Kleinert 1992: 14). Während die Grünen schon kurz nach ihrer Gründung in verschiedenen Landesparlamenten vertreten waren, vollzog sich laut Kleinert der endgültige Durchbruch der Grünen als vierte parlamentarische Kraft im Jahr 1982. Durch eine für die Grünen günstige Konstellation der Machtverhältnisse nach der Hamburger Bürgerschaftswahl wurde erstmals über ein rot-grünes Tolerierungsbündnis verhandelt. Diese Bemühungen waren zwar nicht erfolgreich, sorgten aber dafür, dass rot-grün als eine denkbare strategische Option für grüne Politik jetzt bundesweit bekannt geworden war (vgl. Kleinert 1992: 19). Die Grünen zogen 1983 erstmals auf Bundesebene ins Parlament ein. Das Thema Umwelt erlangte zu dieser Zeit eine hohe Priorität im öffentlichen Bewusstsein (vgl. Brand 2008: 226).

³⁴ Zur Rolle der Anti-Atomkraftbewegung in Form einer detaillierten Analyse derselben siehe Rucht 2008.

Auch die beiden großen Volksparteien SPD und CDU erkannten die Bedeutung der grünen Themen, so versuchte beispielsweise die konservativ-liberale Regierung unter Helmut Kohl vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte über das Waldsterben sich als europäischer Vorreiter im Umweltschutz zu profilieren. Das Ergebnis war eine stark steigende Zahl gesetzlicher Regelungen im Umweltsektor in den 80er Jahren (vgl. Brand 2008: 226). Mit der Katastrophe von Tschernobyl 1986 änderte die SPD ihre Position zur Kernenergie und befürwortet seitdem den Ausstieg aus dieser Technologie (vgl. Brand 2008: 227).

Der Erfolg der Grünen führte zu einem steigenden Anteil von grünen Kommunal- und Landespolitikern in Amt und Würden. Darüber hinaus waren die Umweltbewegung und die Grünen – die sich als parlamentarischer Arm sozialer Bewegungen verstanden (vgl. Raschke 1993: 716) – als sachverständige Akteure gefragt (vgl. Brand 2008: 227). Brand will neben der Anerkennung von umweltfreundlichem Verhalten als weithin akzeptierte Norm sogar ein „Ergrünen“ des öffentlichen und privaten Lebens erkennen (vgl. Brand 2008: 227). Dieses neue Bewusstsein für umweltpolitische Themen in Verbindung mit der Parteigründung der Grünen und der damit einhergehenden veränderten Struktur des Parteienwettbewerbs führte dazu, dass sich der Druck auf die etablierten Parteien erhöhte, sich verstärkt mit dem Thema Umweltschutz auseinanderzusetzen und Lösungskonzepte anzubieten (vgl. Wurster 2010: 259; Bratzel/Kern 1996: 37). Denn, so bringt es Schmidt auf den Punkt, „[d]er Aufstieg des Umweltthemas und einer grünen Partei setzten neue Maßstäbe beim Kampf um die Mobilisierung von Wählerstimmen und beim Streben nach Machtgewinn und Machterhalt“ (Schmidt 2011: 440).

Dem konnte sich auch die SPD nicht verschließen, insbesondere weil es zunehmend Wählerwanderungen von der SPD zu den Grünen gab. So verstärkte sich der innerparteiliche Druck auf eine programmatische Erneuerung der SPD erheblich und „[d]ie Sozialdemokraten sahen sich zu einer allmählichen Öffnung gegenüber den neuen politischen Impulsen veranlaßt“ (Kleinert 1992: 201). Die SPD stand vor einer großen Herausforderung: Sie musste den Spagat meistern, den Wünschen und Interessen ihres angestammten Wählermilieus zu entsprechen und zugleich den Ansprüchen jener wachsenden Zahl von Postmaterialisten³⁵, die besondere Affinitäten zu

³⁵ Postmaterialismus wird definiert als „[...] eine Wertorientierung, die im Gegensatz zur materialistischen Wertorientierung [...] durch die Priorität nichtmaterieller Anliegen – wie Selbstverwirklichung,

den Grünen aufwies, zu genügen. Der Öffnungsprozess der SPD kam in den Folgejahren voran und die Partei versuchte programmatische Aspekte des neuen grünen Konkurrenten aufzunehmen, um ein neues politisches Profil als moderne ökosoziale Volkspartei zu erlangen (vgl. Kleinert 1992: 202f.). Neben der bereits aufgezeigten späteren Öffnung gegenüber energiepolitischen Themen, kann Kleinert auch für andere Politikfelder, wie der Steuer-, Finanz- oder Umweltpolitik eine schleichende Übernahme von ursprünglich grünen Positionen durch die SPD nachweisen (vgl. Kleinert 1992: 211ff). Seinen Höhepunkt erreichte der programmatische Erneuerungskurs mit der Vorlage des sozialdemokratischen Programms „Fortschritt 90“. Dieses wurde unter dem Vorsitz von Oskar Lafontaine ausgearbeitet und erregte im Sommer 1989 großes öffentliches Aufsehen: „Darin waren u.a. eine deutliche Erhöhung der Mineralölsteuer, die Erhebung einer Primärenergiesteuer und eine ganze Reihe von ökologischen Sonderabgaben vorgesehen, deren Aufkommen zweckgebunden für die ökologische Sanierung eingesetzt werden sollte. Auch den grünen Begriff vom ‚Umbau der Industriegesellschaft‘, den die Redaktionskommission des ersten grünen Umbauprogramms ‚erfunden‘ hatte, nahmen die Sozialdemokraten jetzt in ihr Begriffsrepertoire auf. Fortan diente er als Leitmotiv zur Kennzeichnung des ökologischen Reformansatzes der SPD“ (Kleinert 1992: 214f.). Auch Weidner analysiert die Integration umweltpolitischer Themen in das Wahlprogramm der SPD und kommt zu folgendem Ergebnis: „[...] the Social Democratic Party (SPD) is making great programmatic efforts to attract ‘green voters’, e.g. in a concept for sustainable development through ‘social and ecological modernisation of the industrial society‘ [...]“ (Weidner 1995: 75). Diese Entwicklung der SPD ist insofern von besonderer Bedeutung, da sie später für zwei Legislaturperioden zusammen mit den Grünen die Regierung stellte und damit maßgeblich an der Ausarbeitung der wichtigen Instrumente für den Ausbau der erneuerbaren Energien beteiligt war.

Neben der frühen Entwicklung einer grünen Partei ist auch die prinzipielle Offenheit der beiden Volksparteien für Umweltbelange eine Erklärung für die Ansteckungseffekte. „Deren Ökoaffinität beruht neben der Notwendigkeit zur Stimmenmaximierung (Ansteckungseffekte aufgrund der Mobilisierungswirkung von Umweltthemen) im Falle der Union sowohl in der Verwurzelung des Programmziels der Schöpfungs-

Lebensqualität, authentische politische Beteiligung und Wahrung oder Wiedererreichung eines hohen Standards im Umweltschutz – anstelle von klassischen materialistischen Zielen, wie Wirtschaftswachstum und Preisstabilität, charakterisiert ist“ (Schmidt 2004: 565).

bewahrung im religiösen Traditionsfundus der christdemokratischen Partei [...] als auch im ökonomischen Argument der Unterstützung eines gerade für den Mittelstand attraktiven neuen Wirtschaftssektor [...]“ (Wurster 2010: 252; vgl. Schmidt 2011: 440f.) Die SPD hingegen sah in einer ökologischen Öffnung neben der Chance auf eine rot-grüne Koalition auch den Weg zur Modernisierung der Industriegesellschaft (vgl. Schmidt 2011: 441).

3.2.7 Zwischenfazit zu Ansteckungseffekte

Aufbauend auf dem Konzept von Hicks und Swank, die „Ansteckungseffekte“ zwischen Parteien auf der Links-Rechts-Dimension nachweisen konnten, sollte gezeigt werden, dass die Etablierung der Partei Bündnis 90/Die Grünen im deutschen Parteiensystem und die daraus resultierende neue Konkurrenzsituation zu „Ansteckungseffekten“ im Sinne einer programmatischen Öffnung der Volksparteien gegenüber dem Ausbau der erneuerbaren Energien geführt hat.

Steigende Umweltbelastungen in den 70er Jahren und der Widerstand gegen Atomkraft führten zur Herausbildung einer starken Umweltbewegung. Diese bedingte neben einer erhöhten Aufmerksamkeit für Umweltschutz in der Öffentlichkeit die Gründung der Partei Bündnis90/Die Grünen. Die etablierten Parteien, insbesondere die SPD, sahen sich damit mit einem erhöhten Konkurrenzdruck konfrontiert, der sich aus dem Streben nach Wählerstimmenmaximierung speist und die programmatische Öffnung der Parteien für ökologische Themen zur Folge hatte. Verschiedene Autoren konnten einen solchen Mechanismus nachweisen³⁶. Nach einer vergleichenden Analyse der Wahlprogramme von SPD, CDU und Grünen wurde deutlich, dass sich die Policy-Positionen der Parteien auch im Bereich der erneuerbaren Energien verschoben haben. Eine Annäherung der SPD und CDU an die frühen Positionen der Grünen ist erkennbar.

Aufgrund von Plausibilitätsannahmen kann daher gefolgert werden, dass die Partei Bündnis90/Die Grünen auch für eine programmatische Öffnung der politischen Parteien gegenüber einem verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien verantwortlich – oder besser – mitverantwortlich ist. So ist die Monokausalität der Hypothese, d.h. dass die Existenz der Grünen der einzige Faktor ist, der die programmatische Öffnung bedingt, nicht wahrscheinlich. Weitere denkbare Einflüsse sind insbesondere

³⁶ Dazu gehören u.a. Boehmer-Christiansen/Skea 1991, Jänicke/Weidner 1997, Kleinert 1992, siehe auch Bratzel/Kern 1996.

der zunehmende Problemdruck im Klimaschutz oder internationale Größen³⁷. Die Kausalität der Hypothese kann somit im begrenzten Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht endgültig geklärt werden. Es bedarf daher weiterer eingehender Untersuchungen zu diesem Thema.

3.3 Einfluss der Parteien auf den Ausbau erneuerbarer Energien

Nachdem indirekte Einflüsse in Form von Ansteckungseffekten nachgewiesen werden konnten, soll nun aufgezeigt werden, inwiefern die Parteien direkt am Ausbau der erneuerbaren Energien bzw. an der Ausarbeitung der dazugehörigen Instrumente beteiligt waren und wie sich die konkreten Positionen dabei gestalteten. Dabei ist die Frage nach der Bedeutung der rot-grünen Regierungskoalition für den Gesetzgebungsprozess des EEG und der EEG-Novelle von besonderem Interesse.

Mit Ausnahme der FDP sprechen sich seit den 90er Jahren alle Parteien grundsätzlich für den Ausbau der erneuerbaren Energien aus³⁸. Der Stellenwert des Themas variiert allerdings erheblich: Während der Ausbau für die Grünen von zentraler Bedeutung ist, spielt er für die CDU nur eine untergeordnete Rolle. Umso bemerkenswerter ist deshalb die Tatsache, dass zwei CDU-Bundestagsabgeordnete für die ersten Impulse zur verstärkten Förderung von erneuerbaren Energieträgern verantwortlich waren³⁹. Deren Forderung nach einer Einspeisevergütung für regenerative Energien im Jahre 1988 führte dazu, dass die Regierung zwei wichtige Förderprogramme initiierte (das 100-Megawatt-Programm und das 1000-Dächer Programm), um die energiepolitischen Abweichler zu besänftigen (vgl. Lauber/Mez 2004: 601). Schon wenige Monate später war ein vorläufiger Gesetzesentwurf für eine Einspeisevergütung im Umlauf, der sowohl von verschiedenen Unionsabgeordneten als auch von

³⁷ Verschiedene nationale wie internationale wissenschaftliche Studien haben sich in den letzten Jahren verstärkt mit dem Thema globale Klimaerwärmung beschäftigt. Insbesondere Untersuchungen, die auch ökonomische Folgen berücksichtigten, wie beispielsweise der Stern-Report, erregten besondere Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit (vgl. Dagger 2009: 85f.). Der Problemdruck hat sich dadurch stetig verstärkt. Ein weiterer möglicher Faktor ist Deutschlands heute führende Rolle im Bereich der erneuerbaren Energien und der damit einhergehende Prestigegewinn. So beansprucht Angela Merkel immer wieder eine internationale Führungsrolle beim Kampf gegen den Klimawandel (vgl. FTD 2006). Auch die zunehmende ökonomische Bedeutung und der Einfluss der erneuerbare-Energien-Branche wird auf die programmatische Erneuerung der Parteien Einfluss gehabt haben (vgl. Di Nucci et al. 2007: 28).

³⁸ Weder im Lambsdorff-Papier von 1992 noch in den Wiesbadener Grundsätzen von 1997 werden regenerative Energien bei der FDP thematisiert (vgl. Lambsdorff 1992; FDP 1997).

³⁹ Die Motive der CDU-Abgeordneten gingen auf enge Kontakte zur Wasserkraftindustrie zurück. Diese befürchtete die fortsetzende Stilllegung von Wasserkraftanlagen. Gemeinsam forderten sie deshalb gesonderte Regelungen für die Stromspeisung aus Wasserkraft bzw. aus erneuerbaren Energien (vgl. Suck 2008: 170f.).

grünen Abgeordneten unterstützt wurde. Bei der weiteren Entwicklung kam es so zu einer engen Zusammenarbeit zwischen CDU- und Grünen-Abgeordneten. In der Folge akzeptierte die CDU-Führung die Idee einer Einspeisevergütung für erneuerbare Energien und es kam zur Verabschiedung des StrEG (vgl. Lauber/Mez 2004: 601).

Der Wechsel nach 16 Jahren konservativ-liberaler Regierung zur Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen im September 1998 bedeutete auch einen inhaltlichen Wechsel und eröffnete neue Möglichkeiten: „Die deutliche Prioritätenverschiebung im Rahmen des Regierungswechsels im Herbst 1998 hin zu verstärkt umweltpolitischer Schwerpunktsetzung stellt die wichtigste situative Handlungsbedingung im Hinblick auf die Umsetzung des EEG dar“ (Mez 2003: 337). Die unterschiedlichen Ansichten zu Instrumenten, Tempo und Umfang des Ausbaus der erneuerbaren Energien werden mit diesem Regierungswechsel und der Ausarbeitung des EEG sichtbar. Die rot-grüne Bundesregierung hatte sich bereits im Koalitionsvertrag für 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“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: 19) ausgesprochen und in den darauffolgenden eineinhalb Jahren das EEG erarbeitet. Der Politikformulierungsprozess war allerdings weniger durch parteipolitische Streitigkeiten als vielmehr durch den Konflikt zwischen BMU und BMWi geprägt. Letzteres fiel durch seinen Widerstand gegenüber dem EEG auf und versuchte wiederholt den Gesetzgebungsprozess zu verzögern, was schließlich zu einer Eigeninitiative der Parlamentarier führte (vgl. Hirschl 2008: 147). Bechberger bezeichnet die Entstehung des EEG deshalb als ein klares Beispiel für einen vom Parlament bestimmten Entscheidungsprozess (vgl. Bechberger 2000: 52f.). Das EEG wurde letztlich mit den Stimmen von SPD, Grünen sowie der PDS angenommen. Die Oppositionsparteien bestätigten dabei ihre insgesamt ablehnende Haltung gegenüber dem neuen Gesetz: „Sie traten zwar im gesamten Prozess nur wenig nach außen in Erscheinung, in einigen Stellungnahmen hatten sie sich jedoch im Wesentlichen für die Beibehaltung der alten StrEG-Regelung und gegen eine Erhöhung der Vergütungen ausgesprochen [...]“ (Hirschl 2008: 146). Dass diese Position nicht notwendigerweise auch auf Landesebene gilt, zeigt das Beispiel Thüringens, das als CDU-geführtes Bundesland im Bundesrat für das EEG gestimmt hat und damit die Verabschiedung des Gesetzes beschleunigte, da der Bun-

desrat aufgrund der CDU-Mehrheit das Inkrafttreten des EEG um weitere Monate hätte verzögern können (Bechberger 2000: 50).

Zwar versuchten Union und FDP auch bei der Novellierung des EEG im Jahr 2004 die geplanten Fördermaßnahmen abzuschwächen, doch kam es immer mehr zu einer Annäherung der CDU an die Position von SPD und Grünen. Während sich die Grundpositionen der Regierungsparteien und der CDU im Kern sehr ähnlich waren, gab es in erster Linie Streit um das Ausmaß der Förderung, sowie das Verhältnis der Förderung der verschiedenen regenerativen Energieträger zueinander (vgl. Reiche 157; Hirschl 2008: 157ff.). Während die Ablehnung der FDP schon frühzeitig feststand, bestand die ernsthafte Möglichkeit die Novelle im Konsens mit der CDU zu verabschieden. Obwohl die Koalitionsfraktionen der Union in den Bereichen Wasserkraft und Biomasse entgegen gekommen waren, stimmte am Ende auch die Unionsfraktion gegen das Gesetz, da ihre Forderung nach einer Befristung des EEG bis 2007 nicht berücksichtigt worden war (vgl. Reiche 2004: 155f.). Dass die Unterschiede der Positionen aber nicht zu groß waren, macht der Blick auf die Abstimmung im Bundesrat deutlich. Hier stimmten 6 der 9 unionsregierten Bundesländer für die Novelle (vgl. Hirschl 2008: 162).

Das gleiche Bild zeigt sich bei der EEG-Novelle 2009. Die von der großen Koalition ausgearbeitete Gesetzesnovelle traf – abgesehen von der FDP⁴⁰ – bei den Oppositionsparteien auf Zustimmung. Die Grünen kritisierten zwar, dass die Förderung nicht weitgehend genug sei und forderten eine noch stärkere Förderung der einzelnen Energieträger, waren jedoch grundsätzlich mit dem schwarz-roten Gesetzesentwurf zufrieden (vgl. Dagger 2009: 282ff.).

3.4 Zwischenfazit

Es bleibt also festzuhalten, dass sich die Parteien in der Mehrheit grundlegend für eine verstärkte Förderung der erneuerbaren Energien einsetzen. Konflikte bei der Ausarbeitung des EEG und der EEG-Novelle von 2004 gehen in erster Linie auf unterschiedliche Auffassungen der Parteien zur Wahl der Mittel und dem Umfang der Förderung zurück. Während die Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen dabei am weitgehendsten sind, spricht sich die CDU für eine moderatere Förderung aus. Eine Unterscheidung zwischen den Positionen von SPD und Grünen im Gesetzgebungs-

⁴⁰ Zur Position der FDP gegenüber der EEG-Novelle 2009 siehe Hermanns (vgl. Hermanns 2008: 26ff.).

und Novellierungsprozess des EEG lässt sich nicht ohne weiteres vornehmen, da sie überwiegend als Einheit agieren⁴¹. Vielmehr muss berücksichtigt werden, dass es innerhalb der Parteien – in diesem Fall besonders bei der SPD und CDU – verschiedenen gelagerte Positionen gibt, die sich zum Teil diametral gegenüber stehen. So stellte beispielsweise der damalige Wirtschaftsminister und ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Wolfgang Clement den Grundsatz des EEG in Frage und setzte sich nachdrücklich für die Interessen der Kohleindustrie ein (vgl. Lauber/Mez 2004: 613; Reiche 2004: 142). Sein Parteikollege Hermann Scheer galt dagegen als vehementer Verfechter der erneuerbaren Energien und Vordenker für eine Energiewende (vgl. SZ 2010; Hermanns 2008: 32ff.). In der CDU gibt es neben Differenzen zwischen Wirtschafts- und Umweltflügel auch landesverbandliche Unterschiede (vgl. Reich 2004: 142).

Die grundlegende Einigkeit der Parteien über die Notwendigkeit der Förderung der erneuerbaren Energien, verstärkt durch Ansteckungseffekte der Grünen und die zunehmende Befürwortung der erneuerbaren Energien in der Bevölkerung⁴² haben dazu geführt, dass die Differenzen in den Policy-Positionen der Parteien im Laufe der Zeit abgenommen haben. Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist damit zum Valenz-Issue⁴³ mit geringer Parteiendifferenz geworden.

Nichtsdestotrotz entstanden die zwei zentralen Gesetzesinitiativen zur verstärkten Nutzung regenerativer Energien das EEG sowie die Novellierung des EEG in der Regierungszeit der rot-grünen Koalition. Darüber hinaus waren die Forderungen von SPD und Grünen weitaus ambitionierter als die der CDU und es ist deshalb äußerst fraglich, ob ein EEG unter einer CDU-geführten Regierung in dieser erfolgreichen Form zustande gekommen wäre. Die oben formulierte Hypothese, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hatte bzw. dass die Regierungsbeteiligung von SPD und Grünen von 1998 bis 2005 die Förderung erneuerbarer Energien maßgeblich beeinflusst hat, scheint

⁴¹ Klarheit könnte an dieser Stelle eine vertiefende Studie auf Basis von Interviews mit am Entscheidungsprozess direkt beteiligten Abgeordneten und Beamten des Verwaltungsapparats bringen.

⁴² Laut einer Forsa-Umfrage von 2009 unterstützen 95% der Deutschen den verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Mehrheit der Befragten wünscht sich außerdem, dass die Förderung der erneuerbaren Energien nicht gesenkt wird (vgl. Forsa 2009).

⁴³ Valenz-Issue: „Fachausdruck der Erforschung des Wahlverhaltens für eine wertbezogene politische Streitfrage [...], die unter den zur Wahl konkurrierenden Parteien hinsichtlich der Zielvorstellung nicht umstritten ist, wohl aber im Hinblick auf die Mittel zur Zielerreichung“ (Schmidt 2004: 730).

deshalb gültig zu sein. Die rot-grüne Regierung hatte einen positiven Einfluss, die Stärke der parteipolitischen Variable ist aber abgesehen von den Ansteckungseffekten eher gering.

Es gilt an dieser Stelle zudem zu beachten, dass die Ausarbeitung und Durchsetzung des EEG und der EEG-Novelle 2004 primär von der Konkurrenzsituation des BMU und BMWi sowie von äußeren Einflüssen gesellschaftlicher und verbandlicher Akteure geprägt war. Auch hier wirken parteipolitische Faktoren, denn während das BMU als ein starker Fürsprecher des EEG von einem grünen Minister geleitet wurde, war der Wirtschaftsminister ein SPD-Abgeordneter. Darüber hinaus wurde dieses Gefüge stark von privatwirtschaftlichen und Partikularinteressen überlagert. Welche Bedeutung diese äußeren Einflüsse gespielt haben soll im Folgenden nun mit Hilfe des Machtressourcenansatzes geklärt werden.

4 Machtressourcen organisierter Interessen

Die Machtressourcentheorie begreift Staatstätigkeit und deren Ergebnisse als durch wirtschaftliche und politische Machtverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen mit gegensätzlichen Interessen geprägt. Von zentraler Bedeutung sind daher Organisations- sowie Konfliktfähigkeit und die Kräfteverhältnisse gesellschaftlicher Gruppen. Die Hauptthese ist demnach, dass „[...]die wirtschaftliche und gesellschaftliche Machtverteilung die politische Machtverteilung beeinflusst und daß diese wiederum den Inhalt und die zeitliche Platzierung von Staatstätigkeiten präge“ (Schmidt 1995: 579). Schmidt nennt neben der Machtverteilung zwischen den politisch wichtigen sozialen Klassen vier weitere zentrale Größen für die Staatstätigkeit: die Kohäsion der jeweiligen politisch organisierten Lager, ihren Organisationsgrad, das Ausmaß, in dem eine politische Strömung über ideologische Dominanz in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verfügt, sowie das Ausmaß der Koordination und Kooperation zwischen den Wirtschaftsverbänden und dem Staat (vgl. Schmidt 1995: 579).

Die Theorie wurde durch die Ideen von Karl Marx und Max Weber beeinflusst und geht auf Werke von Walter Korpi und Gøsta Esping-Andersen zurück (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 40). Zu ihren Stärken gehört, dass sie sich – z.B. im Gegen-

satz zur sozioökonomischen Theorie – auf politische Größen bezieht. Sie berücksichtigt außerdem, dass die Verteilung der Machtressourcen von gesellschaftlichen Gruppen nicht gleich verteilt, sondern von Land zu Land, von Periode zu Periode und von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich ist (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 44). Eine Schwäche des Machtressourcenansatzes ist dagegen die Annahme, die parlamentarische Mehrheit und die aus ihr hervorgehende Regierung verfügten letztlich über die volle Souveränität (vgl. Schmidt 1993: 378). In der Bundesrepublik Deutschland sind konsens- und verhandlungsdemokratische Strukturen vorherrschend, was dieser Grundannahme widerspricht (vgl. Schmidt 2011: 272ff.). Eine weitere Schwäche der Machtressourcentheorie ist, dass „[d]ie Analyse der institutionellen Bedingungen der Politikformulierung, der Entscheidungsfindung und der Politikdurchsetzung [...] vernachlässigt [werden]“ (Schmidt 1993: 378). Problematisch ist zudem, dass „[...] die Theorie in Feldern jenseits der Wirtschafts- und Sozialpolitik kaum angewendet werden kann“ (Zohlhöfer 2008: 159).

Trotz dieser Einschränkungen birgt die Machtressourcentheorie das Potenzial einen Mehrwert zum Verständnis des Ausbaus erneuerbarer Energien zu generieren. So werden die Machtressourcentheorien häufig mit Studien zum Verbandswesen aus der neueren Politologie angereichert (vgl. Schmidt 1995: 579). Das soll auch hier geschehen. So geht Lösche der Frage nach der Politikdurchsetzung von Interessengruppen nach. Er analysiert bisherige Forschungsergebnisse zu diesem Thema und identifiziert zehn Faktoren, die die Machtressourcen von Interessengruppen bestimmen (vgl. Lösche 76ff.). Einige dieser Faktoren, wie Bündnisfähigkeit, Organisationsgrad und Fachkompetenz können zur Klärung der Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit der Akteure beitragen.

4.1 Hypothesen

Im Folgenden soll ein Bild der relevanten Interessengruppen im Bereich der erneuerbaren Energien gezeichnet und die Bedeutung der einzelnen Akteure für den Ausbau der erneuerbaren Energien herausgestellt werden. In einem zweiten Schritt soll der Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit der verschiedenen Akteure nachgegangen werden. Dabei wird die Bündnisfähigkeit als wichtigste Machtressource vermutet. Die Hypothese dieses Kapitels lautet demnach: Die regenerativen Branchenverbände haben im Verbund mit den deutschen Umweltverbänden eine bedeutende Rolle für den Ausbau erneuerbaren Energien gespielt. Dass sie sich gegenüber den Akteuren

der konventionellen Energiewirtschaft durchsetzen konnten, lag in erster Linie an ihrer guten Bündnisfähigkeit und der sich daraus ergebenden Bündelung ihrer Machtressourcen.

4.2 Akteure der Befürworter-Koalition

Sowohl Reiche als auch Hirschl zeichnen in ihren Analysen der Akteure im Bereich der erneuerbaren Energien ein im Wesentlichen dichotomes Bild. Während Hirschl der „Befürworter-Koalition“ eine „Gegner-Koalition“ gegenüberstellt, teilt Reiche die Akteure in eine „ökologische Koalition“ und eine „ökonomische Koalition“ ein (vgl. Hirschl 2008: 192ff.; Reiche 2004: 139ff.). Die Begrifflichkeiten von Hirschl sind treffender und sollen deshalb im Folgenden übernommen werden⁴⁴.

4.2.1 Professionalisierung der Vertreter erneuerbarer Energien

Byzio et al. machen eine Professionalisierung der „Szenen“, also der Akteure und Netzwerke in den verschiedenen Bereichen der erneuerbaren Energieträger (Solar-Wind- und Bioenergie) vor allem in den 1990er Jahren aus. Gekennzeichnet sei diese durch vier Merkmale (vgl. Byzio/Mautz/Rosenbaum 2008: 70f.). Erstes Merkmal sei die Gründung von bereichsspezifischen Verbänden. Die deutsche Verbändelandschaft im Bereich der erneuerbaren Energien ist durch Vielfalt und Differenz geprägt. Die Interessenverbände unterscheiden sich teils erheblich in Bezug auf Tradition, Mitgliederanzahl und Konfliktfähigkeit. Während der Bundesverband deutscher Wasserkraftwerke bereits 1960 und die Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie schon 1975 gegründet wurden, entstanden die meisten anderen Branchenorganisationen erst in den 90er Jahren. Es muss außerdem zwischen Einzelverbänden der verschiedenen erneuerbaren Energieträger und Zusammenschlüsse und Dachverbände differenziert werden. Die Mitgliederzahl reicht von 80 beim Bundesverband Solarindustrie⁴⁵ bis zu mehr als 20.000 beim Bundesverband Windenergie (BWE). Das liegt in erster Linie daran, dass sich die einen Verbände nur an Hersteller wenden, während andere auch Betreiber, Planer, Forschungseinrichtungen und Privatpersonen aufnehmen (vgl. Reiche 2004: 103f.).

⁴⁴ Die Einteilung nach Reiche ist insofern irreführend, da sie impliziert, dass die Akteure der ökologischen Koalition auch aus ökologischen Motiven heraus handeln. Auf die Umweltverbände trifft dies zwar zu, viele der in den regenerativen Branchenverbänden vertretenen Unternehmen geht es aber in erster Linie um ökonomische Erfolge.

⁴⁵ Nach der Fusion mit der Unternehmensvereinigung Solarwirtschaft e.V. zum Bundesverband Solarwirtschaft stieg die Mitgliederzahl auf heute rund 800 an (vgl. Website Bundesverband Solarwirtschaft).

In der Windkraftszene wurde durch die Fusion zweier bestehender Verbände der Bundesverband für Windenergie (BWE) geschaffen, der heute zu den größten und einflussreichsten erneuerbare Energien-Verbänden in Europa gehört (vgl. Reiche 2004: 104f.). Im Biogassektor wurde 1992 der Fachverband Biogas e.V. gegründet, der heute nach eigenen Angaben Europas stärkste Organisation im Bereich Biogas darstellt. Der Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE) wurde erst 1998 gegründet und subsumiert die verschiedenen Verbände und Organisationen im Bioenergiemarkt. Langjähriger Vorsitzender des BBE ist mit Helmut Lamp ein CDU-Bundestagsabgeordneter. Die Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie (DGS) ist neben dem Bundesverband Solarwirtschaft (BSW), der über 800 Solarunternehmen vertritt, die wichtigste und mitgliedsstärkste Organisation im Solarenergiesektor (über 3.000 Mitglieder). Da die Wasserkraft beim Ausbau der erneuerbaren Energien keine und die Geothermie bisher nur eine untergeordnete Rolle spielen, sollen ihre Branchenverbände hier nicht behandelt werden⁴⁶. Die Verbände übernahmen wichtige Funktionen, indem sie sich aktiv für eine bedeutendere Rolle der erneuerbaren Energien im deutschen Energiesystem einsetzten, etwa durch die Herausgabe von Zeitschriften, durch politische Öffentlichkeitsarbeit oder durch klassische Lobbyarbeit im politischen Raum. Die Mitarbeiter in den Verbandszentralen wurden zudem zu wichtigen Beratern für Mitglieder und Interessenten (vgl. Byzio/Mautz/Rosenbaum 2008: 71).

Zweites Merkmal der Professionalisierung in Bezug auf Akteure und Netzwerke der regenerativen Energien ist die Entstehung bzw. Erweiterung einer professionellen Herstellerszene, die sich im Wesentlichen ab Anfang der 90er Jahre durch steigende Nachfrage nach Windkraftanlagen sowie nach Biogasanlagen in Deutschland einstellte (vgl. Byzio/Mautz/Rosenbaum 2008: 71). Waren die Hersteller und Zulieferer damals noch in eigenen Herstellerverbänden organisiert, gingen diese um die Jahrtausendwende in den oben genannten bereichsspezifischen Branchenverbänden auf. Im Windenergiesektor übernahm beispielsweise der BWE diese Vertretungsfunktion. Dieser hat heute einen Hersteller- und Zuliefererbeirat, der durch die in ihm vertretenen Unternehmen rund 97 Prozent der Windenergieanlagenhersteller Deutschlands abbildet. Damit „[...] fungiert er als wichtige Schnittstelle zwischen dem produzie-

⁴⁶ Die begrenzte Bedeutung der Geothermie macht das folgende Beispiel deutlich: Während heute Vertreter aller Energieträger im Vorstand des Bundesverband Erneuerbare Energien vertreten sind, war bis vor kurzem die Geothermiebranche als einziger regenerativer Energiebereich nicht im Vorstand vertreten (vgl. Reiche 2004: 131; Website BEE)

renden Gewerbe im Bereich Anlagenbau und den politischen und institutionellen Entscheidungsträgern“ (Website BWE).

Als drittes Merkmal nennen Byzio et al. die Entstehung eines Marktes für anwenderbezogene Dienstleistungen. Solche Dienstleistungen erbringen beispielsweise professionelle Planungsbüros (insbesondere Windparkplanungen u.ä.) oder Handwerksbetriebe, die sich auf die Installation von Solaranlagen spezialisiert haben. Dazu zählen auch öffentliche Beratungseinrichtungen. Oftmals wurden solche Dienstleistungen in bereits bestehende Strukturen integriert (wenn z.B. Windenergieanlagenhersteller auch Beratungsangebote für ihre Kunden anboten). Viertes Merkmal ist schließlich die Herausbildung professioneller Betreiberunternehmen. Während Bioenergie- oder Windenergieanlagen anfangs von landwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren betrieben wurden, fand gegen Ende der 1990er Jahre eine Entwicklung hin zu professionalisierten gewerblichen Betreibergesellschaften statt (vgl. Byzio/Mautz/Rosenbaum 2008: 72).

Die hier genannten Akteure im Bereich Herstellung, Dienstleistung und Betreuung fließen in den regenerativen Branchenverbänden zusammen. Sie vertreten damit ein breites Spektrum an verschiedenen Akteuren des erneuerbare Energien-Sektors und haben somit deutlich bessere Chancen ihre Interessen durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die Verbände untereinander konstruktiv zusammenarbeiten. Sie folgen damit dem sich bereits bei den Umweltverbänden abzeichnenden Trend einer zunehmenden interverbandlichen Kooperation. Dieser habe in den letzten Jahren immer weiter zugenommen und reiche von „[...] netzwerkartigen Informationsaustauschprozessen über gemeinsame Presseerklärungen bis hin zu gemeinsam organisierten Umweltkampagnen und Forschungsprojekten“, so Amm (Amm 2007: 383f.). Auch die Protagonisten erneuerbarer Energien haben verschiedentlich Bündnisse gebildet, um dem gemeinsamen Interesse einer Ausweitung der Nutzung regenerativer Energien mehr Nachdruck zu verleihen. Während solche Kooperationsbeziehungen in andern Ländern nur schwach ausgeprägt sind, haben die Befürworter erneuerbarer Energien in Deutschland ihre Bündnisfähigkeit wiederholt unter Beweis gestellt (vgl. Reiche 2004: 134; Suck 2008: 194).

4.2.2 Der Dachverband BEE

Institutionell wird das in der Kooperation im Dachverband Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE) deutlich. Der Verband entstand 1991 als Reaktion auf die For-

derung der konventionellen Energiewirtschaft das StrEG nicht zu verabschieden. Er setzte sich ab diesem Zeitpunkt für „[...] verbesserte Rechts- und Wirtschaftsbedingungen der mittelständischen und unabhängigen Betreiber von Erzeugungsanlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien [...]“ (Suck 2008: 195) ein. Fast alle wichtigen Verbände im Bereich der regenerativen Energien sind im BEE vertreten. Zurzeit sind 24 Verbände mit insgesamt über 30.000 Einzelmitgliedern und Firmen Mitglieder des Bundesverbandes (vgl. Website BEE). Dass zwischen den Akteuren der verschiedenen Energieträger keine exponierte Konkurrenzsituation, sondern überwiegend konsensorientierte Elemente vorherrschen, macht den Verband so einflussreich. Die Geschlossenheit und das Sprechen mit einer Stimme geben seinen Forderungen deutlich mehr Nachdruck. Ein Beispiel für die Handlungsfähigkeit des BEE war die Reaktion auf eine kontroverse Titelgeschichte im Magazin Der Spiegel. Der Artikel „Der Windmühlen Wahn. Vom Traum umweltfreundlicher Energie zur hoch subventionierten Landschaftszerstörung“ (Der Spiegel 2004, Heft 18) erschien im März 2004 und war stark umstritten ob der Qualität und Neutralität der Recherchen (vgl. Keil 2004; Reiche 2004: 130). Der BEE schaltete daraufhin am nächsten Tag eine ganzseitige Anzeige in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in der er die Vorteile regenerativer Energien und die Nachteile fossil-atomarer Energien herausstellte. Diese Argumente wurden in der Folge vielfach von den Medien⁴⁷ rezipiert und damit eine dynamische Diskussion angestoßen. Die schnelle Reaktion des BEE war umso bedeutender, da der Spiegel den Artikel – laut Reiche gezielt – in der Woche über die Abstimmung der EEG-Novelle im Bundestag publiziert hatte (vgl. Reiche 2004: 130).

⁴⁷ Die Rolle der Medien insgesamt im Politikfeld Energiepolitik hat sich laut einer Analyse von Lutz Mez in den letzten Jahren deutlich verändert. War bis Ende der 90er Jahre die monopolistische Situation der Energieversorgungsunternehmen im kritischen Fokus der Journalisten, änderte sich das mit der Liberalisierung des Strommarktes und dem Aufkommen der erneuerbaren Energien. Die überwiegend neoklassische Einstellung vieler Redaktionen produzierte in der Folge Artikel und Berichte, die bewusst oder unbewusst die Interessen der konventionellen Energiewirtschaft widerspiegeln. So versuchten selbst Leitmedien wie der Spiegel oder die Zeit Energiethemata zu skandalisieren, wobei Fakten oftmals im eigenen Sinne interpretiert wurden. Mez vermutet darüber hinaus eine „[...] Art Komplizenschaft von Medien bzw. Journalisten und ‚vested interests‘ der Energiewirtschaft“ (Mez 2007: 99). Dies hänge mit dem Abhängigkeitsverhältnis zwischen Medien und Anzeigengeschäft zusammen. Insgesamt weist er den Medien aber nur einen vergleichsweise geringen Einfluss auf Entscheidungen im Politikfeld Energie zu (vgl. Mez 2007: 99). Die Medien haben aber die Möglichkeit des „Agenda-Settings“ und können damit bestimmte Themen in die Öffentlichkeit und letztendlich in begrenztem Maße auch auf die politische Agenda bringen (vgl. Brand/Corbach 2005: 271).

4.2.3 Eurosolar

Erwähnt werden soll an dieser Stelle auch die Vereinigung EUROSOLAR, da sie in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt hat. Die 1988 gegründete gemeinnützige Europäische Vereinigung für Erneuerbare Energien EUROSOLAR vertritt das Ziel, die atomare und fossile Energie vollständig durch erneuerbare Energie zu ersetzen (vgl. Website EUROSOLAR). Sie setzte sich damit bereits früh für regenerative Energien ein und brachte juristischen, ökonomischen und politikwissenschaftlichen Sachverstand zusammen. Insbesondere ihre juristische Arbeit gilt als wegweisend für die ersten Impulse für Förderprojekte (vgl. Suck 2008: 196). Zu den größten Erfolgen der Organisation gehört die Implementierung des maßgeblich von EUROSOLAR entworfenen Konzepts zur Stromeinspeisevergütung in Form des StrEG (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 264; Suck 2008: 169f.). Darüber hinaus hatte sie Einfluss auf die Etablierung des 100.000-Dächer Programms und die Fortentwicklung des EEG (vgl. Reiche 2004: 118). EUROSOLAR hat gute Kontakte in das Parlament, deutlich wird das anhand der personellen Besetzung: Neben Hermann Scheer (bis zu seinem Tod Bundestagsabgeordneter der SPD) war auch Hans-Josef Fell, langjähriger energiepolitischer Sprecher der Grünen, in der Vereinigung aktiv.

4.2.4 Die Umweltverbände

Zentrale Akteure der Befürworter-Koalition sind neben den regenerativen Branchenverbänden die Umweltverbände⁴⁸. Die vier größten und wichtigsten sind der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Naturschutzbund Deutschland (NABU), Greenpeace und der World Wide Fund For Nature (WWF). Sie setzen sich alle gleichermaßen für die verstärkte Nutzung regenerativer Energien ein. Allerdings bestehen zwischen den Basisgruppen und der Verbandsführung auf Bundesebene teilweise Interessensgegensätze, die im Wesentlichen auf das NIMBY-Phänomen oder den Konflikt zwischen Natur- und Klimaschutz zurückgehen. Beide Aspekte hatten und haben noch immer das Potenzial die Geschlossenheit und das einheitliche Auftreten der Verbände empfindlich zu stören. Die Umweltverbände sind dem jedoch professionell entgegen getreten, haben dadurch ihre politische Stärke bewahrt und konnten so nachhaltig auf die Entwicklung der erneuerbaren Energien einwirken. Aus diesem Grund sollen diese Konflikte an dieser Stelle grob skizziert werden. Das NIMBY-Phänomen (Not-In-My-Backyard) bedeutet, dass einer

⁴⁸ Einen Überblick über die deutschen Umweltverbände gibt Amm (vgl. Amm 2007: 367ff.).

allgemeinen Zustimmung im Falle persönlicher Betroffenheit eine ablehnende Haltung gegenüber steht. Im Falle von Windenergieanlagen kritisieren Anwohner Beeinträchtigungen durch Schattenwurf oder Lärmemissionen, im Falle von Biogasanlagen Geruchsemissionen. Oft ist diese Kritik allerdings unbegründet, denn während Windenergieanlagen in der Regel große Abstände zu Siedlungsgebieten einhalten müssen und nur äußerst minimale Geräusche emittieren, werden Geruchsemissionen von Biogasanlagen durch einfache technische Mittel minimiert. Trotzdem kam es in der Vergangenheit wiederholt vor, dass sich Ortsgruppen von Umweltverbänden – insbesondere des NABU – gegen die eigene Dachorganisation stellten (vgl. Grotz 2005: 153f.; Reiche 2004: 143). Durch transparente Aufklärung und frühzeitige Kontaktaufnahme mit Betroffenen können solche Konflikte jedoch vermieden werden.

Mit der gezielten Förderung und der erweiterten Nutzung erneuerbarer Energien hat sich die klassische Konfliktkonstellation zwischen Umweltschützern auf der einen und Vertretern meist ökonomischer Interessen und Bestrebungen auf der anderen Seite um eine weitere Dimension erweitert. Gemeint ist der ökologische Konflikt innerhalb der Umweltbewegung und der Umweltverbände. Dieser begründet sich in der Erkenntnis, dass der Ausbau der regenerativen Energien nicht ohne Auswirkungen auf Mensch und Natur von statten geht. Die neuen Technologien können durch verschieden gelagerte Problematiken wie Flächenverbrauch, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes oder Lärmentwicklung die Natur beeinflussen und Mensch und Tier belasten. Auch können Effekte auf die Artenvielfalt nicht ausgeschlossen werden. Allerdings sind nicht alle dieser Aspekte objektiv und wissenschaftlich belegbar, vielmehr geht es dabei häufig um subjektive Störungen, was die Lösung der Konflikte oft noch erschwert (vgl. Hirschl/Hoffmann/Wetzig 2004: 10). Der Konflikt drohte die Einheit der Umweltverbände zu spalten und die Handlungsfähigkeit der Verbände zu beeinträchtigen. Die Gefahr wurde jedoch früh erkannt und die Umweltverbände versuchten dem entgegenzusteuern (vgl. NABU 2004). Entscheidend entschärft wurde der Konflikt durch entsprechende Regelungen im EEG und insbesondere in der EEG-Novelle 2004. So dürfen beispielsweise Windparks seitdem nicht mehr in europäischen Naturschutzgebieten errichtet werden (vgl. Musiol 2004: 16). Die Umweltverbände waren also weitgehend erfolgreich in der Beilegung dieses Konfliktes und damit auch in der Wahrung der eigenen Einheit und Handlungsfähigkeit, welche entscheidende Faktoren ihrer politischen Stärke darstellen.

Die Umweltverbände treten vor allem als Informationsträger und Initiatoren medienwirksamer Auftritte auf und tragen damit zur öffentlichen Sensibilisierung für die Notwendigkeit einer Förderung erneuerbaren Energien bei. Im Verbund mit den erneuerbaren Energien-Verbänden stellen sie eine wachsende Lobbymacht von zunehmender Bedeutung dar, die ihre Interessen mit Erfolg gegenüber der Politik durchzusetzen vermag. Zu erkennen ist dieses Durchsetzungsvermögen insbesondere im Gesetzgebungsprozess des zentralen Förderinstruments der regenerativen Energien, des EEG. Die Umweltverbände haben sich aber auch schon deutlich früher für die erneuerbaren Energien eingesetzt und konnten deren positive Entwicklung immer wieder beeinflussen. Das folgende Beispiel soll das an dieser Stelle exemplarisch aufzeigen. Mit dem Auslaufen des 1.000-Dächer-Programms 1995 hatte die Förderung der Photovoltaik stark abgenommen und es stieg die Gefahr, dass damit die Entwicklungen im Photovoltaikbereich wieder zunichte gemacht wurden. Um das zu verhindern startete Greenpeace Deutschland eine Kampagne, um die Problematik der Solarenergiebranche ins öffentliche Bewusstsein zu rufen. Das Ergebnis der Aktion war, dass eine weitere Kürzung der Subventionen für Photovoltaik verhindert werden konnte und wieder zunehmend Förderprogramme auf kommunaler wie Landesebene initiiert wurden (siehe auch Kapitel politisch-institutionalistische Theorie). Um weitere politische Unterstützung für diese Technologie zu erhalten, gab Greenpeace Umfragen in Auftrag, die die Unterstützung der Bevölkerung für Solarenergie demonstrieren sollten (vgl. Hoffmann/Teske 2006: 235). Außerdem bestellte die Organisation in dieser kritischen Phase der Solarenergiebranche mehrere tausend Solarmodule für die Eigennutzung (vgl. Lauber/Mez 2004: 605).

4.3 Die Gegner-Koalition

Doch auch den Gegnern einer verstärkten Förderung der erneuerbaren Energien wird ein grundsätzlich hoher Einfluss auf die Politik zugesprochen. Während die Umweltverbände einen traditionell guten Zugang zu der Umweltpartei Die Grünen besitzen, gibt es auch auf Seiten der konventionellen Energiewirtschaft und seinen Verbündeten entsprechende Verbindungen zu den Parteien: „Insbesondere zahlreiche SPD-, aber auch CDU-Abgeordnete setzen sich öffentlich und im politischen Prozess für die Energiekonzerne ein“ (Hirschl 2007: 140). Auch die FDP, lange ein vehementer Gegner des EEG, hat sich in der Vergangenheit wiederholt auf die Seite der Energieversorgungsunternehmen gestellt (vgl. Hermanns 2008: 26ff.).

Wichtigste Akteure sind die vier großen deutschen Energieversorgungsunternehmen, die im Zuge der Liberalisierung des Strommarktes⁴⁹ durch Fusionen entstanden sind. Dazu gehören E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW⁵⁰. Diese vier Unternehmen dominieren den deutschen Elektrizitätsmarkt. Sie sind darüber hinaus vertikal integriert, d.h. dass sie Elektrizität nicht nur herstellen, sondern auch verteilen und verkaufen. Sie produzieren insgesamt mehr als 80 % des deutschen Stroms. Ein weiterer bedeutender Akteur sind Teile der Industrie. Vor allem die besonders energieintensiven Branchen der Chemie- und Aluminiumindustrie haben ein Interesse an möglichst billiger Energie. Als wichtigster energiepolitisch relevanter Wirtschaftsverband ist der Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW)⁵¹ zu nennen. Er ist der Spitzenverband der Energieversorgungsunternehmen (vgl. Brand/Corbach 2005: 262ff.; Dagger 2009: 50f.). Auch der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) hat in der Vergangenheit verschiedentlich angemahnt, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien nicht zu wirtschaftlichen Standortnachteilen für die deutsche Industrie durch steigende Energiepreise führen dürfe (vgl. Website BDI).

Nach Reiche bilden die genannten Akteure den Kern der Gegner-Koalition, die die erneuerbaren Energien zwar nicht grundsätzlich ablehnen, aber die Wirtschaftlichkeit der Förderung regenerativer Energieträger in den Vordergrund stellen. Demnach sollte „[...] die Förderung darauf fokussiert werden, nur jene regenerativen Energien zu fördern, die sich mittelfristig ohne Förderung am Markt gegenüber fossilatomaren Energien behaupten können“ (Reiche 2004: 140). Damit einher geht die Frage nach der Förderungswürdigkeit der Photovoltaik, die von diesen Akteuren als gering eingestuft wird. Jedoch sollen auch die anderen regenerativen Energien nicht pauschal gefördert werden, sondern es sollten vielmehr Anreize für die Betreibung von Groß- statt Kleinanlagen geschaffen werden. Einspeisevergütungsmodelle wie das StrEG und das EEG werden abgelehnt, da Ausschreibungswettbewerbe das geeignetere und kostengünstigere Instrument sei. Seien erstere dennoch politisch ge-

⁴⁹ Die Liberalisierung des deutschen Strommarktes hatte zur Folge, dass aus den ehemals acht überregionalen Verbundunternehmen durch Fusionen nur noch vier übrig blieben. Damit konnten diese vier Unternehmen ihre Machtposition erheblich ausbauen, sodass „[...] der Energiemarkt in Deutschland inzwischen als eindeutig privatwirtschaftlich dominiert und darüber hinaus hochgradig konzentriert angesehen werden muss“ (Wurster 2010: 307). Der Einfluss und die Machtressourcen der „großen Vier“ hat also mit der Liberalisierung deutlich zugenommen (vgl. Wurster 2008: 307f.). Darüber hinaus weist Hirschl dem Liberalisierungsprozess nur geringfügigen Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien zu (vgl. Hirschl 2008: 302ff.).

⁵⁰ Eine zusammenfassende Aufstellung der einzelnen Unternehmen findet sich bei Dagger 2009: 51ff.

⁵¹ Der VDEW ist 2007 im Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) aufgegangen.

wollt, müssten sie die meisten betroffenen energieintensiven Unternehmen durch umfassende Härtefallregelungen berücksichtigen und entlasten (vgl. Reiche 2004: 140).

Während die Bedeutung der Verbände der konventionellen Energiewirtschaft seit den 90er Jahre kontinuierlich abgenommen hat, konnten die vier großen Verbundunternehmen ihren Einfluss auf energiepolitische Themen deutlich ausbauen. So können die staatlichen Entscheidungsträger, laut Gammelin, bei grundlegenden Beschlüssen im Politikfeld auf deren Expertise und Mitwirkung nur schwer verzichten (vgl. Gammelin 2007: 8). Das eröffnet „den großen Vier“ die Möglichkeit ihre wirtschaftlichen Interessen leichter durchzusetzen (vgl. Wurster 2010: 334). Deutlich wird dies insbesondere mit Blick auf einzelne Gesetze, in verschiedenen Fällen waren Konzerne wie E.ON und RWE offensichtlich direkt an der Formulierung von Gesetzespassagen beteiligt (vgl. Gammelin/Hamann 2006: 215ff.). Der VDEW und die großen Vier haben wiederholt versucht das StrEG und das EEG zu verhindern bzw. rückgängig zu machen. So hat der VDEW 1996 eine Beschwerde bei der EU-Kommission eingereicht mit dem Vorwurf das StrEG verletze die Vorschriften über staatliche Beihilfen. Unterstützt von der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission schlug das BMWi daraufhin eine Reduzierung der Einspeisevergütung vor. 1998 klagte PreussenElektra, das später im Unternehmen E.ON aufging, mit derselben Begründung gegen das StrEG, sodass der Fall vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt wurde. Dieser fällte das Urteil zu Gunsten des StrEG (vgl. Laird/Stefes 2009: 2623).

Einen Anteil am Erfolg der Befürworter-Koalition haben auch die Gegner der erneuerbaren Energien selbst. Zum einen waren sie nicht fähig die herausragende Bedeutung des StrEG für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu antizipieren. Sie nahmen an, dass dieses Gesetz nur eine geringe Rolle für den deutschen Energiemarkt spielen und hauptsächlich die kleine Wasserkraft betreffen werde. Aus diesem Grund unternahmen die großen Energieversorgungsunternehmen keine größeren Versuche das StrEG zu verhindern. Hinzu kommt – wie bereits erwähnt – die Tatsache, dass ihre Aufmerksamkeit sowie ihre Ressourcen von der Übernahme des ostdeutschen Elektrizitätsmarkts gebunden wurden. Das StrEG konnte damit ohne größere Widerstände verabschiedet werden (siehe Kapitel Pfadabhängigkeit).

Darüber hinaus erlaubt die monopolistische Stellung der vier großen Energieversorgungsunternehmen, dass diese ungewollten Wettbewerb innerhalb des Energiesektors unterbinden, indem sie beispielsweise erhöhte Nutzungsentgelte für ihre Netze verlangen. Diese unfairen Praktiken nahm vielen aufstrebenden Unternehmen die Möglichkeit sich im deutschen Energiemarkt zu etablieren (vgl. Wurster 2010: 295). Aufgrund dieser Methoden und erhöhter Strompreise, die nicht der Förderung erneuerbarer Energien geschuldet sind, hat sich eine ablehnende Haltung gegenüber der großen Vier in der öffentlichen Meinung festgesetzt. Aus diesem Grund waren die PR-Maßnahmen der großen Energiekonzerne überwiegend ineffizient, da die Bürger den Konzernen nur sehr wenig Vertrauen entgegen bringen (vgl. Laird/Stefes 2009: 2627). Der Befürworter-Koalition von erneuerbaren Energien fällt es deshalb deutlich leichter die Öffentlichkeit in ihrem Sinne zu mobilisieren, als das der Fall für die Gegner-Koalition ist.

4.4 Positionen der Akteure anhand der Anhörung zum EEG

Die Positionen der verschiedenen Akteure werden mit Blick auf die öffentliche Anhörung vor dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages, wo letzte Stellungnahmen zum Entwurf des EEG eingeholt werden sollten, besonders deutlich. So traten die großen Energieversorgungsunternehmen, vertreten durch die RWE AG und den BDI, als strikte Gegner des Gesetzes auf. Ein wichtiger Aspekt ist hier aber, dass die Gruppe der konventionellen Energiewirtschaft erstmals nicht geschlossen auftrat. Die PreussenElektra als ein hauptsächlich im Norden – wo viel Strom aus Windkraft gewonnen wird – operierendes Unternehmen musste deutlich mehr Strom aus erneuerbaren Energien einspeisen als die anderen großen Energieversorgungsunternehmen. Vor diesem Hintergrund kam es zum Dissens zwischen den Vertretern der konventionellen Energiewirtschaft, da sich PreussenElektra als einziges Unternehmen für den sogenannten Belastungsausgleich aussprach und damit für eine Weiterentwicklung des StrEG eintrat (vgl. Hirschl 2008: 144f.). Der Belastungsausgleich soll den regionalen Disparitäten der Stromproduktion aus regenerativen Energieträgern Rechnung tragen: Die Verbundnetzbetreiber sollen damit dazu verpflichtet werden, den unterschiedlichen Umfang ihrer Abnahme- und Zahlungsverpflichtungen untereinander auszugleichen. „Hierzu sollten diese bis zum 31. März jeden Jahres die Strommengen ermitteln, für die sie im Vorjahr nach diesem Gesetz Zahlungen zu leisten hatten, sowie den Anteil dieser Mengen an der gesamten unmittelbaren oder

mittelbaren Stromabgabe über die Verbundnetze an Letztverbraucher in Deutschland. Netzbetreiber, die dabei Zahlungen für mehr kWh zu leisten hatten, als es diesem Anteil entspricht, sollten gegenüber den anderen Netzbetreibern einen Anspruch auf Belastungsausgleich haben, bis auch diese Belastungen für eine Strommenge zu tragen hätten, die dem Durchschnittswert entspricht“ (Bechberger 2000: 31f.). Die Befürworter der StrEG-Novellierung hatten es durch die Ausformulierung des Belastungsausgleichs im Sinne der PreussenElektra geschafft, die Widerstände der konventionellen Stromwirtschaft gegen das EEG zu verringern, indem sie die Einheit der großen Energieversorgungsunternehmen aufgehoben hatten (vgl. Bechberger 2000: 52).

Auf der Befürworterseite des EEG standen der BEE, die Umweltverbände vertreten durch den BUND sowie der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA). Der VDMA vertritt über 3.000 vorrangig mittelständische Mitgliedsunternehmen der Investitionsgüterindustrie und ist damit nach eigenen Angaben einer der mitgliederstärksten und bedeutendsten Industrieverbände in Europa (vgl. Website VDMA). Im VDMA sind verschiedene Unternehmen der deutschen Herstellerindustrie von Windenergieanlagen organisiert. Er setzte sich deshalb demonstrativ für das EEG ein und stellte sich damit gegen seinen Dachverband, den BDI (vgl. Dagger 2009: 65f.).

4.5 Der Einfluss der Befürworter-Koalition und Faktoren ihrer Durchsetzungsfähigkeit

Dass die Befürworter-Koalition mit ihren zentralen Akteuren, den regenerativen Branchenverbänden und den Umweltverbänden, ihre Interessen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern erfolgreich durchsetzen konnten, machen nicht nur verschiedene zufriedene Stellungnahmen der Verbände deutlich, sondern auch die Tatsache, dass die Nutzung der erneuerbaren Energien in Deutschland heute ein hohes Niveau erreicht hat und die Unterstützung für diesen Kurs immer weiter zunimmt. Zwar mussten an verschiedenen Stellen Zugeständnisse an die Gegner-Koalition gemacht werden, wie z.B. die Einführung einer Härtefallregelung, dennoch kann der Erfolg der Befürworter-Koalition eindeutig konstatiert werden.

Das zentrale Instrument der Förderung regenerativer Energien, das EEG, wurde maßgeblich von diesen Akteuren beeinflusst. So kann Bechberger in seiner Entste-

hungsanalyse des EEG den vielfältigen Einfluss der regenerativen Branchenverbände, insbesondere des BEE und des BWE, sowie der Umweltverbände nachweisen und kommt zu dem Schluss, dass diese wiederholt nachhaltig auf den Gesetzgebungsprozess einwirken konnten. Als Grund dafür führt er die Bündnisfähigkeit und die offene und pluralistische Struktur des Netzwerks der EEG-Fürsprecher an. Die gemeinsame Position und das geschlossene Auftreten der Befürworter gegenüber der Regierung sowie die Integration vieler Akteure in das Pro-EEG-Netzwerk waren die ausschlaggebenden Faktoren für den Erfolg (vgl. Bechberger 2000: 28f., 51f.).

Damit gibt Bechberger schon eine wichtige Erklärung für die Durchsetzungskraft der Befürworter-Koalition an, nämlich deren Fähigkeit möglichst breite Bündnisse zu etablieren. Im Folgenden soll nun beleuchtet werden, warum und vor allem wie die Befürworter-Koalition ihre Interessen durchsetzen konnten. Neben dem zentralen Faktor Bündnisfähigkeit, spielen Organisationsgrad, Programmatik, Fachkompetenz und Expertise sowie das Verhältnis und der Zugang zur Regierungskoalition eine Rolle.

4.5.1 Bündnisfähigkeit

Wichtigster Faktor für die Durchsetzungsfähigkeit der erneuerbaren Energie-Akteure ist die wiederholt sichtbar gewordene Fähigkeit zur Etablierung starker Bündnisse. Ein geschlossenes Auftreten vieler unterschiedlicher Akteure und das Sprechen mit einer Stimme erhöhen die Wahrscheinlichkeit seine Interessen gegenüber den politischen Entscheidern durchzusetzen deutlich. Möglich wird dies jedoch erst durch eine enge Kooperation und die Vermeidung von internen Konflikten. So konnten beispielsweise die politischen Zielkonflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien zwischen Naturschutz und Klimaschutz beigelegt werden und damit eine Spaltung der erneuerbaren Energien-Koalition vermieden werden (vgl. Hirschl 2008: 190; 112). Neben den institutionellen Formen, wie die der Schaffung des BEE, gibt es unregelmäßige, in der Zusammensetzung wechselnde Bündnisse, die oft nur temporär Bestand haben. Möglich wird die Bündnisfähigkeit durch die Überschneidung von Vorstellungen in Bezug auf eine alternative zukünftige Energieversorgung und ähnlicher Forderungen wie diese zu erreichen sei. Die gemeinsame Überzeugung der Notwendigkeit einer möglichst raschen Energiewende bildet die Grundlage für eine umfassende Zusammenarbeit.

Die Strategie der erneuerbaren Energien- und Umweltverbände starke Bündnisse zu organisieren, um mehr Schlagkraft zu erhalten und besser gehört zu werden, wurde erstmals im Jahr 1997 sichtbar. Das FDP-geführte Wirtschaftsministerium nahm die Kritik der konventionellen Energiewirtschaft und der EU-Kommission auf und brachte einen Novellierungsvorschlag für das StrEG ein, der eine drastische Kürzung der Vergütungshöhe, insbesondere bei der Windenergie vorsah. Daraufhin kam es zu „einer Welle des Protests“ (Hirschl 2008: 136). Getragen wurde dieser Protest, der sich in Demonstrationen und Stellungnahmen äußerte, in erster Linie von den Verbänden der erneuerbaren Energien (insbesondere dem BWE). Aber erst durch die Unterstützung von Umweltverbänden, Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen, dem Industrieverband VDMA und weiteren gesellschaftlichen Gruppen konnte ein immenser Druck gegenüber den politisch Verantwortlichen aufgebaut werden. Das führte dazu, dass das Wirtschaftsministerium und die Regierung von der Kürzung der Vergütungssätze wieder Abstand nahmen und zeigt damit erstmals die Mobilisierungsfähigkeit und die breite gesellschaftliche Verankerung der jungen erneuerbare Energien-Branche (vgl. Lauber/Mez 2004: 603; Hirschl 2008: 136f.).

Ein weiterer Beleg für die Bündnisfähigkeit der erneuerbare Energien- und Umweltverbände ist die Initiative „Aktionsbündnis Erneuerbare Energien“ vom ersten September 2003, das sich mit der gemeinsamen Erklärung „Aufbruch in eine neue Zeit – Chancen der Erneuerbaren Energien nutzen“ für die stärkere Förderung der regenerativen Energieträger einsetzte. Zu den Unterzeichnern gehören Vertreter aus den verschiedensten Bereichen. Dazu zählten die beiden mitgliederstärksten Gewerkschaften des DGB, ver.di und die IG Metall. Diese beiden gehören neben der IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) zu den drei Gewerkschaften, die eine proaktive Haltung zur Nutzung erneuerbarer Energien einnehmen. Während sich die IG Metall für einen vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien einsetzt (u.a. begründet durch die im Vergleich zur Kernenergie arbeitsintensiveren regenerativen Energien), spricht sich ver.di für einen heimischen Erzeugungsmix aus, der daneben auch die „sichere und preiswerte“ Braunkohle enthalten sollte. Die IG BAU ist durch die Fusion mit der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft im Jahr 1995 mit dem Thema Biomasse in Berührung gekommen. Seitdem setzt sie sich für die verstärkte Nutzung von Biomasse zur Energieerzeugung ein, so sei beispielsweise die „[...] intensivere Nutzung von Energie aus Holz [...] eine Möglichkeit, um den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen, neue Absatzmöglichkeiten für die Forstwirt-

schaft zu erschließen und Arbeitsplätze zu sichern“ (Reiche 2004: 124f.) Im Bausektor sieht sie unter anderem Chancen in der Altbausanierung und dem „solaren Bauen“ (vgl. Reiche 2004: 120ff.) Weitere Unterzeichner sind der BEE, EUROSOLAR, der Bundesverband Mittelständische Wirtschaft und als wichtigstes landwirtschaftliches Interessenvertretungsorgan der Deutsche Bauernverband (DBV)⁵². Letzterer setzt sich für die Förderung von Biomasse ein, denn die von ihm vertretenen Landwirte haben großes Interesse an der ergänzenden Einkommensquelle Bioenergie (vgl. Website DBV). So sind viele Biomasse-Energieerzeugungsanlagen dezentral angelegt und werden häufig von Landwirten betrieben. In diesem Zusammenhang wird gerne der Slogan „Vom Landwirt zum Energiewirt“ verwandt (vgl. Reiche 2004: 207). Ziel des Aktionsbündnisses ist es die dynamische Entwicklung bei den erneuerbaren Energien fortzuführen. Das erfordere die Beibehaltung und Weiterentwicklung des EEG als das zentrale Förderinstrument. Das Bündnis stellt außerdem die vielfältigen Vorteile regenerativer Energien heraus: „für den Arbeitsmarkt mit nach Ansicht des Aktionsbündnisses potenziell 500.000 Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2020, für neue mittelständische Akteure und als Wachstumsimpuls nicht zuletzt für das deutsche Exportgeschäft, als neue Einkommens- und Beschäftigungschance für die Landwirtschaft sowie als Chance für den Klimaschutz“ (Reiche 2004: 134). Das Aktionsbündnis meldete sich wiederholt im Vorfeld von verschiedenen energiepolitisch wichtigen Ereignissen zu Wort, so vor den abschließenden Beratungen zur EEG Novelle 2004, vor der Weltkonferenz der erneuerbaren Energien Renewables 2004 und vor dem Energiegipfel der Bundesregierung im April 2006 (vgl. Website Aktionsbündnis Erneuerbare Energien; Reiche 2004: 134f.).

Ein weiteres Beispiel für die Bündnisfähigkeit der Befürworter-Koalition ist der „Aktionstag Erneuerbare Energien“ vom 5. November 2003. Der Höhepunkt der Aktion war eine Demonstration mit über 5.000 Menschen, zu der über 30 Wirtschafts-, Fach- und Umweltverbände und Gewerkschaften aufgerufen hatten. Dazu zählten u.a. der Bundesverband Mittelständische Wirtschaft, der Branchenverband BEE, die Umweltverbände BUND, NABU, WWF und Greenpeace sowie die Gewerkschaften IG Metall und IG BAU. Zudem waren Redner aller politischen Parteien (mit Ausnahme der FDP) vertreten. Anlass waren befürchtete Fehlentscheidungen bei der Novellierung des EEG. Die Kernforderungen waren „ein fairer Marktzugang

⁵² Das Wirken des DBV auf den Entstehungsprozess des EEG umreißt Bechberger (vgl. Bechberger 2000: 35).

für Strom aus erneuerbaren Energien durch Fortsetzung des EEG, die zügige Umsetzung der geplanten Steuerbefreiung für Bio-Kraftstoffe und die Schaffung gesetzlicher Marktanreize auch für Wärme aus erneuerbaren Energien“ (BEE, zitiert nach Reiche 2004: 135).

Neben den oben genannten Beispielen gibt es ein Fülle weiterer Kooperationen zwischen Unterstützern regenerativer Energien, exemplarisch seien hier noch das Projekt „Aktion Rückenwind“, das 1997 mit einer bundesweiten Kundgebung für den Erhalt des StrEG eintrat, und das „Forum NRO und Gewerkschaften“, eine Kooperation von Umweltverbänden und Gewerkschaften, genannt⁵³. Wichtiger Nebeneffekt dieser Bündnisse ist die große Mobilisierungsfähigkeit derselben. Sie fand ihren Ausdruck in der Vergangenheit durch diverse Demonstrationen.

4.5.2 Organisationsgrad und Fachkompetenz

Neben der Bündnisfähigkeit wird der Organisationsgrad eines Verbandes in der Verbändeliteratur als ein wichtiger Faktor für die Durchsetzungsfähigkeit des Verbandes angeführt (vgl. Lösche 2007: 76ff, Sebaldt/Straßner 2004: 181). Der Organisationsgrad beschreibt das Verhältnis der im Verband organisierten Personen im Vergleich zur Gesamtheit der in der Branche organisierbaren Personen. Damit hängt auch die Konfliktfähigkeit eines Verbandes zusammen: „[...] Je mehr Angehörige eines Berufszweiges einem Verband angehören, desto konfliktfähiger wird der Verband: Die Drohung der Leistungsverweigerung [...] sichert auch kleinen Verbänden [...] ein hohes Druck- und Drohpotential [...]“ (Sebaldt/Straßner 2004: 181). Der Organisationsgrad der erneuerbare Energie-Verbände ist als hoch zu bezeichnen, allerdings ist die Konfliktfähigkeit damit nicht gleichfalls auf hohem Niveau, denn eine Leistungsverweigerung der regenerativen Branchenverbände besitzt nur wenig Drohpotenzial gegenüber politischen Akteuren, da eine solche nur geringe Auswirkungen auf gesamtgesellschaftliche Prozesse hätte und vielmehr der eigenen Branche schaden würde. Der hohe Organisationsgrad und die damit einhergehende Bündelung branchenspezifischen Knowhows bringen allerdings ein hohes Maß an Fachkompetenz und Expertise mit sich, das sich positiv auf die Durchsetzungsfähigkeit der Branchenverbände auswirkt (vgl. Lösche 2007: 79).

⁵³ Weitere Information zu diesen Projekten sowie Initiativen im Wärme- und Kraftstoffbereich finden sich bei Reiche 2004: 135ff.

4.5.3 Programmatik und Argumente

Olson vertritt in seinem Werk „The Logic of Collective Action“ die These, dass sich spezielle Interessen besser organisieren und durchsetzen lassen als Interessen des Allgemeinwohls. Denn kann der Einzelne nicht vom Nutzen der Arbeit von Interessengruppen ausgeschlossen werden, muss er sich nicht notwendigerweise selbst für ein solches Interesse einsetzen (vgl. Olson 1965). Demgegenüber führt Lösche die Programmatik eines Verbandes als wichtigen Aspekt für die Durchsetzungsfähigkeit von Verbänden an: Sind die Interessen des Verbandes im Sinne des Gemeinwohls, lassen sie sich einfacher durchsetzen (vgl. Lösche 2007: 79). Inwieweit das auf den Ausbau erneuerbarer Energien zutrifft, darüber streiten die verschiedenen Parteien. Hat die Nutzung regenerativer Energien eine Erhöhung des Strompreises zur Folge – was auf lange Sicht bisher umstritten ist⁵⁴ –, ist sie nicht im Sinne des Allgemeinwohls. Allerdings führt eine Energiewende langfristig zu einer autonomen Energieversorgung und beendet damit die Abhängigkeit von Energieimporten aus dem Ausland. Hinzu kommt die umwelt- bzw. klimapolitische Komponente: Die Vermeidung von CO₂-Emissionen kann den Klimawandel verhindern, was wiederum im Sinne des Gemeinwohls ist. Dass die Mehrheit der Deutschen den Ausbau der erneuerbaren Energien unterstützt, wird zudem in verschiedenen Umfragen deutlich (vgl. Forsa 2005; Forsa 2009).

Darüber hinaus konnten die Befürworter der erneuerbaren Energien schwerwiegende Argumente für einen forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien vorbringen. Dazu gehört das klimapolitische Argument, dass es notwendig ist schnellstmöglich die globalen CO₂-Emissionen drastisch zu reduzieren um nachhaltige Schäden durch den drohenden Klimawandel vorzubeugen. So konnte sich die internationale Gemeinschaft darauf einigen eine globale Temperaturerhöhung auf höchstens zwei Grad Celsius zu begrenzen (vgl. Website UNFCCC). Um dieses Ziel erreichen zu können muss neben Energieeinsparungen und einer Erhöhung der Energieeffizienz eine vermehrte Nutzung erneuerbarer Energieträger geschehen. Deutschland könne dabei eine Vorbildfunktion übernehmen und damit andere Länder von diesem Weg überzeugen. Ein weiteres prominentes Argument ist, dass die Versorgungssicherheit durch den Ausbau heimischer erneuerbarer Energien deutlich verbessert werden könne, da Deutschland damit seine Abhängigkeit von Importen aus dem Ausland

⁵⁴ Siehe hierzu u.a. Sensfuß 2011, BMU 2008, Frondel/Schmidt/aus dem Moore 2010 und Scheytt 2008.

verringere. Hinzu kommt, dass die fossilen Energieträger im Gegensatz zu den regenerativen endlich sind. Es werden außerdem wirtschaftliche Vorteile herausgestellt. Die erneuerbare Energien-Branche wurde zunehmend zu einem Wirtschaftsfaktor und hat eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze geschaffen. Hinzu kommt, dass aufgrund der Förderung der erneuerbaren Energien viele deutsche Unternehmen einen internationalen Entwicklungsvorsprung bei den neuen Technologien besitzen. Da international zunehmend in grüne Energietechnik investiert wird, sichert das Auslandsgeschäft der Branche hohe Einnahmen und stützt damit Deutschlands Rolle als starke Exportnation auf dem Weltmarkt.

Die Befürworter versuchen damit eine Win-win-Situation aufzuzeigen: Der Ausbau erneuerbarer Energien könne sowohl aus umwelt- und klimapolitischer als auch aus ökonomischer Sicht nur im Interesse Deutschlands liegen und sei damit die beste energiepolitische Lösung für das Land (vgl. Website Agentur für Erneuerbare Energien; Website Klima-Allianz Deutschland).

4.5.4 Kanäle zur Politik

Machtressourcen von organisierten Interessen ergeben sich auch durch die Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 40). Die Unterstützung des politischen Ziels eines breiten regenerativen Energiemix durch die rot-grüne Regierung führte dazu, dass die Branchenverbände der erneuerbaren Energien einen dementsprechend starken Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren des EEG ausüben konnten (vgl. Byzio/Mautz/ Rosenbaum 2008: 80)⁵⁵. Bechberger zeigt in seiner Analyse des Politikformulierungsprozesses, der zum EEG führte, dass die Forderungen der Branchenverbände im Gesetzesentwurf von 1999 weitgehend berücksichtigt wurden und die Verbände sich deshalb „sehr zufrieden“ zeigten (vgl. Bechberger 2000: 41). Dieser Einfluss nahm durch die Ausweitung der Kompetenzen des BMU im Zuge des Stimmenzuwachses der Grünen weiter zu: „Durch die Kompetenzverlagerung ins BMU und damit einhergehend die Verlagerung der Zuständigkeit im parlamentarischen Bereich vom Wirtschafts- in den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist für die ökologische Koalition [...] der Zugang zu den Entscheidungsstrukturen verbessert worden“ (Reiche 2004: 203).

⁵⁵ Reiche will zudem korporatistische Elemente in Form von staatlich induzierten kooperativ agierenden Gremien ausmachen, die eine Rolle für den Ausbau erneuerbarer Energien gespielt haben (vgl. Reiche 2004: 180ff.). Der Autor folgt dieser These nicht, da er der Meinung ist, dass diese Gremien wenn überhaupt nur von sehr marginaler Bedeutung für die Förderung der regenerativen Energien waren.

Darüber hinaus hat der enorme wirtschaftliche Erfolg den Verbänden der erneuerbaren Energien geholfen zu einer wirkungsmächtigen und qualifizierten Lobbymacht zu werden, oder anders ausgedrückt, weitere Machtressourcen zu gewinnen. Die Schaffung tausender Arbeitsplätze verleiht der erneuerbare Energien-Branche zusätzliches Gewicht und erleichtert es von den politischen Entscheidern gehört zu werden (vgl. Laird/Stefes 2009: 2627).

4.6 Zwischenfazit

Die eingangs formulierte Hypothese war: Die regenerativen Branchenverbände haben im Verbund mit den deutschen Umweltverbänden eine bedeutende Rolle für den Ausbau erneuerbarer Energien gespielt und konnten sich gegenüber den Akteuren der konventionellen Energiewirtschaft in erster Linie aufgrund ihrer guten Bündnisfähigkeit und der sich daraus ergebenden Bündelung ihrer Machtressourcen durchsetzen. Es konnte gezeigt werden, dass diese Hypothese zutrifft. Die Bündnisfähigkeit war der zentrale Faktor für die Durchsetzungskraft der Befürworter-Koalition. Das geschlossene Auftreten machte ein Einwirken auf die zentralen Gesetzgebungs- und Gesetzesnovellierungsprozesse im eigenen Interesse möglich. Darüber hinaus hatten neben dem hohen Organisationsgrad und der tiefen Fachkompetenz auch das geschickte Argumentieren und das Aufzeigen einer Win-win-Situation Einfluss auf die Stärke der Befürworter-Koalition. Aufgrund ähnlicher energiepolitischer Ansichten mit der rot-grünen Bundesregierung hatten die Unterstützer der erneuerbaren Energien zudem einen guten Zugang zu den bedeutenden Gesetzgebungsprozessen. Die ressourcenstarke Gegenseite, bestehend aus den großen vier Energieversorgungsunternehmen, ihrem Spitzenverband VDEW und Teilen der Industrie, konnte ihre Interessen trotz verschiedentlichem Einflussnahme, nur sehr bedingt durchsetzen. Grund dafür waren neben der Stärke der Befürworter-Koalition, ihr fehlender Rückhalt in der Bevölkerung sowie die Inkongruenz ihrer Ziele mit denen der rot-grünen Bundesregierung. Wichtigster Erfolg war die Durchsetzung und spätere Ausweitung der Härtefallregelung, die die energieintensive Industrie in großem Umfang von der Kostenbelastung durch das EEG befreit.

Nachdem die wesentlichen Akteure der Befürworter- wie Gegner-Koalition der nichtstaatlichen Dimension und die Gründe für ihre Durchsetzungsfähigkeit aufgezeigt wurden, gilt es nun dieses Bild um weitere bedeutende Akteure zu erweitern. Eine zentrale Rolle spielen hier die Bundesministerien BMU und BMWi. Als Teil

des staatlichen Institutionengefüges haben beide maßgeblichen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess und standen aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen in einem latenten Spannungsverhältnis. Im Folgenden sollen dieses Verhältnis sowie weitere institutionell bedingte Faktoren mit Hilfe der politisch-institutionellen Theorie genauer analysiert werden.

5 Politisch-institutionalistische Theorien

Die wahrscheinlich älteste und gleichzeitig meist genutzte Theoriefamilie sind die politisch-institutionalistischen Theorien. Hier stehen politische Institutionen im Fokus der Betrachtung. Institutionen sind interpersonelle formelle oder informelle Regeln und Normen (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 63). Diese stehen „[...] aufgrund ihrer Dringlichkeit nur in begrenztem Maße zur Disposition zweckrationalen Handelns [...]“ (Schmidt 1993: 379) und sind als „geronnener politischer Wille der Vorgängerregierungen“ nur sehr begrenzt veränderbar (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 63). Die politisch-institutionalistische Theorie geht damit weiter als die klassische Institutionenkunde, die vor allem die formalen Verfassungsinstitutionen erörtert. Neben Regeln und Normen werden „[...] Institutionen und Akteure in Politik und Ökonomie sowie Entscheidungen im Rahmen von interdependenten vernetzten Entscheidungssituationen“ (Schmidt 1993: 379) analysiert. Den institutionellen Rahmen bildet die Ausgestaltung des Staatsaufbaus. Hierzu gehören neben der Struktur der horizontalen Machtverteilung die föderale oder einheitsstaatliche Organisation und die Verflechtung zwischen den Ebenen (vgl. Wurster 2010: 40).

Die politisch-institutionalistische Schule hat verschiedene Theorien mit verschiedenen inhaltlichen wie methodischen Herangehensweisen hervorgebracht. Während die einen einzelne institutionelle Arrangements ins Zentrum der Analyse stellen, betrachten andere die Effekte, die von der Summe der Beschränkungen des politischen Handlungsspielraums der Regierung und des Parlaments ausgehen (vgl. Ostheim/Schmidt 2007: 63f.).

Konnte die hohe Erklärungskraft der politisch-institutionalistischen Theorien in der Vergangenheit verschiedentlich nachgewiesen werden, so kann die Aussagekraft bei Nichtbeachtung weiterer Erklärungsgrößen stark abnehmen. Es gilt deshalb zu be-

achten: „Institutionen wirken nicht alleine, sondern erst durch Nutzung oder Befolgung durch die politischen Akteure. Ein Weiteres kommt hinzu: Nicht nur die dominierenden Akteure, sondern auch die existierenden Problemlagen und Ressourcen für die Regierungspolitik bestimmen mit, wie die Institutionen auf die Staatstätigkeit wirken“ (Ostheim/Schmidt 2007: 70).

In diesem Kapitel sollen die aus politisch-institutionellem Blickwinkel wichtigen Einflussgrößen für den Ausbau der erneuerbaren Energien genauer betrachtet werden. Dazu zählen drei zentrale Faktoren, die sich aus zwei institutionellen Eigenschaften der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Zum einen sind das die Struktur und Verwaltungsorganisation der Regierung, genauer die Kompetenzverteilung der Bundesministerien und zum anderen ist das die föderale Struktur der Bundesrepublik.

Konflikte insbesondere um das StrEG und EEG gehen in hohem Maße auf den ausgeprägten horizontalen wie vertikalen Fragmentierungsgrad innerhalb der deutschen Staatsorganisation zurück: „So teilen sich auf Bundesebene sowohl das BMWi wie das BMU wichtige Zuständigkeiten im Politikfeld [Energiepolitik], was zu Koordinationsproblemen und im Falle grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten auch zu Politikblockaden oder sich widersprechenden Einzelentscheidungen führen kann“ (Wurster 2010: 341f.). Daneben kann das föderale System der Bundesrepublik Deutschland Verzögerung oder gar Stillstand von politischen Einigungsprozessen im Bereich der Energiepolitik herbeiführen: „[...] die Mitwirkungsrechte der Länder im Gesetzgebungsprozess [können], im Rahmen einer föderalen Politikverflechtung, unter ungünstigen Bedingungen zu Handlungsrestriktionen und Politikblockaden [...] mit beitragen“ (Wurster 2010: 340). Zu solchen Auseinandersetzungen kam es aber in der Regel nur bei spezifischen Sonderinteressen einzelner Länder, wie beispielsweise dem Schutz der deutschen Kohleförderung (Nordrhein-Westfalen) oder der Förderung der großen Wasserkraft (Baden-Württemberg). Der dritte Faktor betrifft die relative Autonomie der Länder in Bezug auf Förderprogramme sowie planungs-, genehmigungs- und baurechtlicher Instrumente. Diese Mittel wurden in der Vergangenheit vielfach genutzt um eigene Akzente in der Energiepolitik zu setzen.

5.1 Hypothesen

Aus diesen Ausführungen ergeben sich zwei grundlegende Hypothesen, die im weiteren Verlauf geprüft werden sollen. Erstens: Der Gesetzgebungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Bereich der erneuerbaren Energien war auf Regierungsebene durch den Konflikt zwischen BMU und BMWi geprägt. Zentrales Ereignis war die Zuständigkeitsänderung für den Fachbereich Erneuerbare Energien. Damit wurde das BMU deutlich gestärkt. Zweitens: Die Bundesländer spielten beim Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland eine wichtige Rolle. Die föderalen Förderprogramme waren für die Entwicklung der erneuerbare Energie-Branche streckenweise überlebenswichtig.

5.2 BMU und BMWi

Das BMU ist der wichtigste staatliche Akteur der Befürworter-Koalition erneuerbarer Energien. Es ist in hohem Maße in dieses Bündnis integriert, was sich in der guten konstruktiven Zusammenarbeit untereinander widerspiegelt (vgl. Bechberger 2000: 52). Infolge der Bundestagswahl 2002 und des Stimmenzugewinns der Grünen wurde die Federführung des Themenbereichs erneuerbare Energien vom BMWi auf das BMU übertragen. Unter diesen Themenbereich fällt auch das EEG. Das BMU betont die Notwendigkeit einer grundlegenden Modernisierung des deutschen Energiesystems. Der Ausbau regenerativer Energien werde zunehmend zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor und schaffe damit zahlreiche neue Arbeitsplätze. Das EEG sei das adäquate Mittel um die Nutzung der erneuerbaren Energieträger weiter voranzutreiben. Es habe sich in der Vergangenheit als erfolgreiches Instrument bewährt und gebe anderen Ländern ein Beispiel (vgl. Dagger 2009: 59f.).

Das BMWi ist hingegen einflussreichster staatlicher Akteur der Gegner-Koalition. Das Ministerium ist innerhalb der Bundesregierung traditionell federführend für Energiepolitik zuständig, so sind abgesehen vom Bereich erneuerbare Energien alle energiepolitischen Bereiche beim BMWi angesiedelt. Damit ist es auch für die Rahmenbedingungen der erneuerbaren Energien verantwortlich. Ferner setzt es sich seit seiner Gründung im Allgemeinen für die Energieversorgungsunternehmen, für Marktliberalismus und industrielle Wettbewerbsfähigkeit ein (vgl. Lauber/Mez 2004: 613). Es tritt dafür ein die Ausbauziele der erneuerbaren Energien effizient und wirtschaftlich umzusetzen. Dies sei vor allem durch marktwirtschaftliche Strukturen und Wettbewerb zu erreichen. Es gelte außerdem zu verhindern, dass die Wettbewerbs-

position deutscher Unternehmen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien geschädigt werde. Deshalb müssten Maßnahmen zu Emissionsreduktion in erster Linie auf internationaler Ebene verhandelt werden (vgl. Dagger 2009: 56f.). Das Ministerium zweifelt darüber hinaus, ob die oft postulierte Aussage, der Ausbau der erneuerbaren Energien schaffe eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze, zutreffe. Mit einem selbstständig in Auftrag gegebenen Gutachten sollte diese Auffassung bekräftigt werden (vgl. Hentrich/Ragnitz/Wiemers 2004). Laut Dagger sehen sich BMWi und BMU „[...] im regierungsinternen Abstimmungs- und Aushandlungsprozess speziell im Energiebereich generell als Konkurrenten an“ (Dagger 2009: 57, entsprechend vgl. Reiche 2004: 85).

Der Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energiequellen betrifft sowohl das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Konflikte entstehen durch die Kompetenzverteilung der Ministerien, genauer: durch die Überschneidungen zwischen den Politikfeldern Energie- und Umweltpolitik. Während ersteres in den Kompetenzbereich des BMWi fällt, gehört der Umwelt- und Klimaschutz in den Kompetenzbereich des BMU. Hinzu kommt die seit 2002 geltende Zuständigkeit des BMU für die erneuerbaren Energien. Der Ausbau der erneuerbaren Energien fällt damit in den Kompetenzbereich beider Akteure. Da die Ministerien unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Realisierung dieses Ziels haben, kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Konflikten zwischen den beiden Parteien.

In der Vergangenheit hat das BMWi wiederholt versucht erst das StrEG, später das EEG zu verhindern bzw. abzuschwächen. Diese ablehnende Haltung gegenüber Stromeinspeisevergütungsmodellen entstand durch die Auffassung, dass ein solches Modell die Energiepreise erhöhe, was eine zusätzliche Belastung der deutschen Exportindustrie bedeute. Stattdessen forderte das Ministerium im Schulterschluss mit den großen Energieversorgungsunternehmen, dem VDEW und dem BDI anfangs eine freiwillige Vereinbarung mit den Energieversorgern und später ein quotenbasiertes Modell (vgl. Laird/Stefes 2009: 2624).

Als die Europäische Kommission 1996, angestoßen durch den Protest des VDEW, das StrEG kritisierte und dazu riet die Vergütungen für Strom aus erneuerbaren Energien drastisch zu reduzieren, war das BMWi erfreut über diese Unterstützung und schloss sich der Forderung an (vgl. Lauber/Mez 2004: 603). Der vor diesem Hin-

tergrund entstandene Novellierungsvorschlag des BMWi rief in der Folge die oben genannte „Welle des Protests“ hervor, die das Ministerium schließlich dazu zwang von ihrem Vorschlag Abstand zu nehmen.

Arbeitete das BMWi – beeinflusst von der konsequenten Überzeugungsarbeit der regenerativen Branchenverbände – zunächst konstruktiv am Gesetzesentwurf des EEG mit, änderte sich das mit den ersten beiden Referentenentwürfen im November 1999. Nicht nur der spärliche Informationsfluss gegenüber den Parlamentsfraktionen, sondern auch die in den Entwürfen enthaltenen drastischen Maßnahmen, die den zuvor getroffenen Absprachen mit den Koalitionsfraktionen diametral entgegenstanden veranschaulichen das. Die sich im weiteren Verlauf andeutende Blockadehaltung und Verzögerungstaktik des BMWi veranlasste schließlich die Fraktionen von SPD und Grünen selbst die Initiative zu ergreifen und einen eigenen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Damit konnten die eigenen Positionen umgesetzt und das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt werden. Diese Strategie war schließlich erfolgreich, sodass das EEG zügig verabschiedet werden konnte. Unter dem Druck der Befürworter-Koalition und der parlamentarischen Initiative musste das BMWi sowohl eigene Positionen aufgeben als auch Kompromisse eingehen (vgl. Bechberger 2000: 28, 32, 42, 51f.).

Das BMWi setzte sich außerdem maßgeblich für die Einführung und die spätere Ausweitung der Härtefallregelung des EEG ein, die stromintensive Unternehmen von der Kostenbelastung des EEG weitgehend befreit (vgl. Hirschl 2008: 189).

Die Grünen gingen aus der Bundestagswahl 2002 gestärkt hervor und konnten damit ihre Stellung innerhalb der Regierung verbessern. Zentrales Element war dabei das Übertragen des Kompetenzbereichs erneuerbare Energien vom SPD-geführten BMWi in das von den Grünen geführte BMU. Damit ging die Federführung für Belange der regenerativen Energien von einem bedeutenden Akteur der Gegner-Koalition zu dem zentralen Akteur der Befürworter-Koalition über. Das beeinflusste den Gesetzgebungsprozess zur EEG-Novelle 2004 nachhaltig, denn der Aufbau neuer erheblicher Kapazitäten und Kompetenzen im Bereich der erneuerbaren Energien, die traditionelle Zuständigkeit für die Atomreaktorsicherheit sowie die Zuständigkeit für den Emissionshandel ab 2004 machte das BMU zum „[...] wichtigen Kompetenzträger für energiepolitische Fragen und [es] konnte sich [damit] fortan stärker in energiepolitische Verhandlungen einbringen sowie eine intensive, wissenschaftlich

fundierte Öffentlichkeitsarbeit für seine Interessen machen“ (Brunnengräber et al. 2008: 137). Damit wurde aber zugleich die Intensität des Konflikts mit dem BMWi erhöht, das zudem durch die Fusion mit dem Arbeitsministerium aufgewertet wurde und mit Wolfgang Clement einen Kritiker des EEG als Minister bekam (vgl. Hirschl 2008: 190, Reiche 2004: 203).

Die verstärkte Konkurrenzsituation wird erstmals mit dem Novellierungsprozess des EEG deutlich. Der erste Entwurf des von Jürgen Trittin geführten BMU führte zu einem lebhaften Streit mit dem BMWi unter Wolfgang Clement. Der ehemalige Ministerpräsident vom kohlereichen Land Nordrhein-Westfalen versuchte die Interessen der Kohleindustrie zu verteidigen. Er lehnte das Prinzip der Einspeisevergütung gänzlich ab und forderte eine Lösung mit weichen Instrumenten. Nach einem Kompromiss innerhalb der Bundesregierung, konnte sich das BMU mit parlamentarischer Unterstützung weitgehend gegenüber dem BMWi durchsetzen. Clement setzte allerdings die Reduzierung der Vergütungssätze für Windenergie durch und konnte die Interessen der Kohleindustrie größtenteils schützen (vgl. Lauber/Mez 2004: 611).

Auch während der Amtszeit der großen Koalition ab 2005 stand das von dem CSU-Politiker Michael Glos geführte BMWi im Gegensatz zum BMU dem EEG eher kritisch gegenüber. Das BMWi betonte im Novellierungsprozess des EEG im Jahr 2008 wiederholt die Wirtschaftlichkeits- und Kostenaspekte für erneuerbare Energien. Außerdem sei eine Überförderung der Photovoltaik zu vermeiden (vgl. Dagger 2009: 142). Streit zwischen dem BMWi und BMU gab es insbesondere in Bezug auf die Formulierung der Ziele des EEG für den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromproduktion. Das Wirtschaftsministerium hatte dabei weitaus weniger ambitionierte Ziele (vgl. Dagger 2009: 147). Dass auch zu diesem Zeitpunkt ein latentes Spannungsverhältnis zwischen den beiden Ministerien bestand, macht folgendes Beispiel deutlich: Beide Ministerien hatten Studien in Auftrag gegeben, mit dem Ziel Informationen über die erneuerbaren Energien und die Entwicklung des EEG zu erhalten, um damit eine Grundlage für die EEG-Novelle 2009 zu erhalten (vgl. Dagger 2009: 110). Die beiden Studien waren sich sehr ähnlich und kamen nur in wenigen Punkten zu einem unterschiedlichen Schluss. Nichtsdestotrotz zeichnete sich schon bald nach der Veröffentlichung der Studien die Konkurrenz um die Ressortzuständigkeit zwischen BMWi und BMU ab: Grundlage des Gesetzesentwurfs sei natürlich entgegen

mancher Behauptung das Gutachten des BMU, so das BMU. Man werde das BMWi-Gutachten aber trotz allem berücksichtigen (vgl. ebd.: 121).

5.3 Föderalismus: Länder und Kommunen

Die Bundesländer und Kommunen besitzen zwei grundlegende Möglichkeiten, um auf den Ausbau der erneuerbaren Energien einzuwirken. Die erste Möglichkeit ist die politische Einflussnahme auf die Policy-Entwicklung und -Entscheidung über den Bundesrat. Eine zweite Möglichkeit der Einflussnahme betrifft die Implementierung einer Maßnahme über beispielsweise genehmigungs- und planungsrechtliche Mittel oder aber über weiche Instrumente, wie Informationspolitik. Dazu gehören außerdem spezifische Förderangebote für erneuerbare Energien. Im weiteren Verlauf sollen diese beiden „Hebel“ genauer betrachtet werden und aufgezeigt werden inwieweit diese den Ausbau der erneuerbaren Energien bedingt haben.

Durch den Bundesrat haben die Länder die Möglichkeit bei der Gesetzgebung mitzuwirken. So können sie bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ein Veto einlegen und damit Gesetze verhindern bzw. verzögern. Dies antizipierend versucht die Bundesregierung oftmals die Gesetze so zu gestalten, dass sie nicht zustimmungspflichtig sind, so geschehen im Falle des EEG und der ersten EEG-Novelle (vgl. Hirschl 2007: 141). Allerdings war die EEG-Novelle 2004 doch zustimmungspflichtig geworden, sodass der Bundesrat⁵⁶ sein Vetorecht wahrnahm und die Gesetzesnovelle ablehnte. Dass diese Ablehnung aber keine grundlegende war, zeigt sich an der zügigen Einigung im Vermittlungsausschuss, der nur moderate Änderungen vornahm (vgl. Lauber/Mez 2004: 611).

Bei der Novellierung des EEG 2004 beteiligte sich der Bundesrat in erster Linie in Form von Stellungnahmen am Entscheidungsprozess: „Vor allem über den Umwelt- und Agrarausschuss forderten Länder wie Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Baden-Württemberg überwiegend weitere Verbesserungen der Förderbedingungen für Energieträger wie Biomasse oder Geothermie“ (Dagger 2009: 306f.). Der Großteil dieser Anliegen wurde aber von der Bundesregierung abgelehnt (vgl. Dagger 2009: 306).

Ferner hat der Bundesrat die Möglichkeit Einfluss über sachfremde Themenkopplung auszuüben. Dieser Fall trat im Gesetzgebungsprozess des EEG ein, als das Bundes-

⁵⁶ Die unionsgeführten Bundesländer hatten zu dieser Zeit eine Mehrheit im Bundesrat.

land Nordrhein-Westfalen mit seiner Zustimmungsverweigerung Änderungen bei der Ökologischen Steuerreform verlangte, was schließlich direkte Konsequenzen für das zeitgleich ausgehandelte EEG hatte (siehe Kapitel Pfadabhängigkeit).

Trotz der heterogenen Interessenlage zeigte sich im Bundesrat aber insgesamt eine überwiegende Zustimmung zur Förderpolitik der erneuerbaren Energien (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 137). Darüber hinaus war der Einfluss des Bundesrates auf die hier im Vordergrund stehenden Gesetze vergleichsweise gering (vgl. Hirschl 2008: 183).

In den Jahren vor dem StrEG spielten Bundesländer und Kommunen eine wichtige Rolle bei der Förderung erneuerbarer Energien. Mehrere Kommunen und Ländern haben in dieser frühen Phase der Markteinführung regenerativer Energien entweder selbst Anlagen errichtet oder Förderprogramme aufgelegt⁵⁷. Doch auch nach Einführung des bundesweiten Förderinstruments StrEG ergänzte die kommunale und länderbezogene Förderung die des StrEG, da die Vergütungssätze bei weitem nicht für eine angemessene Förderung aller regenerativen Energieträger ausreichend waren. Dazu gehörten neben Zuschüssen günstige Darlehen, die die Investitionen in die neuen Technologien anreizen sollten. Da die Länder und Kommunen Zugriff auf lokale oder regionale Energieversorgungsunternehmen hatten, konnten diese Anreize leichter formuliert und durchgesetzt werden. Die Bundesländer haben im Zeitraum von 1990 bis 1998 insgesamt rund eine Milliarden Euro zur Förderung erneuerbarer Energien bereitgestellt (vgl. Suck 2008: 177).

Wichtiges Instrument einiger Kommunen war die von EUROSOLAR verbreitete Idee einer kostendeckenden Vergütung, die insbesondere auf die Solarstromförderung abzielte. Dabei wurde die vom StrEG zugesicherte Mindestvergütung von 65-90 % des Strompreises so erhöht, dass ein wirtschaftlicher Betrieb von Anlagen, die deutlich höhere Vergütungen benötigten (wie z.B. Photovoltaikanlagen), möglich war. Dieses Konzept wurde schließlich in rund 40 Kommunen in Deutschland umgesetzt, was insofern von besonderer Bedeutung war, als es heute als Vorlage für das spätere EEG gilt (vgl. Hirschl 2008: 180f.). Darüber hinaus sicherte die kostendeckende Vergütung das Überleben der Solarbranche in der kritischen Phase zwischen dem 1.000- und 100.000-Dächer-Programms (1995-1999). Weitere Unterstützung

⁵⁷ Zu den verschiedenen Förderprogrammen auf föderaler Ebene siehe Staiß 2000: 102ff.

kam von einigen Ländern, die eigene Markteinführungsprogramme initiierten (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 265f.). Während Nordrhein-Westfalen hier als Positivbeispiel gilt, da es mit seinen umfassenden Programmen zur Solarenergieförderung das Zusammenbrechen des deutschen Solarenergiemarktes verhinderte, gab es in anderen Ländern, wie beispielsweise Niedersachsen überhaupt keine Unterstützung (vgl. Hoffmann/Teske 2006: 233f.)

Diese Investition in den Anfangsjahren war überaus wichtig, um festigendes Grundwissen und Erfahrungswerte im Bereich der erneuerbare Energie-Technologien zu sammeln. Es führte zudem zur Ausbildung erster Bündnisse zwischen Industrievertretern und verschiedenen Interessenorganisationen, welche später von besonderer Bedeutung für die Durchsetzung des StrEG waren (vgl. Jacobsson/Lauber 2006: 266). Insbesondere die erfolgreiche Entwicklung der Windenergie-Technologie auf Länderebene ist nach Suck ein entscheidender Faktor für die Herausbildung „[...] einer zunehmend durchsetzungsfähigen Lobbying-Koalition im Deutschen Bundestag [...]“ (Suck 2008: 171).

Nach Einführung flächendeckender bundesgesetzlicher Förderung erneuerbarer Energien nahm die kommunale und länderspezifische finanzielle Unterstützung drastisch ab. Seitdem dominiert die nationale Förderung. Die Rolle der Länder und Kommunen ist seit diesem Zeitpunkt eine andere: „Über die *lokalen und regionalen Planungs- und Genehmigungszuständigkeiten* können die Länder und Kommunen die Implementation der erneuerbaren Energien entweder erleichtern und begünstigen oder be- und verhindern“ (Hirschl 2008: 181). Während Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Installationsbedingungen für Anlagen erneuerbarer Energien verbesserten, versuchten andere wie Baden-Württemberg die Errichtung von solchen Anlagen gänzlich zu verhindern⁵⁸ (vgl. Hirschl. 2008: 181f.). Mit der Novelle des Bundesbaurechts 1996 wurde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan auszuweisen. Damit besaßen die Kommunen „[...] ein vernünftiges Instrument [...], um die lokale Akzeptanz derartiger Projekte zu fördern“ (Suck 2008: 173). Dies war ein weiterer Faktor, der zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland beitrug (vgl. Suck 2008: 174). Allerdings hatte die föderale Struktur

⁵⁸ Der Kurs von Nordrhein-Westfalen hat sich mit dem Wahlerfolg der schwarz-gelben Koalition im Jahr 2005 verändert.

der Bundesrepublik auch negative Auswirkungen auf den Ausbau, nämlich dann, wenn sich einzelne Bundesländer gegen eine verstärkte Förderung der regenerativen Energien aussprachen, so geschehen im Bereich der Windenergie durch die süddeutschen Ländern (vgl. Mez/Reiche 2008: 26). Das Beispiel Baden-Württemberg macht deutlich, dass nicht alle Länder alle regenerativen Energieträger gleichermaßen gefördert haben. Während die Stromerzeugung aus Solarenergie und Biomasse stark gefördert wurde, hatten die politischen Entscheidungsträger eine ablehnende Haltung gegenüber der Windenergienutzung. So wurden die Finanzmittel zur Windenergieförderung 1997 gänzlich gestrichen. Darüber hinaus konnten durch die sehr restriktive Genehmigungspraxis des Landes nur sehr wenige Windenergieanlagen realisiert werden. Der Vorwurf der Windkraftbefürworter war, dass die bestehenden Regelungen des Bundesraumordnungsgesetzes landesrechtlich unnötig eingeschränkt werden (vgl. Suck 2008: 190f.). Das zeigt, „[...]dass die einzelnen Länderregierungen ihre planerischen Entscheidungsspielräume auch zur Verhinderung bestimmter Technologien verwendet haben“ (Suck 2008: 191). Die unterschiedliche länderspezifische Gewichtung der verschiedenen regenerativen Energieträger macht die heutige Verteilung deutlich. So bestehen folgende regionale Produktionsschwerpunkte: „[...] Windenergie vor allem in den norddeutschen Küstenländern, Solarenergie in erster Linie in bestimmten süddeutschen Gebieten, Biogas mit Schwerpunkten in Bayern und Baden-Württemberg sowie sich abzeichnenden Schwerpunkten im nördlichen Niedersachsen“ (Byzio/Mautz/Rosenbaum 2008: 83). Geothermie kommt vor allem in geologisch aktiven Regionen wie dem Oberrheingraben zur Anwendung.

5.4 Zwischenfazit

Es konnte gezeigt werden, dass zwischen den beiden Bundesministerien BMU und BMWi ein konfliktreiches Verhältnis in Bezug auf erneuerbare Energien bestand. Zurückzuführen ist das auf die unterschiedlichen Zielsetzungen der Ministerien und den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Positionen in der Frage, wie und in welchem Umfang die erneuerbaren Energien gefördert werden sollen. Während das BMU dem Umwelt- und Klimaschutz erste Priorität zusprach und deshalb eine möglichst umfassende und tiefgreifende Förderung anstrebte, verfolgte das BMWi das Ziel eine möglichst geringe Belastung für die deutschen Unternehmen zu erreichen, indem es wettbewerbsorientierte Lösungen bzw. quotenbasierte Modelle forderte.

Das BMU war zentraler Teil der Befürworter-Koalition und damit eingebunden in die offene Struktur und konstruktive Zusammenarbeit innerhalb des Bündnisses. Das BMWi war demgegenüber Teil der Gegner-Koalition und stand dadurch im Austausch mit den großen Energieversorgungsunternehmen und weiten Teilen der Industrie. Als Akteur der Befürworter-Koalition, die sich wie bereits gezeigt werden konnte gegenüber der Gegner-Koalition durchsetzen konnte, war das BMU gut in dieses Befürworter-Bündnis eingebunden und damit in der Lage sich mehrheitlich gegenüber dem BMWi zu behaupten. Die Stärke und Gestaltungsmacht des BMU nahm infolge der veränderten Zuständigkeit in der Energiepolitik deutlich zu. So war es ab der zweiten Amtszeit der rot-grünen Regierung für den ehemals im Wirtschaftsministerium angesiedelten Fachbereich für erneuerbare Energien federführend verantwortlich. Das hatte zur Folge, dass das BMU erhebliche Kapazitäten und Kompetenzen im Bereich der erneuerbaren Energien aufbauen und sich damit nachhaltiger für einen forcierten Ausbau der regenerativen Energien einsetzen konnte.

Es konnte außerdem gezeigt werden, dass die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland positive Effekte auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hatte. Diese sind in erster Linie auf die Förderpolitik der Länder vor Inkrafttreten des EEG zurückzuführen. Insbesondere das Überleben des Solarenergiemarktes Mitte der 90er Jahre konnte durch Initiativen auf Länderebene gesichert werden. Länder und Kommunen haben darüber hinaus die Möglichkeit mit planungs- und genehmigungsrechtlichen Mitteln die Entwicklungen im Bereich regenerativer Energien mitzugestalten. Dies kann sich positiv auswirken, es kann aber auch dazu führen, dass bundespolitisch gewollte Entwicklungen unterminiert werden, wenn Länder oder Kommunen entsprechende Restriktionen schaffen. Ein Weiteres Element des deutschen föderalen Systems ist der Bundesrat. In der Vergangenheit oft aufgrund seiner potenziellen Blockaden kritisiert, hat er für den Ausbau der erneuerbaren Energie keine besondere Bedeutung. Dies ergibt sich einerseits aus seiner geringen Zuständigkeit für diesen Bereich, andererseits war der Bundesrat insgesamt ein Befürworter der erneuerbaren Energien und der dazugehörigen Instrumente. Der Föderalismus bedingt also sowohl den Ausbau begünstigende als auch hemmende Faktoren, erstgenannte wiegen aber weitaus schwerer.

6 Internationale Hypothese

Lag die Gemeinsamkeit der bisherigen Theorien auf der Berücksichtigung innerstaatlicher Faktoren zur Erklärung von Staatstätigkeit, geht die Internationale Hypothese einen anderen Weg. Die Erklärungsgrößen der Internationalen Hypothese sind externe, inter- oder transnationale Konstellationen oder Kräfte. Sie bestimmen und beeinflussen die Staatstätigkeit nachhaltig. Vertreter dieser These glauben, dass sich die „[...] internationalen Rahmenbedingungen nationalen Regierungshandelns insbesondere durch zunehmende internationale Interdependenz, wachsende Weltmarkteinbindung, Liberalisierung des Handelns und der Kapitalmärkte und die Europäische Integration erheblich gewandelt hätten“ (Ostheim 2007: 75). Die Internationale Hypothese hat verschiedene Ausprägungen, die den internationalen Einflussgrößen und deren Wirken auf die Staatstätigkeit der Nationalstaaten unterschiedliche Bedeutung zuweisen. Dabei können zwei zentrale Entwicklungstendenzen ausgemacht werden, die auf die Staatstätigkeit in Deutschland besonderen Einfluss haben. Das sind zum einen die voranschreitende Globalisierung und zum anderen der europäische Integrationsprozess (vgl. Wurster 2010: 41).

Globalisierung meint die Internationalisierung der Märkte bzw. die relative Zunahme von grenzüberschreitendem Austausch und grenzüberschreitenden Produktionsprozessen vor allem in der Wirtschaft, aber auch in den Bereichen Umwelt, Kommunikation und Kultur (vgl. Ostheim 2007: 75). Sie erhöht den Druck auf die Nationalstaaten auf diese Entwicklungen zu reagieren und macht immer neue Anpassungsleistungen notwendig. Während die ältere Forschung den positiven Effekt von wirtschaftlicher Offenheit auf die Staatsquote und die Sozialausgabenquote herausstellt, gehen neuere Ansätze von anderen wesentlichen Effekten aus, nämlich davon, „[...] dass außenwirtschaftliche Offenheit einen Abwärtsdruck auf Steuern, Staatsausgaben und kostenträchtige Regulierungen ausübt“ (Zohlhöfer 2008: 162).

Zur Europäischen Integration gehört neben der Integration des europäischen Marktes die Etablierung einer politischen Entscheidungsebene oberhalb des Nationalstaates (vgl. Ostheim 2007: 75). Sie wird zunehmend als wichtiger Erklärungsfaktor für die Staatstätigkeit der EU-Mitgliedstaaten herangezogen. Vertreter dieser „Europäisierung-Hypothese“ sind Stephan Leibfried und Paul Pierson⁵⁹. Die Europäisierung

⁵⁹ Sie unterscheiden drei Wege, auf denen die EU die Politik ihrer Mitgliedstaaten beeinflusst: Negative Integration (Abbau von Hemmnissen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapi-

kann einerseits durch die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene die Handlungsspielräume für nationale Politik einschränken, bietet andererseits aber auch „[...] eine Kooperationsebene an, die zur Lösung von den Einzelstaat in seinen Möglichkeiten übersteigenden Problemen genutzt werden kann“ (Wurster 2010: 42).

Die Stärke dieses Erklärungsansatzes ist, dass er die nationale Ebene verlässt und internationalen Größen besondere Beachtung schenkt, die in den bisher genannten Ansätzen keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Damit wird der Blickwinkel entscheidend erweitert. Allerdings ist die Verknüpfung mit anderen Ansätzen vonnöten, um ein ganzheitliches Bild zu bekommen. Es gilt außerdem zu beachten, dass der Einfluss internationaler Faktoren je nach Politikfeld stark variieren kann (vgl. Wurster 2010: 42). Während das Politikfeld Energie über einen langen Zeitraum von internationalen Einflüssen unabhängig war, änderte sich das durch die Liberalisierungsbemühungen der Bundesregierung und der EU. Der Bereich der erneuerbaren Energien ist davon jedoch nur wenig betroffen.

6.1 Hypothese

Der Einfluss internationaler Größen auf den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland war damit verschwindend gering. Damit lautet die Hypothese dieses Kapitels: Internationale Größen hatten nur sehr geringen Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland.

6.2 Internationale Einflüsse

Seit 1993 initiierte die Europäische Union erste Förderprogramme für den Ausbau erneuerbarer Energien, die immer wieder fortgeführt wurden, wie etwa das sogenannte ALTENER. Allerdings mindert die geringe finanzielle Ausstattung der Programme die Bedeutung derselben. So lag beispielsweise das Budget von ALTENER II für die Zeit von 1998 bis Ende 2002 bei insgesamt lediglich 77 Mio. Euro, was die Finanzierung größerer Installationen in einzelnen Ländern unmöglich machte. Stattdessen werden mit diesem Programm Studien, Aufklärungskampagnen oder Pilotprojekte gefördert (vgl. Reiche 2004: 178). Der Einfluss solcher Programme auf den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland ist demnach auch als gering einzuschätzen. Darüber hinaus ging die Ausweitung der Fördertätigkeiten für regenera-

tal und Arbeit), positive Integration (marktkorrigierende Maßnahmen und Normen) und indirekte Effekte (Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages)(vgl. Ostheim 2007: 78ff.).

tive Energien der EU maßgeblich auf Initiativen der Bundesregierung zurück, die die Europäische Kommission zu einem verstärkten gemeinschaftlichen Vorgehen aufgefordert hatte (vgl. Suck 2008: 215ff.).

Auf EU-Ebene wurde Mitte der 90er Jahre erstmals eine Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien ausgearbeitet. Die Richtlinie 2001/77/EG „zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt“ konnte aufgrund unterschiedlicher Ansichten über die Instrumentenwahl erst im September 2001 verabschiedet werden. Während sich die damalige Kommission für eine Harmonisierung der erneuerbaren Energien-Maßnahmen in den EU-Mitgliedsstaaten auf Basis quotenbasierter Zertifikatmodelle aussprach, forderten vor allem deutsche Akteure die Bevorzugung von Einspeisevergütungsmodellen (vgl. Hirschl 2008: 410ff). Die Richtlinie enthielt folgende wesentliche Regelungsaspekte: Der Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Strommarkt soll bis zum Jahr 2010 22 Prozent und der Anteil am Gesamtenergieverbrauch 12 Prozent betragen. Diese Ziele sind zwar unverbindlich, ihre Verfehlung kann aber zur Einführung verbindlicher Ziele führen. Nationale Fördermechanismen bleiben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erhalten und eine Harmonisierung soll erst nach einer Evaluation zum Maßnahmenerfolg einsetzen (vgl. Richtlinie 2001/77/EG)⁶⁰. War die Richtlinie für den Großteil der EU-Mitgliedstaaten relevant und erhöhte den Handlungsdruck für die nationalen Regierungen, galt dies nur sehr bedingt für Deutschland. Denn die Ziele der EU-Richtlinie konvergierten mit den nationalen Zielen der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf den Anteil der erneuerbaren Energien am Strom- bzw. Endenergieverbrauch⁶¹. Darum muss die Wirkung dieser Richtlinie auf den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland als gering eingeschätzt werden. Trotz allem setzte die EU damit einen energiepolitischen Impuls, der dieselbe Stoßrichtung wie der Kurs der Bundesregierung hatte. Auf diese Weise wurde der von SPD und Grünen eingeschlagene Weg eines forcierten Ausbaus erneuerbarer Energien gestärkt.

Innerhalb der Europäischen Union nahmen die verschiedenen Institutionen uneinheitliche Positionen ein. Die EU-Kommission trat beim Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland eher als Blockierer, denn als Förderer in Erscheinung. Das

⁶⁰ Für eine detaillierte Analyse der Richtlinie siehe Suck 2008: 374ff.

⁶¹ Das EEG von 2000 nennt als Ziel die deutliche Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Stromverbrauch sowie die Verdopplung des Anteils der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch. Das entspricht in etwa den Zielen der EU-Richtlinie (siehe Kapitel Politik-Erbe; vgl. zu den Zahlen BMU 2011b).

geschah in erster Linie aufgrund der Bevorzugung quotenbasierter Zertifikatmodelle und der generellen Ablehnung von Stromeinspeisevergütungsmodellen wie dem StrEG und dem EEG. Erkennbar wurde diese Haltung in einem Schreiben des damals zuständigen Wettbewerbskommissars van Miert im Oktober 1996. Darin bat er die Bundesregierung das StrEG zu prüfen, da er der Auffassung war, dass die Stromeinspeisetarife gesenkt werden müssten, weil die Förderpraxis des StrEG den geltenden EU-Beihilferegelungen widerspreche. Hintergrund waren hier allerdings verschiedene Beschwerden deutscher Stromkonzerne die vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) unterstützt wurden (siehe Kapitel Machtressourcentheorie). Demgegenüber stärkte der Europäische Gerichtshof indirekt den Ausbau der erneuerbaren Energien indem er in einer Entscheidung im März 2001 nachträglich die Rechtmäßigkeit des StrEG sowie des bereits in Kraft getretenen EEG bestätigte (vgl. Geden/Fischer 2008: 57f.). Das Europäische Parlament setzte sich für einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien ein. Deutlich wird das insbesondere bei den Verhandlungen zur Richtlinie 2001/77/EG. Während die Kommission in ihrem Entwurf keine verbindlichen Zielvorgaben, sondern nur Richtwerte für die Mitgliedstaaten vorsah, setzte sich das Parlament für einen stärkeren und verbindlicheren Ausbau ein und brachte deutlich ambitioniertere Richtlinienvorschläge in den Prozess ein (vgl. Geden/Fischer 2008: 51ff.)⁶². Der Rat der Europäischen Union nahm in den Verhandlungen um die Richtlinie eine mittlere Position ein: „Zwar wollten die Mitgliedstaaten den ambitionierten Forderungen des Parlaments nicht folgen, allerdings sprachen sie sich in deutlicher Weise wiederholt auch gegen die Harmonisierungsforderungen der Kommission aus. Hintergrund hierfür waren die Autonomie- und Souveränitätsbedürfnisse der Mitgliedstaaten, die traditionell insbesondere in Energiefragen eine Rolle spielen [...]“ (Hirschl 2007: 145).

Internationale Klimaschutzabkommen wie das Kyoto-Protokoll, das 1997 beschlossen wurde und 2005 in Kraft trat, und internationale Organisationen wie das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)⁶³ hatten bisher nur sehr geringe Auswirkungen auf den Ausbau erneuerbarer Energien. Regenerative Energien finden

⁶² Eine führende Rolle übernahm dabei die SPD-Abgeordnete Mechthild Rothe (vgl. Hirschl 2007: 145).

⁶³ Das IPCC ist ein internationales wissenschaftliches Gremium, das vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) 1988 ins Leben gerufen wurde und sich mit dem Klimawandel sowie dessen Folgen beschäftigt.

darüber hinaus weder im Kyoto-Protokoll noch im letzten Assessment Report des IPCC besondere Erwähnung (vgl. Hirschl 2008: 549f.; Witthohn 2005: 46ff.). Eine gezielte, strategische Förderung der erneuerbaren Energien ist kein expliziter Bestandteil internationaler Klimapolitik, es dominieren hier noch immer staatliche und privatwirtschaftliche Vertreter des konventionellen Energiesystems (vgl. Hirschl 2007: 153).

Diese fehlenden wesentlichen Bezüge zu den erneuerbaren Energien in der internationalen Klimapolitik und deren zentraler Instrumente bestehen trotz der unbestreitbaren klimafreundlichen Eigenschaften regenerativer Energien, könnten sie doch neben der Minimierung des Gefahrenpotenzials und der Risikodimension auch zur Lösung des drohenden Problems der Ressourcenverknappung beitragen. Darüber hinaus ermöglichen sie eine effiziente dezentrale Energieversorgung, was insbesondere in Entwicklungsländern oder peripheren Regionen von Vorteil sein kann (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 128). Der Grund für die Nebenrolle der erneuerbaren Energien auf internationaler Ebene ist vor allem, „[...] dass der politisch-instrumentelle Ansatz in der internationalen Klimapolitik derart gewählt wurde, dass die Emissionen technologieunabhängig und sektorübergreifend reguliert werden sollen und keine Präferenz für spezifische Lösungen wie erneuerbare Energien vorgesehen war. Dem entsprechend wurden sie weder in der Klimarahmenkonvention noch im Kyoto-Protokoll explizit erwähnt, auch das IPCC befasste sich bisher nicht ausführlicher mit dem Thema“ (Brunnengräber et al. 2008: 132). Hinzu kommt, dass die international vereinbarten Reduktionsziele bisher zu gering waren, um einen Anstoß für einen grundlegenden Wechsel im Energiesektor zu geben (vgl. Brunnengräber et al. 2008: 132)⁶⁴. Im Rahmen der Klimaverhandlungen in Kopenhagen 2009 haben sich allerdings einzelne Ländern zu individuellen, teilweise weitaus ambitionierteren Reduktionszielen bekannt, so hat sich Deutschland zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 verpflichtet (Bardt 2010: 4).

Mit dem Sonderbericht „Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation“ des IPCC von 2011 beschäftigt sich erstmalig ein internationales Gremium explizit mit den erneuerbaren Energien und deren Beitrag zum Klimaschutz (vgl. IPCC

⁶⁴ Zur marginalen Wirkung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls auf die Nutzung regenerativer Energieträger siehe Hirschl 2008: 469ff.

2012). Der 1000-seitige Bericht enthält neben technischen Details auch Informationen zu Erfahrungen mit bisherigen Politiken und zeigt notwendige politische Schritte für eine Ausweitung der Nutzung erneuerbarer Energien auf. Er bestätigt, dass der Ausbau erneuerbarer Energien maßgeblich von dem Willen nationaler Regierungen abhängt und politische Entscheidungen erforderlich sind. Innerhalb von nur vier Jahrzehnten, so der Bericht, könnten nach großzügigen Schätzungen knapp 80 % der weltweiten Energieversorgung durch erneuerbare Energien gedeckt werden (vgl. IPCC 2012: 20ff.). Es werden zudem die ungefähren Kosten, die für eine solche Energiewende aufgebracht werden müssten, genannt. Der Vorsitzende des IPCC Rajendra Pachauri fasst diese so zusammen: „Investing in renewables to the extent needed would cost only about 1% of global GDP annually” (Harvey 2011). Etwaige Auswirkungen des erst im Sommer 2011 erschienenen Sonderberichts auf die Entwicklung der erneuerbaren Energien können zu diesem Zeitpunkt noch nicht analysiert werden. Die Bedeutung des Berichts für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland ist aufgrund des hierzulande bereits vorhandenen und im internationalen Vergleich fortgeschrittenen Niveaus der Nutzung erneuerbarer Energien, als gering einzuschätzen.

6.3 Zwischenfazit

Es bleibt festzuhalten, dass internationale wie auch europäische Faktoren keinen wesentlichen Einfluss auf die nationale Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland hatten⁶⁵. Vielmehr hat der nationale Ausbau erneuerbarer Energien auf die internationale Ebene ausgestrahlt. So konnte die Bundesrepublik mit der Etablierung eines Stromeinspeisungsgesetzes eine Vorreiterrolle im Bereich der regenerativen Energien einnehmen und hat damit zur internationalen Verbreitung dieses erfolgreichen Instruments insbesondere in der EU beigetragen⁶⁶. Auch die zunehmende Auseinandersetzung mit dem Thema Klimaschutz auf internationaler Ebene und der Druck durch internationale Verpflichtungen haben sich entgegen der Erwartungen wenig positiv auf die Nutzung regenerativer Energien ausgewirkt. So wird der Ausbau erneuerbarer Energien bisher kaum als eine Möglichkeit der CO₂-Reduktion

⁶⁵ Fuinhas, Manso und Marques weisen der EU-Richtlinie 2001/77/EG zwar eine wichtige Funktion für Ausbau der erneuerbaren Energien in Europa zu, dies gelte allerdings primär für die europäischen Länder, die ein geringes Niveau der erneuerbare Energien-Nutzung besitzen (vgl. Fuinhas/Manso/Marques 2011).

⁶⁶ Zu Beginn des Jahres 2011 hatten mindestens 61 Staaten Einspeisevergütungen eingeführt (siehe Kapitel Politik-Erbe).

wahrgenommen. Der Fokus liegt vielmehr auf Einsparungen und Effizienzerhöhung bei den bestehenden fossilen Technologien. Erst mit dem IPCC-Bericht von 2011 rücken regenerative Energien verstärkt in den Fokus der internationalen Klimaschutzbemühungen. Welche Folgen dies für die weitere Entwicklung erneuerbarer Energien hat, bleibt abzuwarten.

7 Schluss

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die erste unabhängige Variable, die zu Klärung der zentralen Fragestellung der vorliegenden Arbeit (*Welche Faktoren haben den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland beeinflusst?*) herangezogen wurde, war das Politik-Erbe. Laut der These der Politik-Erblast ist Staatstätigkeit ein Produkt von geplanten oder ungeplanten Folgen früher getroffener politischer Entscheidungen. Es wurde das Konzept der Pfadabhängigkeit nach Paul Pierson vorgestellt, das der Wahl des Zeitpunkts besondere Bedeutung beimisst und darüber hinaus aufzeigt, dass kleine unbedeutende Ereignisse eine große Wirkung auf die weitere politische Entwicklung haben können. Das trifft auch auf die Entwicklung der erneuerbaren Energien zu. Wurde dem Vorläufergesetz des EEG, dem StrEG, von der konventionellen Energiewirtschaft zu Beginn noch eine keine besondere Relevanz für den Energiesektor zugesprochen, wuchs die Bedeutung des ersten gesetzlichen Stromeinspeisungsmodells mit den ersten Ausbauerfolgen der regenerativen Energien deutlich an. Mit dem StrEG war der erste Schritt zur Etablierung der erneuerbaren Energieträger im deutschen Energiemarkt getan. Es bildete darüber hinaus die Vorlage für das im Jahr 2000 verabschiedete EEG. Darüber hinaus war die Wahl des Zeitpunkts an zwei Stellen von übergeordneter Bedeutung. So trug die verminderte Aufmerksamkeit der konventionellen Energiewirtschaft durch die zeitgleich verlaufende Öffnung des ostdeutschen Energiemarktes dazu bei, dass das StrEG ohne großen Widerstand verabschiedet werden konnte. Günstiges Timing hatte ebenfalls Einfluss auf die Ausarbeitung des EEG. Erstens war durch die gleichzeitige Verhandlung der ökologischen Steuerreform die Möglichkeit gegeben Tauschgeschäfte zum Vorteil des EEG zu erwirken, so geschehen für den Solarenergiebereich, und zweitens war mit der Debatte um den Atomausstieg ein weiteres wichtiges Thema im Politikfeld Energie vorhanden, das

viele Ressourcen der Gegner eines umfassenden Erneuerbare Energien-Gesetzesband und damit ihren Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess deutlich schmälerte.

Der vorgestellte Ansatz von Pierson postuliert das Theorem der „Increasing Returns“, welches besagt, dass eine Abweichung vom einmal eingeschlagenen Pfad mit der Zeit immer höhere Kosten verursacht, was die Abkehr von diesem zunehmend unwahrscheinlicher macht. Die Wirtschaftskraft der erneuerbare Energien-Branche hat im Laufe der Jahre in solchem Maße zugenommen, dass eine Abwendung von diesem Entwicklungspfad immense Schäden für ein innovatives Segment der deutschen Wirtschaft mit sich bringen würde. Auch die internationale Vorreiterrolle der Bundesrepublik in Bezug auf regenerative Energien und Klimaschutz wäre damit gefährdet. Damit wurde der eingeschlagene Pfad einer verstärkten Förderung erneuerbarer Energien gefestigt.

Im zweiten Schritt wurde der Einfluss der unabhängigen Variable politische Parteien analysiert. Die Parteiendifferenzthese rückt die Parteien in den Untersuchungsfokus und postuliert einen engen Zusammenhang zwischen Inhalten der Staatstätigkeit einerseits und der parteipolitischen Färbung von Regierungsparteien andererseits. Größere Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung haben Einfluss auf die Regierungspraxis. Auf Basis von Hicks' und Swanks Konzept der Ansteckungseffekte sollte aufgezeigt werden, dass die Existenz von Bündnis 90/Die Grünen insofern indirekten Einfluss auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hatte, als dass dies eine programmatische Öffnung der beiden Volksparteien SPD und CDU zur Folge hatte. Diese Hypothese konnte in der Analyse bestätigt werden. Der erhöhte Konkurrenzdruck um Wählerstimmen durch die Erfolge der Grünen veranlasste SPD wie CDU dazu ihre energiepolitischen Positionen zu korrigieren und die Bedeutung der erneuerbaren Energien deutlicher herauszustellen. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass die Regierungsbeteiligung von SPD und Grüne von 1998 bis 2005 wesentlich zur verstärkten Förderung regenerativer Energien beigetragen hat. Zwar bestand zwischen den politischen Parteien weitgehende Einigkeit darüber, dass die neuen Energien gefördert werden sollten, allerdings gingen die Forderungen in Bezug auf Umfang und Art der Förderung zum Teil weit auseinander. Ob ein so potentes Gesetz wie das EEG unter einer CDU-geführten Regierung zustande gekommen wäre, bleibt fraglich.

Im Kapitel zur Machtressourcentheorie sollte der Einfluss von Partikularinteressen und Interessengruppen aufgezeigt werden. Staatstätigkeit ist laut dieser Theorie durch wirtschaftliche und politische Machtverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen mit gegensätzlichen Interessen geprägt. Dem folgend wurden die relevanten Akteure für die Entwicklung der erneuerbaren Energien aufgezeigt und auf ihre Durchsetzungsfähigkeit hin untersucht. Die Befürworter-Koalition, in erster Linie bestehend aus den regenerativen Branchenverbänden und den Umweltverbänden, konnte sich aufgrund der guten Bündnisfähigkeit, einem hohen Organisationsgrad, großer Fachkompetenz und klareren Argumenten gegenüber den Gegnern eines Ausbaus erneuerbarer Energien weitgehend durchsetzen. Doch auch die Gegner-Koalition, zu der die großen vier Energieversorgungsunternehmen, der VDEW sowie Teile der Industrie gehören, hatte begrenzten Einfluss auf die zentralen Gesetzgebungs- und Novellierungsprozesse. So konnten sie diesen wiederholt verzögern und eine umfassende Härtefallregelung zur Entlastung der Industrie durchsetzen.

Die vierte unabhängige Variable waren die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen. In diesem Kapitel lagen institutionelle Barrieren bzw. günstige konstitutionelle Faktoren im Fokus der Betrachtung. Identifiziert wurden drei bedeutende Faktoren. Zuerst wurde die Konkurrenzsituation zwischen Umweltministerium und Wirtschaftsministerium, die sich aus dem horizontalen Fragmentierungsgrad innerhalb der deutschen Staatsorganisation ergibt, genauer betrachtet. Konflikte ergeben sich aus der Überschneidung von Umwelt- und Energiepolitik im Bereich der erneuerbaren Energien und unterschiedlichen Zielsetzungen. Während für das BMU umwelt- und klimapolitische Ziele von höchster Priorität sind und es deshalb eine möglichst umfassende Förderung erneuerbarer Energien fordert, hat das BMWi vor allem die Interessen der deutschen Wirtschaft im Blick und setzt sich deshalb für eine möglichst geringe Belastung durch den Ausbau der regenerativen Energien für die deutsche Industrie ein. Diese unterschiedlichen Ziele der beiden Ministerien erklärt ihre Zuordnung zu verschiedenen Koalitionen. So ist das BMU Teil der Befürworter-Koalition und das BMWi Teil der Gegner-Koalition. Zusätzlich verschärft wurde der Konflikt durch die Kompetenzverschiebung für den Fachbereich Erneuerbare Energien nach der Bundestagswahl von 2002. War das BMWi zuvor für die erneuerbaren Energien zuständig, konnten die Grünen vor dem Hintergrund der für sie guten Wahlergebnisse die Zuständigkeit in das BMU verlagern.

Darüber hinaus wurde den Auswirkungen des Föderalismus auf die abhängige Variable nachgegangen. Zum einen haben die Bundesländer in Form von eigenen länderspezifischen Förderprogrammen den Ausbau der regenerativen Energien gestützt, indem sie das Überleben des erneuerbare Energien-Marktes gesichert haben. Denn mit dem Wegfall von bundesstaatlichen Förderprogrammen Mitte der 90er Jahre war die Zukunft der erneuerbaren Energien in Deutschland ungewiss. Durch das Auflegen eigener Förderprogramme konnte diese kritische frühe Phase mit Hilfe der Bundesländer überbrückt werden. Demgegenüber stehen aber auch negative Effekte des föderalen Systems: Durch planungs- und genehmigungsrechtliche Mittel haben die Bundesländer die Möglichkeit bundespolitisch gewollte Ziele wie die forcierte Förderung erneuerbarer Energien zu torpedieren, indem sie Restriktionen für den Bau neuer Anlagen schaffen.

Der Mitwirkung der Länder im Bundesrat konnte in der Analyse nur ein marginaler Einfluss zugeordnet werden.

Im Kapitel zur Internationalen Hypothese wurden internationale Faktoren betrachtet. Die Internationale Hypothese ist eine der jüngeren Schulen der Staatstätigkeitsforschung. Ihre Vertreter sehen Staatstätigkeit als von externen Kräften bestimmt oder nachhaltig beeinflusst, da internationale Entwicklungen die Rahmenbedingungen nationalen Regierens tiefgreifend veränderten. Insbesondere die Globalisierung und die Europäische Integration sowie deren Konsequenzen für die Nationalstaaten stehen dabei im Fokus der Untersuchung.

Entgegen dieser Annahmen wurde hier die Hypothese aufgestellt, dass internationale Einflüsse für die untersuchte abhängige Variable keine bedeutende Rolle spielen. Diese Hypothese konnte bestätigt werden. Während die EU-Kommission ein quotenbasiertes Zertifikatmodell zur Förderung erneuerbarer Energien präferierte und deshalb gegen das deutsche Stromeinspeisemodell opponierte, stärkte der Europäische Gerichtshof die Stellung des StrEG bzw. des EEG. Auch die zentrale EU-Richtlinie für regenerative Energien hatte nur geringe Auswirkungen auf die Entwicklung in Deutschland, da sich die europäischen Ziele mit den nationalen Zielen weitgehend deckten. Internationale Klimaschutzabkommen wie das Kyoto-Protokoll forderten zwar eine CO₂-Reduktion, der Ausbau erneuerbarer Energien war aber keines der dort vorgesehen Instrumente zur Erreichung dieses Ziels. Überhaupt spielen regene-

rative Energien auf internationaler Ebene noch immer eine untergeordnete Rolle, erst mit einem IPCC-Bericht von 2011 wurde das Thema dezidiert aufgegriffen.

Nach dieser möglichst kurz gehaltenen Darstellung der zentralen Befunde, gilt es nun die einzelnen, den Ausbau der erneuerbaren Energien determinierenden, Faktoren miteinander zu verknüpfen. Daneben soll versucht werden eine grobe Gewichtung der verschiedenen Determinanten vorzunehmen.

7.2 Resümee

Die Stärke der vorliegenden Arbeit liegt in der durch den Rückgriff auf die Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung ermöglichte Betrachtung des Untersuchungsgegenstands aus verschiedensten Perspektiven. Der Blick durch die verschiedenen theoretischen Brillen zeichnet ein umfassendes Bild des Ausbaus der erneuerbaren Energien in Deutschland. So konnten die verschiedenen Faktoren für diese Entwicklung aufgedeckt und analysiert werden. Mehr noch lassen sich nun die verschiedenen Wirkgrößen miteinander verknüpfen und damit vielgestaltige Wechselwirkungen aufzeigen. So wird beispielsweise deutlich, wie deutsche Stromkonzerne mit Unterstützung des BDI auf die EU-Kommission eingewirkt und damit einen Ebenenwechsel von der nationalen hin zur supranationalen Ebene vollzogen haben, indem sie Beschwerde gegen das StrEG bei der Kommission für Wettbewerb einlegten. Dieses Ereignis hatte wiederum Einfluss auf das Verhalten des BMWi, welches die daraufhin vom europäischen Wettbewerbskommissar ausgesprochenen Bedenken gegenüber dem Gesetz aufnahm und in die eigene Argumentation gegen das StrEG integrierte. Damit werden die unabhängigen Variablen der Machtressourcentheorie, der Internationalen Hypothese und der politisch-institutionalistischen Theorie miteinander verknüpft. Dass die Theorien nicht miteinander konkurrieren, sondern sich vielmehr ergänzen, macht auch die parteipolitische Determinante deutlich. Der Einfluss von Verbänden der Befürworter-Koalition auf das BMU war in erster Linie deshalb so groß, weil das BMU von einem grünen Minister geleitet wurde und sich damit die Ziele beider Seiten miteinander deckten. Umgekehrt konnte das BMU durch die Kongruenz der Ziele und der daraus resultierenden Unterstützung der Umwelt- und regenerativen Branchenverbände auf große Ressourcen zurückgreifen und sich verstärkt für die Förderung erneuerbarer Energien einsetzen. Auch können sich die Bundesländer je nach Planungs- und Genehmigungspraxis proaktiv für oder gegen einen verstärkten Ausbau der regenerativen Energien einsetzen. Die Haltung der

Länder ist dabei neben geografischen und strukturellen Gründen primär durch die parteipolitische Färbung der Landesregierungen geprägt. Eindrucksvolles Beispiel dafür ist Baden-Württemberg, das mit einem CDU-Ministerpräsidenten vehement gegen die Etablierung von Windenergieanlagen vorging, sodass das Land heute nur eine sehr geringe Anzahl solcher Anlagen besitzt. Gleichwohl gibt es auch CDU-geführte Länder, die einem Ausbau der Windenergie offen gegenüber stehen. Das macht deutlich, dass die Fokussierung auf einzelne Faktoren in den meisten Fällen nicht zielführend ist.

Die handlungsleitende Forschungsfrage der Arbeit – „*Welche Faktoren haben den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland beeinflusst?*“ – konnte damit umfassend beantwortet werden. Die Einflüsse auf den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland sind vielfältig und von unterschiedlicher Qualität. Bleibt die Auflösung des zu Beginn genannten Rätsels: Warum konnte es zu einem solch umfangreichen politischen Wandel kommen, obwohl die Vorzeichen dafür auf den ersten Blick eher schlecht standen? Die Antwort darauf ergibt sich aus der vorliegenden Analyse.

Zuvorderst war der Zeitpunkt für einen politischen Wandel günstig. Das gilt einerseits für den ersten bedeutenden Schritt, die Verabschiedung des StrEG, der von der Wiedervereinigung Deutschlands und damit von der Neuordnung des ostdeutschen Energiemarktes überschattet wurde, und andererseits für das zweite zentrale Ereignis für den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Ausarbeitung des EEG. Hier waren erhebliche Ressourcen der Gegner einer verstärkten Förderung regenerativer Energien durch die Debatte um den Atomausstieg absent. Darüber hinaus waren mit den Grünen, die sich der Energiewende verschrieben hatten und mit der SPD, die den „ökologischen Umbau der Industriegesellschaft“ forderte, zwei Parteien an der Regierung, die sich für eine umfassende Förderung erneuerbarer Energien einsetzten. Auch die CDU sprach sich grundsätzlich für eine solche Förderung aus. Das Thema hatte sich durch den Wertewandel und die Etablierung einer grünen Partei im Laufe der Zeit zu einem Valenz-Issue mit geringer Parteidifferenz entwickelt. Weiterer Grund dafür war auch die anhaltende überwiegende Befürwortung der erneuerbaren Energien durch die Bevölkerung. Verschiedene Umfragen zeigen, dass diese Zustimmung stetig zunahm und heute über 90 Prozent der Deutschen den verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien unterstützen. Das wiederum stärkte die Interes-

sengruppen, die sich für eine solche Entwicklung einsetzten. Die regenerativen Branchenverbände waren im Verbund mit den Umweltverbänden imstande, weitreichende Bündnisse mit bedeutenden gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren zu etablieren. Dazu gehören neben einigen einflussreichen Gewerkschaften wie der IG Metall, der IG Bau oder ver.di auch Wirtschaftsverbände wie der VDMA oder kirchliche Organisationen. Die konstruktive Zusammenarbeit mit dem BMU als staatlicher Akteur führte dazu, dass sich diese Befürworter-Koalition weitgehend gegenüber der Gegner-Koalition, zu der in erster Linie die großen vier Energieversorgungsunternehmen, weite Teile der Industrie sowie das BMWi gezählt werden können, durchsetzen konnte. Die Stimmengewinne der Grünen bei der Bundestagswahl von 2002 führten zu einer weiteren Stärkung der Befürworter, da der Fachbereich Erneuerbare Energien vom BMWi in die Zuständigkeit des BMU verlagert wurde und das Ministerium damit weitere bedeutende Kapazitäten aufbauen konnte. Mit fortschreitendem Ausbau der erneuerbaren Energien wurde eine Abkehr vom eingeschlagenen Pfad immer weniger wahrscheinlich, da sich die erneuerbare Energien-Branche zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor entwickelt hatte und damit zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen worden waren, sodass die Kosten für einen Pfadwechsel erheblich gestiegen waren. Der Ausbau der erneuerbaren Energien war damit gesichert.

7.3 Ausblick

Wegweisend für die forcierte Förderung regenerativer Energien waren die Verabschiedung des StrEG, des EEG sowie der ersten EEG-Novelle 2004. In der vorliegenden Arbeit lag der Fokus deshalb auf diesen drei Ereignissen. Der weitere Verlauf war von den Novellierungen des EEG 2009 und 2012 geprägt. Beide Novellen führten den eingeschlagenen Weg fort und nahmen nur punktuelle Änderungen des Gesetzes vor. Die Analyse derselben wie auch die Implikationen durch die Reaktorkatastrophe in Fukushima, die im vorzeitigen Atomausstieg mündeten, wurden in der vorliegenden Arbeit deshalb nicht oder nur am Rande behandelt⁶⁷. Die Frage, inwiefern der Atomausstieg Auswirkungen auf die Nutzung erneuerbarer Energien hat, konnte bisher nicht eindeutig geklärt werden. Es bestehen hier widersprüchliche Forschungsergebnisse (vgl. SRU 2010; Haubrich/Maurer 2010). Sollte ein kausaler Zusammenhang zwischen dem deutschen Atomausstiegsbeschluss von 2011 und der

⁶⁷ Darüber hinaus wurden primär langfristige wirkende Faktoren betrachtet. Das kurzzeitige, externe Ereignis der Reaktorkatastrophe in Japan findet auch deshalb an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Nutzung regenerativer Energien bestehen, kann dieser erst in den nächsten Jahren empirisch nachgewiesen werden. Ob die Abschaltung der Atomkraftwerke zu einer forcierten Nutzung von erneuerbaren Energien oder vielmehr zu einem Aufleben des Kohlepfades führt, muss die nahe Zukunft zeigen. Fest steht: Will Deutschland seine demonstrativ reklamierte Vorreiterrolle im Bereich der erneuerbaren Energien behalten, sind weitere Anstrengungen erforderlich, denn schon jetzt liegt die Wachstumsrate der Investitionen in regenerative Energien hinter der anderer Länder zurück. Zwar ist Deutschland noch immer gut aufgestellt und insbesondere der Solarenergiebereich hat die weltweit höchste Wachstumsrate, in den anderen Bereichen hat die Bundesrepublik aber bereits die Führungsposition verloren.

Literaturverzeichnis:

- Altrock, Martin 2002: „Subventionierende“ Preisregelungen. Die Förderung erneuerbarer Energieträger durch das EEG. München.
- Amm, Joachim 2007: Umweltverbände. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden. 367-390.
- Bardt, Hubertus 2010: Energieversorgung in Deutschland. Wirtschaftlich, sicher und umweltverträglich. Köln.
- Bates, Robert H. et al. 1998: Analytic Narratives. Princeton.
- Bechberger, Mischa 2000: Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG): Eine Analyse des Politikformulierungsprozesses. FFU-Report 00-06. Berlin.
http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2000/bechberger_mischa_2000/rep_00-06.PDF (letzter Zugriff: 28. Oktober 2011).
- Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel 2006: Diffusion von Einspeisevergütungsmodellen in der EU-25 als instrumenteller Beitrag zur Verbreitung erneuerbarer Energien. In: Bechberger, Mischa/Reiche, Danyel (Hrsg.): Ökologische Transformation der Energiewirtschaft. Erfolgsbedingungen und Restriktionen. Berlin. 199-217.
- Benoit, Kenneth/Laver, Michael 2006: Party Policy in Modern Democracies. London.
- Beyme, Klaus von 2000: Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien. Wiesbaden.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2004: Die wichtigsten Merkmale des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) vom 21. Juli 2004.
http://www.bmu.de/files/erneuerbare_energien/downloads/application/pdf/ee_g_gesetz_merkmale.pdf (letzter Zugriff: 31. Oktober 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2006: Innovation durch Forschung. Jahresbericht 2005 zur Forschungsförderung im Bereich der Erneuerbaren Energien. Berlin. http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_jahresbericht_forschung_ee_2005.pdf (letzter Zugriff: 21. Oktober 2011).

- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2008: Ausbau erneuerbarer Energien im Strombereich. EEG-Vergütungen, -Differenzkosten und -Umlage sowie ausgewählte Nutzeneffekte bis zum Jahr 2030. Berlin. http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ausbau_ee_strom_bf.pdf (letzter Zugriff: 15. Januar 2012).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010: Energiekonzept. Für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010. Berlin. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf (letzter Zugriff: 5. November 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2010: Kurzinfo zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2009. <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/> (letzter Zugriff: 2. November 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011a: Innovation durch Forschung. Jahresbericht 2010 zur Forschungsförderung im Bereich der Erneuerbaren Energien. Berlin. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_innovation_forschung_2010_bf.pdf (letzter Zugriff: 22. Oktober 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011b: Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland. Unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien- Statistik (AGEE-Stat). http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_zeitreihe.pdf (letzter Zugriff: 22. Oktober 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011c: Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung. Berlin. http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_ee_zahlen_bf.pdf (letzter Zugriff: 31. Oktober 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011d: Eckpunkte der EEG-Novelle sowie sonstige Neuerungen für erneuerbare Energien. <http://erneuerbare-energien.de/inhalt/47469/47585/> (letzter Zugriff: 6. November 2011).
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011e: Erneuerbar beschäftigt! Kurz- und langfristige Wirkungen des Ausbaus erneuerbarer Energien auf den deutschen Arbeitsmarkt. Berlin. http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/erneuerbar_beschaeftigt.pdf (letzter Zugriff: 22. Oktober 2011).

ener-
gien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_erneuerbar_beschaeftigt_bf.pdf (letzter Zugriff: 10. Januar 2012).

- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010: Energie in Deutschland. Trends und Hintergründe zur Energieversorgung. Berlin.
<http://www.bmwi.de/Dateien/Energieportal/PDF/energie-in-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 10. Januar 2012).
- Bode, Sven 2010: Erneuerbare Energien im Strommarkt – heute und morgen. In: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 90 (10). 643-647.
- Boehmer-Christiansen, Sonja/Skea, Jim 1991: Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany. London, New York.
- Brand, Karl-Werner 2008: Umweltbewegung (inkl. Tierschutz). In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main. 219-244.
- Brand, Ruth/Corbach, Matthias 2005: Akteure der Energiepolitik. In: Reich, Danyel (Hrsg.): Grundlagen der Energiepolitik. Frankfurt am Main, u.a. 251-277.
- Bratzel, Stefan/Kern, Kristine 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung. In: Jänicke, Martin (Hrsg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen. Berlin. 29-58.
- Brunnengräber, Achim et al. 2008: Das Klima neu denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik. Münster.
- Bündnis 90/Die Grünen 1994: Nur mit uns. Bündnis 90/Die Grünen. Programm zur Bundestagswahl 1994. Mannheim.
http://www.boell.de/downloads/stiftung/1994_Wahlprogramm.pdf (letzter Zugriff: 01. Dezember 2011).
- Büsgen, Uwe/Dürschmidt, Wolfhart 2009: The Expansion of Electricity Generation from Renewable Energies in Germany. A Review based on the Renewable Energy Sources Act Progress Report 2007 and the new German Feed-in Legislation. In: Energy Policy 37 (7). 2536-2545.
- Byzio, Andreas/Mautz, Rüdiger/Rosenbaum, Wolf 2008: Auf dem Weg zur Energiewende. Die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Deutschland. Göttingen.
- CDU 1994: Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands: „Freiheit in Verantwortung“. Hamburg.

- <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/grundsatzprogramm.pdf> (letzter Zugriff: 30. November 2011).
- CDU 2011: Energiepolitik. Hintergrundinformationen zur Diskussion um eine zukunftsfähige Energieversorgung in Deutschland. Berlin.
http://www.cdu.de/doc/pdfc/CDU_Energiepolitik_Reader_170611.pdf (letzter Zugriff: 10. Dezember 2011).
- CDU/CSU/FDP 2010: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode.
<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (letzter Zugriff: 05. November 2011)
- CDU 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Hannover. <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf> (letzter Zugriff: 30. November 2011).
- Dagger, Steffen B. 2009: Energiepolitik & Lobbying. Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2009. Stuttgart.
- Di Nucci et al. 2007: Workpackage 3. Country Report Germany. Second, updated Version. Berlin. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/realise_forum/www.realise_forum.net/pdf_files/070314_country_report_-_germany-updated07_2.pdf (letzter Zugriff: 8. Dezember 2011).
- Edler et al. 2011: Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland im Jahr 2010. Eine erste Abschätzung. http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_beschaeftigung_2010_bf.pdf (letzter Zugriff: 12. Januar 2012).
- EEG, Erneuerbare-Energien-Gesetz bzw. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 29. März 2000. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/eeg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff: 28. Oktober 2011).
- EEG 2004, Erneuerbare-Energien-Gesetz bzw. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 21. Juli 2004.
http://www.bgbl.de/Xaver/media.xav?SID=anonymous320413220772&toctf=Bundesanzeiger_BGBL_tocFrame&tf=Bundesanzeiger_BGBL_mainFrame&qmf=Bundesanzeiger_BGBL_mainFrame&hlf=Bundesanzeiger_BGBL_mainFrame&bk=Bundesanzeiger_BGBL&name=bgbl%2FBundesgesetzblatt%20Teil%20I%2F2004%2FNr.%2040%20vom%2031.07.2004%2Fbgbl104s1918.pdf (letzter Zugriff: 31. Oktober 2011).

- EEG 2009, Erneuerbare-Energien-Gesetz bzw. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 25.10.2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/eeg_2009/gesamt.pdf (letzter Zugriff: 3. November 2011).
- FDP 1997: Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft. Wiesbaden. http://www.freiheit.org/files/288/1997_Wiesbadener_Grundsätze.pdf (letzter Zugriff 12. Dezember 2011).
- Forsa 2005: Meinungen zu erneuerbaren Energien. http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/forsa_ee_050429.pdf (letzter Zugriff: 15. Januar 2012).
- Forsa 2009: Umfrage zum Thema „erneuerbare Energien“ 2009. http://www.unendlich-viel-energie.de/uploads/media/Ergebnisse_forsa09.pdf (letzter Zugriff: 12. Dezember 2011).
- Fronde, Manuel/Schmidt, Christoph M. 2010: Die EEG-Förderung erneuerbarer Energien: Kein Erfolgsmodell. In: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 90 (10). 643-660. <http://www.springerlink.com/content/t40q86723964w1k4/> (letzter Zugriff: 20. Dezember 2011).
- Fronde, Manuel/Schmidt, Christoph M./aus dem Moore, Nils 2010: Eine unbequeme Wahrheit – Die frappierend hohen Kosten der Förderung von Solarstrom durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/Pos_040_Eine-unbequeme-Wahrheit.pdf (letzter Zugriff: 16. Januar 2012).
- FTD, Financial Times Deutschland 2006: Merkel wünscht Führungsrolle Deutschlands im Klimaschutz. <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:merkel-wuenscht-fuehrungsrolle-deutschlands-im-klimaschutz/80461.html> (letzter Zugriff: 6. Dezember 2011).
- Fuinhas, José A./Manso, José P./Marques, António C. 2011: A Quantile Approach to Identify Factors Promoting Renewable Energy in European Countries. In: Environmental & Resource Economics 49 (3). 351-366.
- Gammelin, Cerstin 2007: Machtvolle Einflüsterer auf dem Berliner Parkett. In: Das Parlament 57 (37). 8.
- Gammelin, Cerstin/Hamann, Götz 2006. Die Strippenzieher. Manager, Minister, Medien - wie Deutschland regiert wird. Berlin.
- Geden, Oliver/Fischer, Severin 2008: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Baden-Baden.

- Grotz, Claudia 2005: Germany. In: Reiche, Danyel (Hrsg.): Handbook of Renewable Energies in the European Union. Case Studies of the EU-15 States. Frankfurt am Main, u.a. 141-160.
- Häder, Michael 2010: Energiepolitik in Deutschland. Eine Analyse der umweltpolitischen Rahmenbedingungen für den Strommarkt aus Sicht der Ordnungspolitik. Bochum.
- Harvey, Fiona 2011: Renewable Energy can Power the World, says Landmark IPCC Study. UN's Climate Change Science Body says Renewables Supply, Particularly Solar Power, can meet Global Demand. In: The Guardian (09.05.2011). <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/may/09/ipcc-renewable-energy-power-world?intcmp=122> (letzter Zugriff: 20. Dezember 2011).
- Haubrich, Hans-Jürgen/Maurer, Christoph 2010: Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke – Risiko oder Chance für die erneuerbaren Energien? In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 60 (3). 40-44.
- Hentrich, Steffen/Ragnitz, Joachim/Wiemers, Jürgen 2004: Beschäftigungseffekte durch den Ausbau erneuerbarer Energien. Halle.
- Hermanns, Stefan 2008: Das Erneuerbare Energien Gesetz 2009 (EEG 2009). Novelisierung sowie Hintergrund und Verlauf der politischen Debatte am Beispiel der Solarenergie. Norderstedt.
- Hibbs, Douglas A. 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy. In: American Political Science Review 71 (4). 1467-1487.
- Hicks, Alexander M./Swank, Duane H. 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. In: American Political Science Review 86 (3). 658-674.
- Hirschl, Bernd 2007: David im Netz von Goliath? Die deutsche Erneuerbare Energien-Politik im Mehrebenensystem. In: Brunnengräber, Achim/Walk, Heike: Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden. 129-160.
- Hirschl, Bernd 2008: Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt. Wiesbaden.
- Hirschl, Bernd/Hoffmann, Esther/Wetzig, Florian 2004: Erneuerbare Energien zwischen Klima- und Naturschutz. In: Ökologisches Wirtschaften: Erneuerbare Energien versus Naturschutz? 2004 (5). München. 10-11.
- Hoffmann, Volker U./Teske, Sven 2006: A History of Support for Solar Photovoltaics in Germany. In: Mallon, Karl (Hrsg.): Renewable Energy Policy and Politics: A Handbook for Decision-making. London. 229-240.

- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change 2012: Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge u.a. http://srren.ipcc-wg3.de/report/IPCC_SRREN_Full_Report.pdf (letzter Zugriff: 20. Dezember 2011).
- Jacobsson, Staffan/Lauber, Volkmar 2006: The Politics and Policy of Energy System Transformation – Explaining the German Diffusion of Renewable Energy Technology. In: *Energy Policy* 34 (3). 256-276.
- Jahn, Detlef 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.
- Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.) 1997: National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-building. Berlin.
- Janning, Frank/Schneider, Volker 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Keil, Christopher 2004: Ein Windstoß. In: *Süddeutsche Zeitung* (31.03.2004): <http://www.sueddeutsche.de/panorama/medien-ein-windstoss-1.923081> (letzter Zugriff 15. Januar 2012).
- Kleinert, Hubert 1992: Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer alternativen Partei. Bonn.
- Klingemann, Hans-Dieter et al. (2006): Mapping policy preferences II. Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003. Oxford.
- Knill, Christoph/Debus, Marc/Heichel, Stephan 2010: Do parties matter in internationalised policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries, 1970–2000. In: *European Journal of Political Research* 49 (3). 301-336.
- Krebs, Carsten/Reiche, Danyel 1999: Der Einstieg in die ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas. Frankfurt am Main, u.a.
- Laird, Frank N./Stefes, Christoph 2009: The diverging paths of German and United States policies for renewable energy: Sources of difference. In: *Energy Policy* 37 (7). 2619-2629.
- Lambsdorff, Otto 1992: Mut statt Mißmut – für ein liberales Deutschland. Bad Münstereifel. http://www.freiheit.org/files/288/1992_Lambsdorff-Papier.pdf (letzter Zugriff: 12. Dezember 2011).
- Lauber, Volkmar/Mez Lutz 2004: Three decades of renewable electricity policies in Germany. In: Mez, Lutz (Hrsg.): *Green power markets. History and perspectives*. Brentwood, Essex. 599-623.

- Laver, Michael/Budge, Ian 1992: Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation. In: Laver, Michael/Budge, Ian (Hrsg.): Party policy and government coalitions. Basingstoke.
- Lösche, Peter 2007: Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart.
- Mez, Lutz 2003: Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz. In: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden. 329-350.
- Mez, Lutz 2007: Zur Rolle der Medien in der deutschen Energiepolitik. In: Koch-Baumgarten, Sigrid/Mez, Lutz (Hrsg.): Medien und Policy. Neue Machtkonstellationen in ausgewählten Politikfeldern. Frankfurt am Main. 85-100.
- Mez, Lutz/Reiche, Danyel 2008: An sechzehn Strängen ziehen. In: Solarzeitalter: Politik, Kultur und Ökonomie erneuerbarer Energien 20 (1). 24-28.
- Michaelis, Hans 1996: Energiepolitik zwischen Anspruch und Verwirklichung. Bestandsaufnahme, Widersprüche und Reformvorschläge; ein Memorandum. München u.a.
- Musiol, Frank 2004: Randbedingungen für die Vermeidung von Konflikten beim Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik aus Sicht des NABU. In: NABU: Naturschutz kontra erneuerbare Energien? Konfliktlösungsstrategien für die Praxis. Bonn. 32-34.
<http://old.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/1.pdf> (letzter Zugriff: 20. August 2011).
- NABU, Naturschutzbund Deutschland 2004: Naturschutz kontra erneuerbare Energien? Konfliktlösungsstrategien für die Praxis. Bonn.
<http://old.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/1.pdf> 12.09.2010 (letzter Zugriff: 20. August 2011).
- Neu, Axel D. 2000: Eine Zwischenbilanz zum Einsatz und zur Förderung erneuerbarer Energie in Deutschland. Kiel.
- Ohlhorst, Dörte 2009: Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess. Wiesbaden.
- Olson, Mancur 1965: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge.
- Ostheim, Tobias 2007: Die Internationale Hypothese. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 75-84.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. 2007: Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 85-95.

- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. 2007: Die Machtressourcentheorie. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 40-50.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. 2007: Politisch-institutionalistische Theorien. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 63-74.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. 2007b: Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 51-62.
- Pahle, Michael 2010: Germany's dash for coal: Exploring drivers and factors. In: Energy Policy 38 (7). 3431-3442.
- Pehling, Alexander 2010: Erfolgsgeschichte EEG? 20 Jahre Erneuerbare-Energien-Recht in Deutschland – Eine Analyse der bisherigen Entwicklung sowie der Chancen und Risiken für die Zukunft. Saarbrücken.
- Raschke, Joachim 1993: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Köln.
- Reiche, Danyel (Hrsg.) 2005: Grundlagen der Energiepolitik. Frankfurt am Main.
- Reiche, Danyel 2004: Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen einer Vorreiterpolitik. Frankfurt am Main.
- REN21, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century 2011: Renewables 2011 Global Status Report. Paris.
http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/REN21_GSR2011.pdf
 (letzter Zugriff: 28. Oktober 2011).
- Richtlinie 2001/77/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L283/33, 27.10.2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:283:0033:0040:DE:PDF> (letzter Zugriff: 15. Dezember 2011).
- Rose, Richard/Davies, Phillip L. 1994: Inheritance in Public policy. Change without Choice in Britain. New Haven u.a.
- Rucht, Dieter 2008: Anti-Atomkraftbewegung. In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main. 245-266.
- Saalfeld, Thomas 2007: Parteien und Wahlen. Baden-Baden.
- Scheer, Hermann 2010: Der Energethische Imperativ. 100 Prozent jetzt: Wie der vollständige Wechsel zu erneuerbaren Energien zu realisieren ist. München.

- Scheytt, Stefan 2008: Sonnenfinsternis. In: brand eins 04/2008.
<http://www.brandeins.de/archiv/magazin/ungelogen-echt-wahr-versprochen/artikel/sonnenfinsternis.html> (letzter Zugriff: 16 Januar 2012).
- Schmidt, Manfred G. 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24. Opladen. 371-393.
- Schmidt, Manfred G. 1995: Policy Analyse. In: Mohr, Arno (Hrsg.): Grundzüge der Politikwissenschaft. München, Wien. 567-604.
- Schmidt, Manfred G. 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. In: European Journal of Political Research 30 (2). 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 2001: Parteien und Staatstätigkeit. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Berlin. 528-550.
- Schmidt, Manfred G. 2004: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart.
- Schmidt, Manfred G. 2011: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München.
- Sensfuß, Frank 2011: Analysen zum Merit-Order Effekt erneuerbarer Energien. Update für das Jahr 2009. http://erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/meritorder_bf.pdf (letzter Zugriff: 15. Januar 2012).
- Siegel, Nico A. 2007: Methoden der vergleichenden Wohlfahrtsforschung. In: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. 96-114.
- 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.
http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf (letzter Zugriff: 12. Dezember 2011).
- SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) 2010: Laufzeitverlängerung gefährdet Erfolg der erneuerbaren Energien. Kommentar zur Umweltpolitik. Berlin.
http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2010_KOM_08_Laufzeitverl%C3%A4ngerung_gefaehrdet_Erfolg.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 5. November 2011).
- Staiß, Frithjof 2000: Jahrbuch erneuerbare Energien 2000. Radebeul.

- Suck, André 2008: Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Staatliche Regulierung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden.
- SZ, Süddeutsche Zeitung 2010: SPD: Hermann Scheer ist tot. Sie nannten ihn „Sonnengott“. <http://www.sueddeutsche.de/politik/spd-hermann-scheer-ist-tot-sie-nannten-ihn-sonnengott-1.1012249> (letzter Zugriff: 12. Dezember 2011).
- Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25 (3). 289-325.
- Tsebelis, George 2000: Veto Players and Institutional Analysis. In: *Governance* 13 (4). 441-474.
- Website Agentur für Erneuerbare Energien: <http://www.unendlich-viel-energie.de/index.php?id=534> (letzter Zugriff: 28. Januar 2012).
- Website Aktionsbündnis Erneuerbare Energien: <http://www.aktionsbuendnis-ee.de/> (letzter Zugriff: 15. Januar 2012)
- Website BDEW, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft:
http://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_20110829-PI-Erneuerbare-liefere-mehr-als-20-Prozent-des-Stroms (letzter Zugriff: 11. Januar 2012).
- Website BDI, Bundesverband der Deutschen Industrie: <http://www.bdi.eu/Energie--und-Klimakonzept.htm> (letzter Zugriff: 16. Januar 2012).
- Website BEE, Bundesverband Erneuerbare Energie: <http://www.bee-ev.de/index.php> (letzter Zugriff: 10. Januar 2012)
- Website Bundesverband Solarwirtschaft: <http://www.solarwirtschaft.de/ueber-uns/> (letzter Zugriff: 3. Januar 2012)
- Website Bundeswahlleiter:
http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw2002.html (letzter Zugriff: 31. Oktober 2011).
- Website BWE, Bundesverband Windenergie: <http://www.windenergie.de/verband/fachgremien/beiraete/hersteller-zuliefererbeirat> (letzter Zugriff 10. Januar 2012)
- Website DBV, Deutscher Bauernverband:
<http://www.bauernverband.de/index.php?redid=418976> (letzter Zugriff 15. Januar 2012).
- Website dena, Deutsche Energie-Agentur, Offshore-Wind: <http://www.offshore-wind.de> (letzter Zugriff 10. Januar 2012).

- Website Klima-Allianz Deutschland: <http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/Factsheet-Erneuerbare.pdf> (letzter Zugriff: 28. Januar 2012).
- Website UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change, The Cancun Agreements: <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33> (letzter Zugriff: 10. Januar 2012).
- Website VDMA, Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbauer: http://www.vdma.org/wps/portal/Home/de/Verband/VDMA_Ueber_uns (letzter Zugriff: 12. Januar 2012)
- Weidner, Helmut 1995: 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper. FS II 95-301.
- Weßels, Bernhard 2007: Das bundesdeutsche Verbandssystem in vergleichender Perspektive. Politische Spannungslinien und politische Ökonomie. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden. 84-118.
- Witthohn, Alexander 2005: Förderregelungen für erneuerbare Energien im Lichte des europäischen Wirtschaftsrechts. Berlin.
- Wurster, Stefan 2010: Zukunftsvorsorge in Deutschland. Eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik. Baden-Baden.
- Zohlhöfer, Reimut 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Obinger, Helmut/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen. 47-80.